



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
ELEANOR SHARPSTON  
přednesené dne 4. května 2017<sup>1</sup>

### Věc C-18/16

**K.**  
**proti**  
**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Okresní soud v Haagu, místo jednání Haarlem, Nizozemsko)]

„Azylová politika – Normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu – Směrnice 2013/33/EU – Článek 9 – Zajištění – Písmena a) a b) prvního pododstavce čl. 8 odst. 3 – Ověření totožnosti nebo státní příslušnosti – Ověření náležitostí, na nichž je založena žádost o mezinárodní ochranu – Listina základních práv Evropské unie – Články 6 a 52 – Proporcionalita“

1. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce se rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (okresní soud v Haagu, místo jednání Haarlem, Nizozemsko) táže Soudního dvora, zda jsou písmena a) a b) prvního pododstavce čl. 8 odst. 3 směrnice 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu<sup>2</sup>, platná. V zásadě se předkládající soud táže, zda jsou tato ustanovení slučitelná s právem na svobodu a osobní bezpečnost zakotveným v článku 6 Listiny základních práv Evropské unie<sup>3</sup>. Tato otázka byla vznesena v rámci sporu týkajícího se rozhodnutí ze dne 17. prosince 2015 nařizujícího v Nizozemsku zajištění pana K., žadatele o azyl, který byl zadržen a zajištěn na letišti Schiphol za používání padělaného pasu na cestě do Spojeného království.

### Mezinárodní právo

#### *Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků*

2. Článek 31 odst. 1 Ženevské úmluvy<sup>4</sup> zakazuje uvalení sankcí na uprchlíky pocházející přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy, na základě jejich nezákonného vstupu nebo přítomnosti (nebo tam, kde jsou přítomni bez povolení), za předpokladu, že se dostaví neprodleně před orgány a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost. Článek 31 odst. 2 uvádí, že na pohyb uprchlíků nesmí být aplikována jiná omezení než nezbytně nutná. Každé takové omezení může být použito pouze do doby, dokud není získán status uprchlíka v zemi nebo uprchlík není přijat jinde.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96) (dále jen „směrnice o přijímání“).

3 – Úř. věst. 2010, C 83, s. 389 (dále jen „Listina“).

4 – Úmluva o právním postavení uprchlíků podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951, která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954 [Recueil des traités des Nations unies, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], doplněná Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků uzavřeným v New Yorku dne 31. ledna 1967, jež vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen společně „Ženevská úmluva“). Protokol není relevantní pro odpověď na předmětnou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

### ***Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod***

3. Článek 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>5</sup> zaručuje právo svobody a osobní bezpečnosti. Toto právo je podmíněno řadou výjimek stanovených i v čl. 5 odst. 1, z nichž každá musí být „v souladu s řízením předepsaným zákonem“. V projednávaném případě je otázkou, zda má být právo na svobodu považováno za omezené výjimkou dle článku 5 odst. 1 písm. f), která se použije v případě „zákonného zatčení nebo jiného zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání“.

4. Zásah do práva na svobodu a osobní bezpečnost na základě výjimek uvedených v čl. 5 odst. 1 písm. a) až f) musí být k tomu, aby byl legitimní, rovněž v souladu se zárukami stanovenými v čl. 5 odst. 2 až 5 EÚLP. Ve vztahu k žadateli o azyl tyto záruky zahrnují rychlé poskytnutí informací o zatčení; nárok na neodkladné zahájení řízení o napadení zbavení svobody před soudy, které mohou nařídit propuštění (v případě, že je zbavení svobody nezákonné); a vymahatelný nárok na odškodnění, pokud jsou porušována ustanovení článku 5 EÚLP<sup>6</sup>.

### **Unijní právo**

#### ***Listina***

5. Článek 6 Listiny odpovídá čl. 5 odst. 1 EÚLP. Stanoví, že „každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost“.

6. Článek 52 Listiny, nadepsaný „Rozsah a výklad práv a zásad“, stanoví:

„1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady přiměřenosti mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

2. Práva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.

3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá uvedená Úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

[...]

7. Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této Listiny.“

5 – Podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

6 – Viz čl. 5 odst. 2, 4 a 5. Čl. 5 odst. 3 se týká osob zatčených či zadržených v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. c) tam, kde je důvodné podezření, že se dopustily trestného činu nebo kdy je nutné, aby se zabránilo spáchání zločinů. Evropský soud pro lidská práva („ESLP“) rozhodl, že toto ustanovení se použije pouze v rámci trestního řízení (viz rozsudek z 31. července 2000, Jėčius v. Litva, CE:ECHR:2000:0731JUD003457897, §50). Z předložené žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že zajištění pana K. se netýkalo trestního řízení (viz body 24 až 28 níže). Proto nejsou čl. 5 odst. 1 písm. c) ani čl. 5 odst. 3 EÚLP v projednávaném případě relevantní.

## Směrnice o navrácení

7. Směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí<sup>7</sup> má za cíl zavést průřezový soubor pravidel platných pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují podmínky pro vstup nebo pobyt v členském státě<sup>8</sup>. Podle článku 1 tato směrnice „stanoví společné normy a postupy, které mají být použity v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva [EU] i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv“.

8. Článek 2 odst. 1 uvádí, že směrnice o navrácení se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobýující na území členského státu. „Státní příslušník třetí země“ je definován v čl. 3 odst. 1 jako „osoba, která není občanem Unie ve smyslu [čl. 20 odst. 1 SFEU] a která není osobou požívající práva [EU] na volný pohyb ve smyslu čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu“<sup>9</sup>. „Rozhodnutí o navrácení“ je definováno v čl. 3 odst. 4 jako „správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu“.

## Kvalifikační směrnice

9. Směrnice 2011/95/EU<sup>10</sup> stanovuje normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany<sup>11</sup>. Dle čl. 2 písm. h) je žádost o mezinárodní ochranu definována jako „žádost o ochranu členským státem podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežádá výslovně o jinou formu ochrany, jež nespadá do oblasti působnosti této směrnice a o níž lze požádat samostatně“.

10. Článek 4 odst. 1 stanoví, že členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. V souladu s čl. 4 odst. 2 tyto náležitosti zahrnují prohlášení žadatele a „všechny dokumenty, jež má žadatel k dispozici a které uvádějí jeho věk, jeho původ, jeho vztahy včetně dotčených příbuzných, jeho totožnost, státní příslušnost nebo příslušnosti, zemi nebo země a místo nebo místa jeho předchozího pobytu, předchozí žádosti o azyl, cestovní trasy, cestovní doklady a důvody podání žádosti o mezinárodní ochranu“. Dle čl. 4 odst. 3 se posouzení žádostí o mezinárodní ochranu provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti; významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem; a konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk<sup>12</sup>. V tomto ohledu bod 22 odůvodnění stanoví, že „[p]ři určování postavení uprchlíka [...] mohou členským státům poskytnout cennou pomoc konzultace s vysokým komisařem OSN pro uprchlíky“.

7 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98) (dále jen „směrnice o navrácení“).

8 – Bod 5 odůvodnění.

9 – Kategorie jednotlivců požívajících právo svobody pohybu v rámci prostoru EU pro účely čl. 3 odst. 1 Směrnice o navrácení jsou definovány v čl. 2 odst. 5 nařízení (EU) 2016/399 Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1). Tento akt zrušil a nahradil ustanovení nařízení (ES) č. 562/2006, která byla starší verzí tohoto kodexu. Tyto kategorie zahrnují občany EU ve smyslu článku 20 Smlouvy o fungování EU a jejich rodinné příslušníky, státní příslušníky třetích zemí, pokud dotčený občan EU vykonává právo volného pohybu. Patří sem i státní příslušníci třetích zemí a jejich rodinní příslušníci, kteří na základě dohod mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a příslušnou třetí zemí, požívají práv na volný pohyb rovnocenně s právy občanů EU (těmito zeměmi jsou Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko).

10 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9) („kvalifikační směrnice“).

11 – Článek 1.

12 – Viz čl. 4 odst. 3 písm. a), b) a c).

11. Důvody pro vyloučení z postavení uprchlíka jsou uvedeny v článku 12. Uplatnění těchto důvodů má za následek zbavení žadatele o ochranu postavení uprchlíka. Představují proto výjimku z práva na azyl ve vztahu k osobě, která by jinak spadala do oblasti působnosti této ochrany<sup>13</sup>.

### *Procesní směrnice*

12. Dle čl. 9 odst. 1 směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany<sup>14</sup> musí být žadatelům umožněno setrvat v členském státě během posuzování žádostí o takovou ochranu.

13. Článek 10 stanoví určité požadavky na toto posuzování. Tyto zahrnují potřebu prověřit, zda žadatelé splňují podmínky pro uznání za uprchlíka, a pokud tomu tak není, zda mají nárok na doplňkovou ochranu; zajistit, že jsou žádosti přiměřeně posouzeny; a zajistit, že ke každé takové žádosti a následnému rozhodnutí je přístupováno jednotlivě, objektivně a nestranně<sup>15</sup>.

14. Podle článku 13 členské státy stanoví pro žadatele povinnost spolupracovat s příslušnými orgány při zjišťování jejich totožnosti a jiných údajů podle čl. 4 odst. 2 kvalifikační směrnice.

15. Konkrétní záruky jsou poskytovány pro některé žadatele podle článku 24 a právní postavení nezletilých bez doprovodu spadá pod článek 25.

16. Článek 26 odst. 1 odráží článek 31 Ženevské úmluvy, v němž je obecným postojem, že členské státy nesmějí nikoho zadržet pouze proto, že je státním příslušníkem třetí země žádajícím o mezinárodní ochranu, zatímco je posuzována jakákoli související žádost. Je-li žadatel o mezinárodní ochranu zajištěn, musejí být důvody a podmínky jeho zajištění, jakož i dostupné záruky v souladu se směrnicí o přijímání.

17. V souladu s článkem 33 procesní směrnice mohou členské státy za určitých okolností považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřijatelnou, včetně případů, kdy mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát, jak je uvedeno v čl. 33 odst. 2 písm. a).

### *Směrnice o přijímání*

18. Následující prohlášení jsou uvedena v bodech odůvodnění směrnice o přijímání:

- Společná azylová politika, včetně společného evropského azylového systému (dále jen „SEAS“), je nedílnou součástí cíle Evropské unie spočívajícího v postupném vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donuceni okolnostmi oprávněně hledají ochranu v Unii<sup>16</sup>.
- SEAS je založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy<sup>17</sup>.
- Členské státy jsou vázány závazky vyplývajícími z nástrojů mezinárodního práva, ke kterým přistoupily, pokud jde o zacházení s osobami, na které se vztahuje směrnice o přijímání<sup>18</sup>.

13 – Neuvedla jsem jednotlivé důvody, jelikož pro daný případ je relevantní pouze pojem vyloučení z postavení uprchlíka.

14 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60) („procesní směrnice“).

15 – Viz zejména čl. 10 odst. 2 a 3 písm. a).

16 – Bod 2 odůvodnění.

17 – Bod 3 odůvodnění.

18 – Bod 10 odůvodnění.

- Zajištění žadatelů by mělo být prováděno v souladu s hlavní zásadou, podle níž nelze nikoho zajistit pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu, a zejména v souladu s mezinárodními právními závazky členských států, a s článkem 31 Ženevské úmluvy. Zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech stanovených touto směrnicí a v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti, pokud jde o způsob i účel zajištění. Zajištěný žadatel by měl mít účinný přístup k příslušným procesním zárukám, jako jsou opravné prostředky k vnitrostátnímu soudnímu orgánu<sup>19</sup>.
- Pojem „náležitá péče“ vyžaduje alespoň to, aby správní postupy týkající se důvodů zajištění byly prováděny co nejrychleji, a to zejména pokud jde o přijímání „konkrétních a smysluplných kroků“ k prověření důvodů zajištění. Doba zajištění žadatele by neměla přesáhnout dobu nezbytnou k dokončení příslušných řízení<sup>20</sup>.
- Zajištění žadatele by mělo být krajním opatřením a mělo by být uplatňováno pouze poté, co byla řádně posouzena veškerá alternativní opatření, při nichž nedochází k fyzickému zajištění, s cílem lépe zajistit fyzickou a psychickou integritu žadatele. Jakékoli alternativní opatření nahrazující zajištění by mělo respektovat základní lidská práva žadatele<sup>21</sup>.
- Směrnice o přijímání dodržuje základní lidská práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou<sup>22</sup>.

19. Článek 2 písm. a) zavádí do směrnice o přijímání definici „žádost o mezinárodní ochranu“ stanovenou v kvalifikační směrnici. „Žadatel“ je definován v čl. 2 písm. b) jako „státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto“<sup>23</sup>. Článek 2 písm. h) definuje „zajištění“ jako „uvěznění žadatele členským státem na určitém místě, kde je žadatel zbaven svobody pohybu“.

20. V souladu s čl. 3 odst. 1 se tato směrnice vztahuje na „všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, kteří na území, včetně na jeho hranicích, v teritoriálních vodách nebo tranzitním prostoru členského státu učiní žádost o mezinárodní ochranu, po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jakožto žadatelé, a na jejich rodinné příslušníky, na něž se taková žádost o mezinárodní ochranu vztahuje podle vnitrostátních právních předpisů“.

21. V souladu s článkem 8:

„1. Členské státy nesmějí nikoho zadržet pouze proto, že je žadatelem v souladu s [procesní směrnici].

2. V případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.

3. Žadatel může být zajištěn pouze v těchto případech:

- (a) za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti;
- (b) za účelem určení těch skutečností, na nichž je jeho žádost o mezinárodní ochranu založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat, zejména v případě nebezpečí skrývání se žadatele;

[...]

19 – Bod 15 odůvodnění.

20 – Bod 16 odůvodnění.

21 – Bod 20 odůvodnění.

22 – Bod 35 odůvodnění.

23 – Stejná definice je také použita v čl. 2 písm. i) kvalifikační směrnice a v čl. 2 písm. c) procesní směrnice.

Důvody zajištění se stanoví ve vnitrostátním právu.

[...]"

22. Určité záruky pro zajištěné žadatele jsou stanoveny v článku 9. Tyto záruky zahrnují následující požadavky:

- žadatelé mohou být zajištěni pouze po co nejkratší dobu a pokud přetrvávají důvody stanovené v čl. 8 odst. 3 (čl. 9 odst. 1);
- zajištění žadatelů musí být nařízeno písemně příslušnými orgány a příkaz k zajištění musí obsahovat faktické i právní důvody, na kterých je založen (čl. 9 odst. 2);
- členské státy musí zajistit rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění podle čl. 9 odst. 3;
- zajištění žadatelé musí být neprodleně písemně informováni, v jazyce, kterému rozumějí (nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumějí) o důvodech zajištění a opravných prostředcích proti takovým rozhodnutím (čl. 9 odst. 4);
- zajištění podléhá přezkumu soudním orgánem (čl. 9 odst. 5); a
- žadatelé musí mít přístup k bezplatné právní pomoci a zastupování za účelem podání opravného prostředku podle čl. 9 odst. 3 (čl. 9 odst. 6 a 7).

### Vnitrostátní právo

23. Čl. 59b odst. 1 písm. a) a b) Vreemdelingenwet 2000 (zákon o pobytu cizinců z roku 2000; dále jen „Vw“) stanoví:

„1. Cizinec, který má oprávněný legální pobyt na základě čl. 8 písm. f) [...] [24], pokud se jedná o žádost o udělení povolení k dočasnému pobytu (azyl), může být zajištěn ministrem [bezpečnosti a spravedlnosti], jestliže:

- (a) zajištění je nutné za účelem zjištění totožnosti nebo státní příslušnosti cizince;
- (b) zajištění je nutné za účelem zajištění důkazů nezbytných pro posouzení žádosti o udělení povolení k dočasnému pobytu [...] zejména existuje-li riziko útěku;

[...]

2. Doba zajištění podle odst. 1 písm. a) [nebo] b) [...] nesmí přesáhnout čtyři týdny [...]"

24 – Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsem vyrozuměla, že podle článku 8 písm. f) Vw je státní příslušník třetí země žádající o azyl považován za legálně pobývajícím v Nizozemsku, dokud není rozhodnuto o jeho žádosti o povolení k pobytu, a že na základě jeho žádosti (nebo na základě soudního příkazu), musí být jeho vyhoštění odloženo, dokud nebude přijato rozhodnutí o žádosti o azyl.

## Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

24. Původní řízení se týká pana K. (dále jen „žadatel“), íránského státního příslušníka. Přicestoval na amsterodamské letiště Schiphol (Nizozemsko) dne 30. listopadu 2015 letem z Vídně (Rakousko). Měl v úmyslu odletět tentýž den do Edinburghu (Spojené království). Při pasové kontrole před nastoupením letu do Edinburghu vzniklo podezření, že pan K. použil padělaný pas. Toto podezření se potvrdilo další kontrolou, která prokázala, že jeho pas byl skutečně padělaný.

25. Pan K. byl umístěn do vazby a zároveň bylo proti němu zahájeno trestní řízení v souvislosti s padělaným pasem, který předložil nizozemským orgánům. Předkládající soud upřesňuje, že nic nenasvědčuje tomu, že byl umístěn do vazby, aby se zabránilo jeho neoprávněnému vstupu do Nizozemska. Jeho původní zajištění naopak souviselo s jeho zatčením pro podezření ze spáchání trestného činu (nebo trestných činů). Přesná povaha obvinění vzneseného proti němu není v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvedena. Nicméně předkládající soud vysvětluje, že trestní řízení bylo založeno na následujícím: neoprávněný vstup do Nizozemska; porušení právních předpisů v oblasti přistěhovalectví; absence spolupráce nebo nedostatečná spolupráce, pokud jde o zjištění totožnosti a státní příslušnosti; nemožnost prokázat dobrý důvod pro odložení cesty a doklady totožnosti; a používání padělaných či pozměněných dokladů. Tyto důvody jsou popisovány jako „závažné důvody“. Dále jsou uvedeny následující „méně závažné důvody“, týkající se pana K.: porušení jedné nebo několika dalších povinností uplatňovaných v rámci kapitoly 4 Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o pobytu cizinců z roku 2000); neexistence trvalého bydliště; nedostatek příslušných finančních zdrojů; a podezření, nebo shledání vinným z trestného činu.

26. Během pobytu ve vazbě pan K. oznámil, že má v úmyslu požádat o azyl v Nizozemsku, protože se obává o svůj život v Íránu. Podle jeho informace byla tato žádost podána dne 9. prosince 2015.

27. Dne 15. prosince 2015 vnitrostátní trestní soud rozhodl, že trestní stíhání pana K. je nepřijatelné. V důsledku toho příslušné orgány zřejmě rozhodly, že jej nebudou stíhat<sup>25</sup>. Příkazem k „okamžitému propuštění“ ze dne 16. prosince 2015 nařídil státní zástupce jeho propuštění z vazby. Dne 17. prosince pan K. podal formální žádost o azyl. Ve stejný den byl zadržen dle čl. 59b odst. 1 písm. a) a b) Vw (dále jen „rozhodnutí o zajištění“).

28. Rozhodnutí o zajištění bylo odůvodněno *zprv* tím, že zajištění bylo nezbytné ke zjištění totožnosti nebo státní příslušnosti žadatele<sup>26</sup>, a *zadruhé* tím, že bylo nutné za účelem shromáždění údajů potřebných pro posouzení žádosti o azyl. Zejména bylo konstatováno, že existuje riziko útěku<sup>27</sup>.

29. Dne 17. prosince 2015 pan K. podal odvolání proti rozhodnutí o zajištění a současně uplatnil nárok na odškodnění. Pan K. tvrdí, že ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci N<sup>28</sup>, bylo jeho zajištění v rozporu s článkem 5 EÚLP, a tedy že ustanovení čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání jsou v rozporu s tímto pravidlem a rovněž v rozporu s článkem 6 Listiny.

30. Předkládající soud shledává následující. Zprv proti panu K. nebylo vydáno rozhodnutí o navrácení. Zadruhé čl. 9 odst. 1 procesní směrnice stanoví základní pravidlo, že žadateli (ve smyslu této směrnice) musí být umožněno setrvat v dotyčném členském státě během posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Proto taková osoba nemůže být považována za neoprávněně pobývající na území členského státu ve smyslu směrnice o navrácení. Zatřetí jak procesní směrnice, tak i vnitrostátní právo zřejmě brání vyhoštění žadatele za takových okolností. Začtvrté tento postoj je

25 – Podle mé rešerše založené na vnitrostátním spisu vychází závěr o „nepřijatelnosti“ pravděpodobně z toho, že pan K. požádal o status uprchlíka. Nizozemské orgány jej proto považovány za osobu podléhající ochraně podle Ženevské úmluvy, zejména podle článku 31 této úmluvy.

26 – Čl. 59b odst. 1 písm. a) Vw.

27 – Čl. 59b odst. 1 písm. b) Vw.

28 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84.

potvrzen rozhodnutím ESLP vykládajícím čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP v případě Nabil a další v. Maďarsko<sup>29</sup>. Zapaté zajištění na základě důvodů uvedených v čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání (dále jen „sporná ustanovení“) se nezdá být zaměřeno na vyhoštění státního příslušníka třetí země. Předkládající soud je toho názoru, že popsané stanovisko by bylo neslučitelné s čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP. Proto se domnívá, že je třeba zkoumat platnost čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) této směrnice.

31. Předkládající soud uznává, že z rozsudku ve věci Foto-Frost<sup>30</sup> vyplývá, že vnitrostátní soud nemá pravomoc prohlásit akty orgánů EU za neplatné. V souladu s tím postoupil Soudnímu dvoru následující otázky k rozhodnutí o předběžné otázce:

„Je čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání platný ve světle článku 6 Listiny:

- 1) v situaci, kdy byl státní příslušník třetí země zajištěn v souladu s čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání a má podle článku 9 [procesní směrnice] právo setrvat v členském státě do doby, než bude o jeho žádosti o azyl rozhodnuto v řízení v prvním stupni, a
- 2) s přihlédnutím k vysvětlení k Listině (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17), podle kterých nesmějí omezení, která mohou být oprávněně uvalena na práva uvedená v článku 6 Listiny, překročit meze povolené čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, a s přihlédnutím k výkladu posledně uvedeného ustanovení [ESLP], mimo jiné v rozsudku [Nabil], podle kterého je zajištění žadatele o azyl v rozporu s výše uvedeným čl. 5 odst. 1 písm. f), pokud toto zajištění nebylo uloženo pro účely vyhoštění?“

32. Písemná vyjádření byla předložena Belgií, Estonskem, Irskem a Nizozemskem, jakož i Radou Evropské unie, Evropským parlamentem a Evropskou komisí. Jednání nebylo požadováno a nekonalo se.

## Posouzení

### *Přípustnost*

33. Evropský parlament je toho názoru, že otázka předkládajícího soudu je nepřijatelná. Tvrdí, že položená otázka a hlavní důvody jsou v podstatě totožné s otázkami vznesenými Raad van State (Státní rada) ve věci N<sup>31</sup>. V podstatě lze říci, že vůči žadateli v této věci bylo vydáno rozhodnutí o návratu, zatímco vůči panu K. nikoliv. Parlament tvrdí, že skutečnosti uvedené v předkládacím rozhodnutí zde nejsou relevantní pro určení, zda jsou sporná ustanovení slučitelná s Listinou.

34. Nesouhlasím s názorem Parlamentu z následujících důvodů.

35. Zprvce z ustálené judikatury vyplývá, že tam, kde má vnitrostátní soud pochybnosti o platnosti unijního aktu, musí se obrátit se na Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce<sup>32</sup>. Z druhého, pokud před vnitrostátním soudem vyvstane otázka platnosti opatření EU, přísluší tomuto soudu, aby rozhodl, zda je rozhodnutí v tomto směru nezbytné k vnesení jeho rozsudku, a požádal tudíž Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce. V důsledku toho, týkají-li se otázky položené vnitrostátním soudem platnosti pravidla unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Soudní dvůr může

29 – Rozsudek ze dne 22. září 2015, CE:ECHR:2015:0922JUD006211612 (dále jen „Nabil“).

30 – Rozsudek ze dne 22. října 1987, 314/85, EU:C:1987:452, body 15 a 16.

31 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84.

32 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, body 30 a 31.



odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, jestliže je zjevné především to, že výklad nebo posouzení platnosti pravidla unijního práva, o které vnitrostátní soud žádá, nemají žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, nebo jedná-li se o hypotetický problém<sup>33</sup>.

36. Zatřetí předkládající soud vysvětluje v úvodním odstavci své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se „důvodů“, že pokud jsou ustanovení dotčená ve věci neplatná, postrádá zajištění pana K. jakýkoli právní základ a jeho odvolání musí uspět. Výsledek tohoto řízení je také důležitý pro jeho nárok na odškodnění za údajné nezákonné zajištění. Je tedy zřejmé, že platnost dotčených ustanovení má přímý vliv na řízení před vnitrostátním soudem.

37. Začtvrté čl. 6 odst. 3 SEU potvrzuje, že základní práva, která jsou zaručena EÚLP, tvoří obecné zásady práva Unie. V tomto ohledu vysvětlení k Listině ozřejmují, že práva uvedená v článku 6 Listiny odpovídají právům zaručeným článkem 5 EÚLP<sup>34</sup>. V případě, že sporná ustanovení jsou v rozporu s Listinou, jak je patrné prismatem EÚLP, nemohou být platná; zajištění pana K., ke kterému došlo na základě vnitrostátních pravidel provádějících čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání, nemůže být zákonné.

38. Zapáté předkládající soud v podstatě žádá rozhodnutí o předběžné otázce, protože chápe rozsudek ESLP ve věci Nabil v tom smyslu, že zajištění osob (včetně žadatelů o azyl), bude považováno za důvodné ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP jen tehdy, dokud probíhá řízení o vyhoštění či vydání. Předkládající soud je toho názoru, že čl. 9 odst. 1 procesní směrnice brání vyhoštění žadatele o azyl během období, kdy se rozhoduje o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Poukazuje na to, že vůči panu K. nebylo vydáno rozhodnutí o návratu ve smyslu směrnice o navrácení. Předkládající soud uvádí, že jeho zajištění na základě dotčených ustanovení není založeno na důvodech týkajících se jeho vyhoštění z území EU.

39. Vzhledem k tomu, že práva uvedená v článku 6 Listiny odpovídají právům zaručeným článkem 5 EÚLP a v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny, mají stejný smysl a rozsah<sup>35</sup>, domnívám se, že je třeba zkoumat rozhodnutí ESLP ve věci Nabil za účelem posouzení, zda má uvedená věc vliv na výklad a platnost čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání. Je zřejmé, že toto posouzení se týká skutečností uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jak vyplývá z odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Odpověď Soudního dvora bude rozhodující pro řešení sporu v původním řízení – zda bylo zajištění pana K. zákonné. Otázka položená předkládajícím soudem také zjevně není hypotetickou. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je proto přípustná.

### ***Předběžné poznámky***

40. Jak objasňuje čl. 78 odst. 1 SFEU, společná azylová politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou a ostatními příslušnými smlouvami. V souladu s čl. 78 odst. 2 písm. c) a f) SFEU, zákonodárce EU je oprávněn přijímat opatření pro tento systém, která zahrnují, mimo jiné, „normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl [...]“.

41. Článek 31 Ženevské úmluvy zakazuje uvalení sankcí na uprchlíky pocházející přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy, na základě jejich nezákonného vstupu nebo přítomnosti. Tato zásada platí, za předpokladu, že se dotčené osoby dostaví neprodleně před orgány a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost. Pokyny Vysokého komisaře OSN pro

33 – Rozsudek ze dne 12. července 2012, Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, body 28 a 29 a citovaná judikatura.

34 – Článek 6 odst. 1 SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny. Viz také Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) (dále jen „Vysvětlení“).

35 – Vysvětlení k článku 6 – Právo na svobodu a bezpečnost, s. 19 Vysvětlení.

uprchlíky týkající se zajištění<sup>36</sup> uvádí, že zajištění „v souvislosti s migrací není samo o sobě zakázáno podle mezinárodního práva, ani právo na svobodu není absolutní“. Tyto obecné zásady jsou stanoveny v těchto hlavních směrech: zajištění v této souvislosti musí i) být zákonné; ii) nesmí být svévolné a musí být založeno na posouzení konkrétních okolností dotyčné osoby; iii) být použito jako krajní opatření a může být odůvodněno pouze legitimním cílem, a to i pro prvotním ověření totožnosti a náležitostí, na nichž je založena žádost o udělení mezinárodní ochrany, které nemohly být získány bez uvalení vazby; a iv) být přiměřené<sup>37</sup>.

42. Soudní dvůr se odvolával na starší verzi těchto pokynů ve svém rozsudku ve věci N<sup>38</sup>. V tomto případě však byl žalobce zajištěn podle čl. 8 odst. 3 písm. e) směrnice o přijímání (z důvodu ochrany národní bezpečnosti a veřejného pořádku). Byla mu uložena povinnost návratu (tj. nařízení opustit území Evropské unie) a zákaz vstupu na dobu deseti let, který byl vydán po zamítnutí předchozí žádosti o azyl. Tato opatření byla uložena na základě vnitrostátních předpisů provádějících směrnici o navrácení<sup>39</sup>. Pan N. byl zajištěn v době, kdy byl jeho případ předložen Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce.

43. Skutkové okolnosti v případě pana K. jsou velmi odlišné. Nejedná se o to, že by jeho zajištění představovalo odnětí svobody<sup>40</sup>. Nicméně důvody zajištění v jeho případě se zakládaly na čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání. Předkládající soud nenaznačuje, že by se v jeho případě někdy použila opatření podle Směrnice o navrácení. Nebylo mu nařízeno opustit území EU ani proti němu nebyl vydán zákaz vstupu a žádná taková opatření tedy nebudou pozastavena, dokud nebude znám výsledek jeho žádosti o mezinárodní ochranu.

44. Za těchto okolností se domnívám, že by Soudní dvůr měl v projednávaném případě použít stejnou metodiku, jakou použil ve věci N. Toto posouzení by tedy mělo být provedeno výhradně z hlediska základních práv zaručených Listinou<sup>41</sup>.

### ***Platnost ve světle čl. 52 odst. 1 Listiny***

45. Všichni účastníci řízení, kteří předložili Soudnímu dvoru písemná vyjádření v tomto řízení, což však nezahrnuje pana K., se shodují na tom, že platnost čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání není sporná.

46. Jsem téhož názoru.

47. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že žalobce byl původně zajištěn pro podezření ze spáchání trestného činu. Bod 17 odůvodnění směrnice o přijímání stanoví, že důvody zajištění uvedené v čl. 8 odst. 3 nejsou dotčeny jiné důvody zajištění, včetně důvodů zajištění v rámci trestního řízení. Původní zajištění žadatele nizozemskými orgány pro podezření ze spáchání trestného činu – předložení padělaného pasu – tedy není předmětem sporu v projednávaném řízení.

36 – Pokyny pro zajištění – Pokyny k použitelným kritériím a normám týkajícím se zajištění žadatelů o azyl a alternativ k zajištění, zveřejněné Vysokým komisařem Organizace spojených národů pro uprchlíky (2012) (dále jen „Pokyny UNHCR pro zajištění“).

37 – Viz dále zprávu Generálního shromáždění OSN o pracovní skupině pro svévolné zadržování zveřejněnou dne 4. května 2015 „Hlavní směr č. 21. Zvláštní opatření pro cizince, včetně migrujících osob bez ohledu na jejich migrační status, žadatelů o azyl, uprchlíků a osob bez státní příslušnosti“.

38 – Pokyny Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky k použitelným kritériím a normám týkajícím se zajištění žadatelů o azyl ze dne 26. února 1999.

39 – Ve světle probíhajícího řízení o žádosti o azyl pana N. bylo jeho vyhoštění z Nizozemska v souladu s vnitrostátním právem a v souladu s článkem 9 procesní směrnice přerušeno.

40 – Rozsudek ESLP ze dne 23. února 2012, Creangă v. Rumunsko, CE:ECHR:2012:0223JUD002922603, § 92.

41 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 46.

48. Poté, co bylo trestní stíhání prohlášeno za nepřijatelné, byl pan K. zajištěn v souvislosti s jeho žádostí o azyl. Je nesporné, že omezení jeho osobní svobody představovalo zajištění ve smyslu směrnice o přijímání<sup>42</sup>. Nizozemské orgány uvedly dva důvody pro zajištění pana K.: nejprve za účelem určení jeho totožnosti nebo jeho státní příslušnosti a zadruhé, protože jeho zajištění bylo nezbytné pro zjištění skutečností, které jsou nezbytné k posouzení jeho žádosti, a bylo shledáno, že existuje riziko jeho útěku.

49. Základní právo na svobodu zaručené článkem 6 Listiny má stejný význam jako v článku 5 EÚLP, ačkoli toto právo není součástí *acquis* EU<sup>43</sup>. „Omezení, kterým může být oprávněně podřízen výkon práv zakotvených v [článku 6 Listiny], nesmějí překročit meze povolené [EÚLP]“<sup>44</sup>. Kromě toho podle obecné interpretační zásady musí být unijní akt vykládán v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybní jeho platnost, a v souladu s veškerým primárním právem, mimo jiné i s ustanoveními Listiny<sup>45</sup>.

50. Vzhledem k tomu, že čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) umožňuje členským státům zajistit žadatele o azyl, připouštějí tato ustanovení omezení výkonu práva na svobodu zakotveného v článku 6 Listiny<sup>46</sup>. Toto omezení je odvozeno ze směrnice, která je legislativním aktem Evropské unie. Je proto stanoveno zákonem ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny<sup>47</sup>.

51. Jsou dotčená ustanovení slučitelná s právem na svobodu uvedeným v článku 6 Listiny?

52. Podle mého názoru zní odpověď „ano“.

53. Zaprvé východiskem stanoveným v čl. 8 odst. 1 směrnice o přijímání je, že členské státy nesmějí nikoho zadržet pouze proto, že je žadatelem o mezinárodní ochranu<sup>48</sup>. Zadruhé podle směrnice o přijímání je zajištění považováno za „obzvláště drastické opatření vůči žadateli o mezinárodní ochranu“<sup>49</sup>, které může být přijato pouze v „jasně vymezených výjimečných případech“<sup>50</sup>. Zatřetí podle čl. 8 odst. 2 je zajištění přípustné za přesně stanovených okolností: i) je-li to nezbytné; ii) na základě individuálního posouzení dotčeného případu; a iii) jestliže nemohou být efektivně použita jiná méně nátlaková alternativní opatření. Začtvrté může být žadatel zadržen pouze tehdy, pokud existuje jeden z důvodů uvedených v čl. 8 odst. 3. Každý z těchto důvodů odpovídá na specifickou potřebu a je autonomní<sup>51</sup>.

54. Tyto přísné podmínky podléhají také požadavku, aby byly důvody zajištění stanoveny ve vnitrostátním právu a aby byly dodrženy procesní záruky pro zajištěné žadatele<sup>52</sup>. Tyto záruky zahrnují podmínku, že pokud je žadatel zajištěn, musí to trvat co nejkratší dobu a jeho svoboda může být omezena, pouze pokud přetrvávají důvody stanovené v čl. 8 odst. 3 (čl. 9 odst. 1).

55. Samotné znění čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání jako takové není v rozporu s právem na svobodu zakotveným v článku 6 Listiny<sup>53</sup>.

42 – Viz čl. 2 písm. h) směrnice o přijímání.

43 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 45 a citovaná judikatura.

44 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 47.

45 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 48 a citovaná judikatura.

46 – Viz analogicky [ve vztahu k čl. 8 odst. 3 písm. e)], rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 49.

47 – Viz analogicky [ve vztahu k čl. 8 odst. 3 písm. e)], rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 50 a 51.

48 – Viz také článek 9 procesní směrnice.

49 – Viz mé stanovisko ve věci N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:85, bod 113, viz rovněž bod 20 odůvodnění směrnice o přijímání.

50 – Viz bod 15 odůvodnění směrnice o přijímání.

51 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 59.

52 – Viz čl. 8 odst. 3 *in fine* a článek 9 směrnice o přijímání.

53 – Viz obdobně rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 52.

56. Z článku 78 SFEU vyplývá, že vytvoření a řádné fungování SEAS je cílem obecného zájmu uznávaného Evropskou unií.

57. Dále je třeba přezkoumat, zda zásah do práva na svobodu, který dovolují dotčená ustanovení, nepřekračuje meze toho, co je přiměřené a nezbytné pro dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou. Nepříznivé následky způsobené právními předpisy totiž nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům<sup>54</sup>.

58. Součástí SEAS jsou i ustanovení o jednotném postavení osob oprávněných požívat mezinárodní ochranu na základě úplného uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy<sup>55</sup>. Systém je založen na koncepci, že členské státy by měly uplatňovat společná kritéria pro určení osob, které tuto ochranu skutečně potřebují<sup>56</sup>.

59. Pokud jde o čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice o přijímání, zjištění nebo ověření totožnosti nebo státní příslušnosti žadatele je klíčovou součástí zjišťování, zda žadatel splňuje podmínky pro získání postavení uprchlíka. Pro účely definice „uprchlíka“ v čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice je třeba ověřit, zda se žadatel „v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit [...]“. Státní příslušnost žadatele je důležitým kritériem, které je zohledněno při posuzování prováděném podle čl. 4 odst. 3 uvedené směrnice. Informace o situaci v zemi původu žadatele jsou přesně takovými detaily, které by se členské státy mohly snažit ověřit u organizací, jako je UNHCR<sup>57</sup>. Taková šetření však nelze provést, pokud není známa státní příslušnost žadatele (nebo jeho postavení osoby bez státní příslušnosti).

60. Dále je třeba, aby členské státy zvážily, zda dotyčná osoba nemá nárok na mezinárodní ochranu z důvodu, že je vyloučena z výhod postavení uprchlíka podle článku 12 kvalifikační směrnice. Takové posouzení není možné, dokud není zjištěna totožnost osoby.

61. Obecněji je totožnost žadatele významným prvkem v rámci SEAS a má zvláštní význam v souvislosti s fungováním takzvaného „dublinkého systému“<sup>58</sup>. Tento systém stanoví postup pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Bez informací o totožnosti žadatele by nebylo možné, aby členské státy v konkrétním případě uplatňovaly kritéria stanovená nařízením č. 604/2013 pro určení příslušného členského státu.

62. Totožnost je rovněž důležitá pro rozhodování o nepřijatelnosti žádosti podle článku 33 procesní směrnice. Žádost o azyl by byla podle čl. 33 odst. 2 písm. a) této směrnice nepřijatelná, pokud mezinárodní ochranu již přiznal jiný členský stát.

63. Konečně totožnost žadatele je rovněž relevantní při rozhodování, zda by se měly uplatňovat zvláštní procesní záruky v souladu s článkem 24 procesní směrnice nebo v případě nezletilých osob bez doprovodu (článek 25 uvedené směrnice).

54 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 54 a citovaná judikatura.

55 – Viz článek 1 kvalifikační směrnice a bod 3 odůvodnění směrnice o přijímání.

56 – Článek 4 kvalifikační směrnice.

57 – Viz bod 22 odůvodnění kvalifikační směrnice.

58 – „Dublinký systém“ odkazuje, mimo jiné, na pravidla v nařízení (EU) č. 604/2013 Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31). Existuje zvláštní ustanovení v článku 28 tohoto nařízení pro zajištění za účelem přemístění. Nicméně toto ustanovení není relevantní pro projednávání případ.

64. Vzhledem k těmto systémovým rysům systému SEAS se domnívám, že zajištění žadatele za účelem ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti na základě čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice o přijímání může být v konkrétním případě vhodným opatřením.

65. Ustanovení čl. 8 odst. 3 písm. b) směrnice o přijímání se týká určení „těch skutečností, na nichž je jeho žádost o mezinárodní ochranu založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat“. Zde připomínám, že čl. 4 odst. 1 kvalifikační směrnice stanoví, že pro účely posouzení skutečností a okolností týkajících se žádosti o mezinárodní ochranu mohou členské státy pokládat za povinnost žadatele, aby co nejdříve předložil všechny náležitosti potřebné k doložení své žádosti. V mnoha případech bude hlavním zdrojem informací samotný žadatel, jelikož posouzení členských států má být především založeno na jeho tvrzeních týkajících se jeho situace, která lze ověřit odkazem na jiné zdroje<sup>59</sup>. Členské státy jsou povinny posuzovat všechny žádosti o mezinárodní ochranu jednotlivě, objektivně a nestranně<sup>60</sup>. Přitom členské státy musí také ověřit věrohodnost tvrzení žadatele<sup>61</sup>.

66. Pokud tedy jednotlivec žádá o azyl na základě obavy před pronásledováním z důvodu zastávání určitých politických názorů, orgány členských států jsou povinny tyto nároky ověřit v souladu s kvalifikační směrnicí a procesní směrnicí. Článek 13 procesní směrnice totiž ukládá žadatelům povinnost spolupracovat s příslušnými orgány při zjišťování jejich totožnosti a jiných údajů uvedených v čl. 4 odst. 2 kvalifikační směrnice.

67. Pokud žadatel nespolupracuje s příslušnými orgány, *a fortiori* pokud se odmítne dostavit na pohovor nebo uteče, nemůže k tomuto posouzení dojít.

68. Proto se domnívám, že čl. 8 odst. 3 písm. b) směrnice o přijímání je vhodným opatřením k dosažení obecného cíle SEAS uplatňování společných kritérií pro určení osob, které skutečně potřebují mezinárodní ochranu, a jejich odlišení od žadatelů, kteří nemají nárok na takovou ochranu.

69. Soudní dvůr zdůraznil, že s ohledem na význam práva na svobodu zakotveného v čl. 6 Listiny a závažnost zásahu do tohoto práva, který představuje zajištění, musí být omezení činěna v mezích toho, co je naprosto nezbytné<sup>62</sup>.

70. Obě dotčená ustanovení podléhají splnění souboru podmínek, jehož cílem je jasně vymezit použití takového opatření<sup>63</sup>.

71. Ustanovení čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) jsou samostatnými důvody pro zajištění. Budu proto každé opatření zkoumat odděleně, abych zjistil, zda splňuje kritérium nezbytnosti.

72. Vzhledem k tomu, že žadatelé o azyl utíkají před pronásledováním, lze očekávat, že mnozí cestují s padělanými nebo neúplnými doklady. Ze znění čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice o přijímání ve spojení s čl. 8 odst. 1 a 2 implicitně vyplývá, že k zajištění žadatele na základě tohoto důvodu má dojít pouze tehdy, neuvede-li svou totožnost nebo státní příslušnost nebo pokud příslušné orgány neakceptují jeho tvrzení. Ne každý žadatel může být zajištěn pro účely ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti. Navíc čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice o přijímání musí být používán na základě cílů uvedené směrnice. Patří sem zásady nezbytnosti a přiměřenosti a cíl, aby doba nezbytná k ověření důvodů zajištění byla co nejkratší<sup>64</sup>.

59 – Článek 4 kvalifikační směrnice.

60 – Článek 10 odst. 2 a 3 písm. a) procesní směrnice.

61 – Viz například rozsudek ze dne 2. prosince 2014, A. a další, C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2406, bod 55 a násl.

62 – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 56 a citovaná judikatura.

63 – Viz obdobně [ve vztahu k čl. 8 odst. 3 písm. e)] rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 57.

64 – Viz zvláště body odůvodnění 15 a 16 směrnice o přijímání.

73. Ustanovení čl. 8 odst. 3 písm. b) se výslovně omezuje na případy, kdy by informace na podporu žádosti „bez zajištění žadatele nebylo možné získat“. Použitá formulace tak naznačuje, že zákonodárce chtěl zdůraznit, že členské státy nemohou tento důvod použít svévolně. Toto omezení je zdůrazněno slovy „zejména v případě nebezpečí skrývání se žadatele“. Podobně cíle uvedené v 15. a 16. bodě odůvodnění potvrzují, že toto ustanovení by mělo být použito pouze tehdy, kdy je to naprosto nezbytné.

74. Kromě toho právní záruky uvedené v čl. 8 odst. 1 a 2 odrážejí doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2003)5 a Pokyny UNHCR o zajištění, podle kterých zajištění musí být omezeno na výjimečné případy.

75. Rovněž je třeba mít na paměti, že směrnici o přijímání je třeba vykládat ve spojení s procesními požadavky stanovenými v procesní směrnici. Článek 26 posledně uvedené směrnice zakazuje zajištění pouze z toho důvodu, že dotyčná osoba je žadatelem. Ze širšího kontextu SEAS rovněž jasně vyplývá, že ustanovení o zajištění podle čl. 8 odst. 3 směrnice o přijímání nepředstavují obecné pravidlo, ale jsou určena pro výjimečné případy.

76. Historie vzniku směrnice o přijímání potvrzuje, že otázka zajištění se posuzovala na základě obecného schématu a cílů SEAS a že zajištění je přípustné jen tehdy, jestliže je v souladu se základními právy a je-li nezbytné a přiměřené<sup>65</sup>.

77. Konečně mám za to, že dotčená ustanovení vytvářejí spravedlivou rovnováhu mezi soukromým zájmem a obecným zájmem zajistit řádné fungování SEAS, v jehož rámci se poskytne mezinárodní ochrana státním příslušníkům třetích zemí, kteří splňují kritéria a zamítnou se žádosti, které nesplňují kritéria, a že umožňuje členským státům využít své omezené zdroje při plnění svých mezinárodních závazků, včetně požadavků právních předpisů EU, které se vyvíjely s ohledem na zásady stanovené v Ženevské úmluvě, jakož i v EÚLP<sup>66</sup>.

### ***Platnost ve světle čl. 52 odst. 3 Listiny***

78. Jak jsem uvedla výše, článek 6 Listiny odpovídá čl. 5 odst. 1 EÚLP<sup>67</sup>. V souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny je význam a rozsah práva na osobní svobodu a bezpečnost zaručený článkem 6 Listiny stejný jako význam stanovený v EÚLP<sup>68</sup>. Soudní dvůr tedy musí přihlídnout k článku 5 EÚLP, jak jej vykládá ESLP při zkoumání platnosti dotčených ustanovení ve světle článku 6 Listiny.

79. Článek 5 EÚLP je zdrojem rozsáhlé judikatury ESLP. Právo na svobodu a bezpečnost zaručené tímto ustanovením není absolutní. Je předmětem taxativního výčtu přípustných důvodů, pro které mohou být osoby zbaveny svobody<sup>69</sup>. Článek 5 odst. 1 písm. f) byl popsán jako důvod, který umožňuje státům zadržet „cizince“ (nebo státního příslušníka třetí země) v rámci výkonu pravomocí v oblasti přistěhovalectví nebo azylu. Tento konkrétní důvod obsahuje dvě části. Zaprvé je zajištění přípustné k zabránění neoprávněnému vstupu do země. Zadruhé může být státní příslušník třetí země zajištěn za účelem vyhoštění nebo vydání.

80. Vzhledem ke skutečnostem uvedeným v předkládacím rozhodnutí mám za to, že je třeba přezkoumat platnost dotčených ustanovení pouze v souvislosti s první částí čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP.

65 – Viz návrh Komise směrnice Evropského parlamentu a Rady stanovující normy pro přijímání uchazečů o azyl COM(2008) 815 final, s. 6 a 8; viz také bod 35 odůvodnění směrnice o přijímání.

66 – Viz obdobně rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 68.

67 – Viz bod 5 výše.

68 – Viz body 49 a 50 výše.

69 – Viz rozsudek Nabil, § 26.

81. ESLP poprvé vyložil tuto otázku ve věci Saadi<sup>70</sup>. Připomněl, že „s výhradou svých závazků vyplývajících z úmluvy mají státy ‚nepopiratelné svrchované právo vykonávat dohled nad vstupem a pobytem cizinců na jejich území‘ [...] Nezbytným doplňkem tohoto práva je oprávnění států zajistit potenciální přistěhovalce, kteří požádali o povolení k vstupu, ať už z důvodu azylu nebo z jiného důvodu. Je zřejmé, že [...] zajištění potenciálních přistěhovalců, včetně žadatelů o azyl, může být slučitelné s čl. 5 odst. 1 písm. f) [EÚLP]“<sup>71</sup>.

82. ESLP dále uvedl, že „pokud stát ‚nepovolil‘ vstup do země, je jakýkoli vstup ‚neoprávněný‘ a zajištění osoby, která chce vstoupit na území a která potřebuje, ale dosud nemá oprávnění ke vstupu, může být bez jakéhokoli zkreslení doslovného významu sloužit k tomu, aby se ‚zabránilo jeho neoprávněnému vstupu‘. [Velký senát] nesouhlasí s tvrzením, že pokud se žadatel o azyl přihlásil přistěhovaleckým orgánům, usiluje o ‚povolený‘ vstup, takže výsledek zajištění nemůže být odůvodněn podle první části čl. 5 odst. 1 písm. f). Pokud by se první část čl. 5 odst. 1 písm. f) vykládala tak, že dovoluje jen zajištění osoby, u níž se prokáže, že se pokouší vyhnout se omezením vstupu, představovalo by to příliš restriktivní výklad znění tohoto ustanovení a pravomoci státu uplatňovat své nesporné právo na kontrolu uvedenou výše“<sup>72</sup>. ESLP vyjádřil názor, že takový výklad by byl neslučitelný se závěrem č. 44 Výkonného výboru Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky, s pokyny a doporučeními Výboru ministrů Rady Evropy UNHCR Rec(2003)5<sup>73</sup>. Tyto dokumenty připouštějí možnost, že žadatelé o azyl mohou být za určitých okolností zajištěni za účelem provedení ověření totožnosti nebo za účelem zjištění skutečností, na nichž je založena žádost o mezinárodní ochranu.

83. Z toho vyplývá, že první část čl. 5 odst. 1 písm. f) může být uplatněna jako výjimka z obecného pravidla, které zaručuje svobodu ve věcech týkajících se žadatelů o azyl, kteří nepodléhají příkazu k vyhoštění z území Evropské unie. V zásadě není neslučitelné s tímto ustanovením, a tudíž ani s článkem 6 Listiny, zajistit žadatele o azyl v okamžiku, kdy se pokusí vstoupit na území EU za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti [čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice o přijímání]. Stejně tak není neslučitelné s tímto ustanovením, aby byl žadatel zajištěn za účelem zjištění skutečností, na nichž je jeho žádost o mezinárodní ochranu založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat, zejména v případě nebezpečí skrývání se žadatele [čl. 8 odst. 3 písm. b) směrnice o přijímání].

84. Pokud jde o možnost, že by se žadatel mohl skrývat, mám za to, že není nutné prokázat, že zajištění je nezbytné k zabránění skrývání se této osoby<sup>74</sup>. Podmínkou je, aby byla přijata opatření k zajištění toho, aby příslušné orgány mohly vykonávat své úkoly podle článku 4 kvalifikační směrnice a článku 10 procesní směrnice pro účely posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a aby hrozilo *možné riziko*, že v opačném případě by se žadatel mohl pokusit o útěk.

85. ESLP však několikrát rozhodl, že každé zbavení svobody musí nejen spadat pod některou z uvedených výjimek v čl. 5 odst. 1 písm. a) až f), ale že musí být též „zákonné“. V tomto ohledu EÚLP „v podstatě odkazuje na vnitrostátní právo a stanoví povinnost dodržovat hmotněprávní a procesní pravidla vnitrostátního práva“<sup>75</sup>.

70 – Rozsudek ESLP ze dne 29. ledna 2008, Saadi v. Spojené království, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903 (dále jen „Saadi“).

71 – Rozsudek Saadi, § 64.

72 – Rozsudek Saadi, § 65.

73 – Rozsudek Saadi, § 34, § 35 a § 37.

74 – Viz obdobně rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 1996, Chahal v. Spojené království, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, § 112.

75 – Rozsudek Saadi, § 67.

86. Zajištění dle čl. 5 odst. 1 písm. f) nemůže být slučitelné s EÚLP, pokud je svévolné<sup>76</sup>. Neexistuje univerzální definice svévolného postupu vnitrostátních orgánů. Klíčovým faktorem, který se uplatňuje při individuálním posuzování, je, zda zajištění, navzdory dodržování vnitrostátního předpisu, nevychází z úkonů, které nebyly učiněny v dobré víře či s podvodným úmyslem<sup>77</sup>. Pokud je žadatel o azyl zajištěn, jeho zajištění „musí úzce souviset s cílem zabránit jeho neoprávněnému vstupu do země“. ESLP rovněž uvedl, že místo a podmínky zajištění by měly být vhodné, s přihlédnutím k tomu, že „toto opatření se nevztahuje na pachatele trestných činů, ale na cizince, kteří – často v obavě o svůj život – uprchli z vlastní země“. Délka zajištění by tedy neměla překročit dobu, která je přiměřeně vyžadována k dosažení sledovaného cíle<sup>78</sup>.

87. Z mého přezkumu čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání ve vztahu k čl. 52 odst. 1 Listiny vyplývá, že za okolností uvedených v těchto ustanoveních je zajištění přiměřeným omezením práva na svobodu ve vhodném případě. Toto posouzení platí i pro účely čl. 52 odst. 3<sup>79</sup>.

88. Dodávám, že omezení stanovená v čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání musí být vykládána rovněž ve světle jejího článku 9, který odráží záruky pro žadatele, které poskytují čl. 5 odst. 2 až 5 EÚLP. Jedná se o neprodlené uvedení důvodů zatčení, urychlený soudní přezkum zatčení nebo zajištění, právo podat návrh na zahájení řízení, v němž se rozhodne o zákonnosti zajištění a vymahatelné právo na odškodnění za neoprávněné zatčení nebo zajištění. Odpovídající záruky jsou uvedeny v článku 9 směrnice o přijímání, zejména v odstavcích 1 až 5. Jak jsem již uvedla ve svém stanovisku ve věci N., ačkoli v této směrnici neexistuje žádný ekvivalent čl. 5 odst. 5 EÚLP, nicméně „ponechává členským státům veškerý prostor potřebný ke splnění požadavku stanovit vymahatelný nárok na odškodnění“<sup>80</sup>.

89. Omezení práva na osobní svobodu stanovené v čl. 8 odst. 3 písm. a) a b) směrnice o přijímání ve spojení se zárukami pro zajištěné žadatele tak zajišťují, že právo na svobodu, o kterém bylo uvedeno, že má „nejvyšší význam v demokratické společnosti“<sup>81</sup> se uplatňuje v souladu se smyslem a účelem článku 5 EÚLP.

90. Konečně připomínám, že předkládající soud formuluje svou otázku s odkazem na rozsudek ESLP ve věci Nabil. V tomto případě byl vůči žadatelům o azyl vydán příkaz k vyhoštění z Maďarska, jakož i zákaz vstupu. Obě opatření byla nařízena před podáním žádosti o azyl. Případ žadatelů byl přezkoumán, aby bylo možné určit, zda je zajištění slučitelné s právem na svobodu na základě druhé části čl. 5 odst. 1 písm. f) – zajištění ve vztahu k osobě, proti které probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání<sup>82</sup>.

91. Vzhledem k tomu, že řízení o žádosti o azyl pana K. nadále probíhá a že předkládací usnesení neobsahuje informace, které by naznačovaly, že proti němu bylo vydáno jakékoli opatření podle směrnice o navrácení, nic nenasvědčuje tomu, že v současné době proti němu probíhá řízení o „vyhoštění nebo vydání“. Je tedy ve zcela jiné situaci než žadatelé ve věci Nabil. Za těchto okolností a s přihlédnutím ke skutkovému stavu popsanému předkládajícím soudem se nemůže na situaci pana K vztahovat druhá část čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP. Výklad tohoto ustanovení, který podal ESLP v rozsudku ve věci Nabil, tedy nemá žádný vliv na posouzení platnosti čl. 8 odst. 3 písm. a) pro účely projednávaného případu.

76 – Rozsudek Saadi, § 67.

77 – Rozsudek Saadi, § 69 až § 73.

78 – Rozsudek Saadi, § 74.

79 – Viz body 57 až 77 výše.

80 – Viz mé stanovisko ve věci N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:85, bod 136.

81 – Viz rozsudek ESLP ze dne 29. března 2010, Medvedev a další v. Francie, CE:ECHR:2010:0329JUD000339403, § 76.

82 – Rozsudek Nabil, § 28 a 38 a násl.



92. Pro úplnost dodávám, že situace je každopádně složitější, než uvádí předkládající soud s ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci N., podle kterého z rozsudku Nabil nutně nevyplývá, že probíhající azylové řízení znamená, že zajištění osoby, která podala žádost o azyl, není provedeno „za účelem vyhoštění“<sup>83</sup>.

## Závěry

93. Ve světle výše uvedených úvah jsem toho názoru, že Soudní dvůr by měl určit, že:

„Při posouzení otázky položené rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Okresní soud v Haagu, místo jednání Haarlem, Nizozemsko) Soudním dvorem nebyla zjištěna žádná skutečnost, která by mohla ovlivnit platnost čl. 8 odst. 3 prvního pododstavce písm. a) a b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, z hlediska článku 6 a čl. 52 odst. 1 a 3 Listiny základních práv Evropské unie.“

83 – Vše, co je zapotřebí, je, že je třeba podniknout kroky k vyhoštění nebo vydání (viz rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 79 a 80). Toto stanovisko potvrzuje judikatura ESLP (viz například rozsudek ESLP ze dne 23. října 2008, Soldatenko v. Ukrajina, CE:ECHR: 2008: 1023JUD000244007, § 109). Tento soud rovněž rozhodl, že zajištění může být odůvodněno podle druhé části čl. 5 odst. 1 písm. F) EÚLP, a to i tehdy, pokud nebyla podána formální žádost o vydání nebo o vyhoštění, viz rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 9. prosince 1980, X. v. Švýcarsko, CE:ECHR:1980:1209DEC000901280.