



## Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 15. marca 2017\*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu — Nariadenie Rady (EÚ) č. 604/2013 (Dublin III) — článok 28 ods. 2 — Zaistenie na účely odovzdania — článok 2 písm. n) — Značné riziko úteku — Objektívne kritériá — Absencia zákonnej definície“

Vo veci C-528/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (Česká republika) z 24. septembra 2015 a doručený Súdnemu dvoru 7. októbra 2015, ktorý súvisí s konaním:

**Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie**

proti

**Salahovi Al Chodorovi,**

**Ajlinovi Al Chodorovi,**

**Ajvarovi Al Chodorovi,**

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory M. Ilešič, sudcovia A. Prechal (spravodajkyňa), A. Rosas, C. Toader a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 14. júla 2016,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, v zastúpení: D. Franc,
- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, J. Vlácil a S. Šindelková, splnomocnení zástupcovia,
- grécka vláda, v zastúpení: M. Michelogiannaki, splnomocnená zástupkyňa,

\* Jazyk konania: čeština

- vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: S. Brandon, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci M. Gray, barrister,
- Európska komisia, v zastúpení: M. Condou-Durande, M. Šimerdová a G. Wils, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 10. novembra 2016,

vyhlásil tento

### **Rozsudok**

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 28 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31, ďalej len „nariadenie Dublin III“), v spojení s článkom 2 tohto nariadenia.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci kasačného opravného prostriedku, ktorý podala Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (ďalej len „cudzinecká polícia“) vo veci rozhodnutia súdu nižšieho stupňa, ktorým sa zrušilo rozhodnutie cudzineckej polície o zaistení pánov Salaha, Ajlina a Ajvara Al Chodorových (spolu ďalej len „Al Chodorovci“) na dobu 30 dní na účely ich vydania do Maďarska.

### **Právny rámec**

#### ***EDLP***

- 3 Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“), vo svojom článku 5, nazvanom „Právo na slobodu a bezpečnosť“, stanovuje:

„1. Každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane na základe postupu stanového zákonom:

...

- f) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie, alebo osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhostenie alebo vydanie. ...“

#### ***Právo Únie***

#### ***Charta***

- 4 Článok 6 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) stanovuje, že „každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť“.

- 5 Podľa článku 52 Charty, nazvaného „Rozsah a výklad práv a zásad“:

„1. Akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

...

3. V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.

...“

### **Nariadenie Dublin III**

- 6 Odôvodnenie 9 uvedeného nariadenia stanovuje:

„Vzhľadom na výsledky uskutočneného hodnotenia implementácie nástrojov prvej etapy je v tejto fáze vhodné potvrdiť zásady, z ktorých vychádza nariadenie [Rady] (ES) č. 343/2003 [z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 50, 2003, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109)], a zároveň vzhľadom na nadobudnuté skúsenosti uskutočniť nevyhnutné vylepšenia, aby sa zvýšila účinnosť dublinského systému a posilnila ochrana poskytovaná žiadateľom v rámci tohto systému. Vzhľadom na to, že pre spoločný európsky azylový systém je potrebné, aby riadne fungoval dublinský systém, jeho zásady a fungovanie by sa mali preskúmavať pri budovaní ostatných zložiek spoločného európskeho azylového systému a nástrojov solidarity Únie. Mala by sa napláňovať komplexná kontrola účelnosti prostredníctvom preskúmania na základe dôkazov so zameraním na právne, hospodárske a sociálne dôsledky dublinského systému vrátane jeho dôsledkov na základné práva.“

- 7 Odôvodnenie 20 nariadenia Dublin III stanovuje:

„Zaistenie žiadateľov by sa malo uplatňovať v súlade s hlavnou zásadou, podľa ktorej osobu nie je možné zaistiť len z toho dôvodu, že žiada o medzinárodnú ochranu. Zaistenie by malo byť na čo najkratšiu dobu a mala by sa naň vzťahovať zásada nevyhnutnosti a proporcionality. Zaistenie žiadateľov musí byť predovšetkým v súlade s článkom 31 Ženevského dohovoru. Konania stanovené na základe tohto nariadenia, ktoré sa týkajú zaistenej osoby, by sa mali viesť ako prioritné a v rámci čo najkratších lehôt. Pokiaľ ide o všeobecné záruky vzťahujúce sa na zaistenie, ako aj podmienky zaistenia, mali by členské štáty podľa potreby uplatňovať ustanovenia smernice [Európskeho parlamentu a Rady] 2013/33/EÚ [z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96)] aj na osoby zaistené na základe tohto nariadenia.“

- 8 Článok 2 nariadenia Dublin III s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia:

...

n) „riziko úteku“ je existencia dôvodov v konkrétnom prípade, ktoré sa zakladajú na objektívnych kritériách vymedzených právom, pre ktoré sa možno domnievať, že žiadateľ alebo štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, na ktorých sa vzťahuje konanie o odovzdaní, môžu utiecť.“

9 Článok 28 tohto nariadenia s názvom „Zaistenie“ stanovuje:

„1. Členské štáty nezaistia osobu len z toho dôvodu, že v súvislosti s ňou prebieha konanie podľa tohto nariadenia.

2. Ak existuje značné riziko úteku, členské štáty môžu dotknutú osobu zaistiť na účely zabezpečenia konania o odovzdaní v súlade s týmto nariadením, a to na základe individuálneho posúdenia a len vtedy, ak je zaistenie primeraným opatrením a nie je možné účinne uplatniť iné, miernejšie alternatívne donucovacie opatrenia.

3. Zaistenie musí byť čo najkratšie a nesmie trvať dlhšie, než je opodstatnene nevyhnutné na riadne vykonanie požadovaných administratívnych postupov až do uskutočnenia odovzdania podľa tohto nariadenia.

...“

### ***Smernica 2013/33***

10 Podľa článku 8 smernice 2013/33 (ďalej len „smernica o prijímaní“):

„1. Členské štáty nesmú zaistiť osobu len z toho dôvodu, že táto osoba je žiadateľom v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany [(Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60)].

2. Ak je to nevyhnutné, členské štáty môžu na základe individuálneho posúdenia každého jednotlivého prípadu žiadateľa zaistiť, ak nemožno účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia.

3. Žiadateľa možno zaistiť iba:

...

f) v súlade s článkom 28 nariadenia [Dublin III].

Dôvody zaistenia sa stanovia vo vnútroštátnom práve.

...“

### ***České právo***

11 § 129 ods. 1 zákona č. 326/1999 o pobyte cudzinců na území České republiky a o změně některých zákonů (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) stanovoval:

„Polícia zaistí na nevyhnutnú dobu cudzinca, ktorý neoprávnene vstúpil alebo sa zdržiaval na území, na účely jeho vydania podľa medzinárodnej zmluvy uzavretej s iným členským štátom Európskej únie pred 13. januárom 2009 alebo iného priamo uplatniteľného právneho predpisu Európskych spoločenstiev.“

- 12 K dátumu vyhlásenia rozhodnutia vnútroštátneho súdu prebiehal legislatívny postup na účely novely tohto ustanovenia, ktorým bol doplnený odsek 4, v nasledujúcom znení:

„Polícia rozhodne o zaistení cudzinca na účely jeho vydania do štátu, ktorý je viazaný priamo uplatniteľným predpisom Únie, len vtedy, ak existuje značné riziko úteku. Za značné riziko úteku sa najmä považuje, ak sa cudzinec na území zdržiaval neoprávnene, už sa vyhol vydaniu do štátu viazaného priamo uplatniteľným predpisom Európskej únie, alebo sa pokúsil o útek alebo vyjadril úmysel nerešpektovať právoplatné rozhodnutie o premiestnení do štátu viazaného priamo uplatniteľným predpisom Únie, alebo ak je takýto úmysel zjavný z jeho konania. Za značné riziko úteku sa ďalej považuje, ak cudzinec, ktorý bude vydaný do štátu viazaného priamo uplatniteľným predpisom Európskej únie a priamo nesusediaceho s Českou republikou, nemôže oprávnene sám cestovať do tohto štátu a nemôže uviesť adresu miesta pobytu na území.“

### **Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka**

- 13 Al Chodorovci, irackí štátni príslušníci, pricestovali do Českej republiky, kde boli 7. mája 2015 kontrolovaní políciou. Keďže nepredložili žiadny doklad totožnosti, cudzinecká polícia ich vypočula.
- 14 Al Chodorovci pri výsluchu uviedli, že sú kurdskej národnosti a že ich dedinu obsadili bojovníci teroristickej organizácie Islamský štát. Al Chodorovci sa dostali cez Turecko do Grécka, odkiaľ pokračovali v nákladnom aute. V Maďarsku ich zadržala polícia a boli im odobraté odtlačky prstov. Salah Al Chodor uviedol, že pri tej príležitosti podpísal nejaké dokumenty. Nasledujúci deň zabezpečili maďarské orgány ich odvoz na železničnú stanicu a nasmerovali ich do utečeneckého tábora. Tento tábor po dvoch dňoch opustili s úmyslom pripojiť sa k príbuzným v Nemecku.
- 15 Po zadržaní Al Chodorovcov na území Českej republiky česká cudzinecká polícia z databázy Eurodac zistila, že podali v Maďarsku žiadosť o azyl.
- 16 Cudzinecká polícia usúdila, že existovalo značné riziko úteku, keďže Al Chodorovci nemali v Českej republike žiadne povolenie na pobyt, ani ubytovanie do času ich odovzdania do Maďarska. Okrem toho napriek tomu, že im to pravidlá zakazovali, opustili utečenecký tábor v Maďarsku pred rozhodnutím o ich žiadosti o azyl, a to s úmyslom cestovať do Nemecka. Cudzinecká polícia zaistila Al Chodorovcov na dobu 30 dní do času ich odovzdania do Maďarska podľa § 129 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov v spojení s článkom 28 ods. 2 nariadenia Dublin III.
- 17 Al Chodorovci podali proti rozhodnutiu o ich zaistení žalobu. Krajský soud v Ústí nad Labem (Česká republika) toto rozhodnutie zrušil z dôvodu, že český zákon nevymedzuje objektívne kritériá na účely posúdenia rizika úteku v zmysle článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III. Tento súd preto považoval zaistenie za protiprávne. Vychádzal okrem iného z dvoch podobných rozsudkov vydaných súdmi iných členských štátov, a to z rozsudku Bundesgerichtshof (Spolkový súdny dvor, Nemecko) (Bundesgerichtshof, 26. júna 2014, V ZB 31/14) a z rozsudku Verwaltungsgerichtshof (Správny súd, Rakúsko) (Verwaltungsgerichtshof, 19. február 2015, RO 2014/21/0075-5).
- 18 Po zrušení rozhodnutia cudzineckej polície boli Al Chodorovci prepustení na slobodu. Českú republiku opustili a vycestovali nevedno kam.
- 19 Cudzinecká polícia podala proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem kasačný opravný prostriedok na Nejvyšší správní soud (Česká republika). Podľa tejto polície samotná skutočnosť, že český zákon neurčuje objektívne kritériá vymedzujúce riziko úteku, neodôvodňuje neuplatniteľnosť článku 28 ods. 2 nariadenia Dublin III. Toto posledné uvedené ustanovenie ukladá povinnosť skúmať riziko úteku z hľadiska troch podmienok, konkrétne individuálne posúdenie z hľadiska okolností veci, primeranosť zaistenia a nemožnosť uplatnenia miernejších donucovacích opatrení. Cudzinecká polícia podľa svojich slov tieto podmienky splnila.

- 20 Vnútroštátny súd má pochybnosti o tom, či článok 28 ods. 2 nariadenia Dublin III v spojení s článkom 2 písm. n) tohto nariadenia a/alebo § 129 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov predstavujú dostatočný právny základ v prípade absencie objektívnych kritérií, ktoré vymedzujú značné riziko úteku, vo vnútroštátnom zákone.
- 21 Tento súd v rámci tohto zdôrazňuje, že jazykové verzie článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III sa navzájom odlišujú. Aj keď francúzska alebo nemecká verzia tohto ustanovenia vyžaduje, aby boli objektívne kritériá na posúdenie rizika úteku vymedzené zákonom, iné jazykové verzie vyžadujú, aby boli uvedené kritériá vymedzené „právom“, takže význam pojmov „vymedzené právom“ zo znenia tohto ustanovenia jednoznačne nevyplýva. Okrem toho vnútroštátny súd uvádza, že Európsky súd pre ľudské práva vykladá pojem „zákon“ široko, v tom zmysle, že sa podľa neho neobmedzuje len na zákon, ale zahŕňa aj iné pramene práva (rozsudok ESLP z 24. apríla 1990, *Kruslin v. Francúzsko*, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, bod 29). V súvislosti so zaistením osôb s neoprávneným pobytom z rozsudku ESLP z 9. júla 2009, *Mooren v. Nemecko* (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, body 76 a 90 až 97), vyplýva, že treba posúdiť kvalitatívnu stránku právneho základu, najmä z hľadiska jeho zrozumiteľnosti, dostupnosti a predvídateľnosti.
- 22 Vnútroštátny súd preto kladie otázku, či uznanie objektívnych kritérií prostredníctvom jeho ustálenej judikatúry, na základe ktorých možno pristúpiť k zaisteniu osôb podľa § 129 zákona o pobyte cudzincov môže spĺňať požiadavky na vymedzenie „právom“ v zmysle článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III, pokiaľ táto judikatúra sankcionuje ustálenú správnu prax cudzineckej polície, ktorú charakterizuje absencia prvkov svojvôle, predvídateľnosti a individuálneho posúdenia v každom jednotlivom prípade.
- 23 Za týchto podmienok Nejvyšší správní soud rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:
- „Má samotná skutočnosť, že zákon nevymedzuje objektívne kritériá na posúdenie značného rizika úteku cudzinca [podľa článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III], za následok neuplatnenie inštitútu zaistenia podľa článku 28 ods. 2 [tohto] nariadenia?“

### O prejudiciálnej otázke

- 24 Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa má článok 2 písm. n) v spojení s článkom 28 ods. 2 nariadenia Dublin III vykladať v tom zmysle, že členským štátom ukladajú povinnosť stanoviť vnútroštátnym zákonom objektívne kritériá, na ktorých sa zakladajú dôvody, pre ktoré sa možno domnievať, že žiadateľ o medzinárodnú ochranu (ďalej len „žiadateľ“), s ktorým sa vedie konanie o odovzdaní, utečie, a či má absencia týchto kritérií vo vnútroštátnom zákone za následok neuplatniteľnosť článku 28 ods. 2 tohto nariadenia.
- 25 Na úvod treba pripomenúť, že nariadenie Dublin III umožňuje podľa svojho článku 28 ods. 2 zaistiť žiadateľov na účely zabezpečenia konania o odovzdaní v súlade s týmto nariadením, ak existuje značné riziko úteku, a to na základe individuálneho posúdenia, a len vtedy, ak je zaistenie primeraným opatrením a nie je možné účinne uplatniť iné, miernejšie alternatívne donucovacie opatrenia. Článok 2 písm. n) tohto nariadenia zas definuje pojem „riziko úteku“ ako existenciu dôvodov v konkrétnom prípade, ktoré sa zakladajú na objektívnych kritériách vymedzených právom, pre ktoré sa možno domnievať, že dotknutá osoba môže utiecť.
- 26 Cudzinecká polícia a česká vláda na úvod tvrdia, že nariadenie je v členských štátoch priamo uplatniteľné a nepredpokladá teda predchádzajúce prebratie do vnútroštátneho práva. Článok 2 písm. n) nariadenia Dublin III preto neukladá vnútroštátnemu zákonodarcovi povinnosť, aby do vnútroštátneho zákona prebral objektívne kritériá vymedzujúce riziko úteku.

- 27 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora podľa článku 288 ZFEÚ a z dôvodu povahy nariadení a ich funkcie v systéme prameňov práva Únie majú uvedené nariadenia vo všeobecnosti bezprostredný účinok vo vnútroštátnych právnych poriadkoch, a to bez toho, aby vnútroštátne orgány museli prijať vykonávacie predpisy. Niektoré ustanovenia nariadenia však na svoje vykonávanie môžu vyžadovať prijatie vykonávacích predpisov členskými štátmi (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. apríla 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging a Janssens, C-42/10, C-45/10 a C-57/10, EU:C:2011:253, body 47 až 48, ako aj citovanú judikatúru).
- 28 Tak je to aj v prípade článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III, ktorý výslovne vyžaduje, aby boli objektívne kritériá vymedzujúce existenciu rizika úteku „vymedzené právom“. Keďže tieto kritériá neboli stanovené v tomto nariadení ani v inom právnom akte Únie, úprava uvedených kritérií patrí v kontexte tohto nariadenia do vnútroštátneho práva. Tento záver je okrem iného podporený článkom 8 ods. 3 písm. f) smernice o prijímaní, podľa ktorého možno žiadateľa zaistiť v súlade s článkom 28 nariadenia Dublin III v spojení s posledným pododsekom tohto článku 8 ods. 3, podľa ktorého sa dôvody takéhoto zaistenia stanovujú vo vnútroštátnom práve. Odôvodnenie 20 nariadenia Dublin III ďalej stanovuje, že pokiaľ ide o všeobecné záruky vzťahujúce sa na zaistenie, ako aj podmienky zaistenia, mali by členské štáty podľa potreby uplatňovať ustanovenia smernice o prijímaní, ktorá vo svojom vyššie uvedenom článku 8 obsahuje priamy odkaz na vnútroštátne právo, aj na osoby zaistené na základe tohto istého nariadenia. Z toho vyplýva, že kritériá, ktoré sú uvedené v článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III, vyžadujú prebratie do vnútroštátneho práva každého členského štátu.
- 29 Ďalej je potrebné určiť, či pojem „právo“ uvedené v článku 2 písm. n) uvedeného nariadenia treba chápať tak, že zahŕňa ustálenú judikatúru, ktorá prípadne potvrdzuje ustálenú správnu prax.
- 30 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora pri výklade ustanovenia práva Únie je potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a cieľ sledovaný právnou úpravou, ktorej je súčasťou (rozsudok z 26. mája 2016, Envirotec Denmark, C-550/14, EU:C:2016:354, bod 27 a citovaná judikatúra).
- 31 Pokiaľ ide o znenie článku 2 písm. n) nariadenia Dublin III, čisto jazyková analýza pojmu „vymedzený právom“ neumožňuje určiť, či tento pojem môže zahŕňať judikatúru alebo ustálenú správnu prax. V rôznych jazykových verziách tohto nariadenia má tento pojem „právo“ odlišný význam. Pojmy používané napríklad v anglickej, poľskej a slovenskej jazykovej verzii sa približujú k pojmu „právo“, ktorý môže mať širší význam ako pojem „zákon“. Niektoré ďalšie verzie, napríklad bulharská, španielska, česká, nemecká a francúzska, majú užší význam.
- 32 V prípade rozdielnych jazykových verzií pritom nemožno posudzovať dosah príslušného ustanovenia výlučne na základe doslovného výkladu, ale sa má vykladať v kontexte celkovej systematiky a účelu právnej úpravy, ktorej je súčasťou (rozsudok z 26. mája 2016, Envirotec Denmark, C-550/14, EU:C:2016:354, bod 28 a citovaná judikatúra).
- 33 Pokiaľ ide o všeobecnú systematiku, do ktorej patrí článok 2 písm. n) nariadenia Dublin III, Súdny dvor už rozhodol, že z odôvodnenia 9 tohto nariadenia vyplýva, že hoci toto nariadenie potvrdzuje zásady, z ktorých vychádza, jeho cieľom je vzhľadom na nadobudnuté skúsenosti uskutočniť nevyhnutné vylepšenia, nielen pokiaľ ide o účinnosť dublinského systému, ale aj o ochranu poskytovanú žiadateľom, ktorá má byť zabezpečená najmä súdnou ochranou žiadateľov (rozsudok zo 7. júna 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 52).
- 34 Táto vysoká úroveň ochrany priznaná žiadateľom podľa nariadenia Dublin III je taktiež stanovená v súvislosti s ich zaistením, ako vyplýva z článku 28 v spojení s článkom 2 písm. n) tohto nariadenia. Článok 28 uvedeného nariadenia totiž zavádza, ako je uvedené v jeho odôvodnení 20, dôležité obmedzenia právomoci členských štátov vykonať zaistenie osôb. Z článku 28 ods. 1 toho istého nariadenia tak vyplýva, že členské štáty nezaistia osobu len z toho dôvodu, že podala žiadosť o medzinárodnú ochranu. Okrem toho podľa odseku 2 tohto článku možno zaistiť osobu na účely zabezpečenia konania o odovzdaní v súlade s týmto nariadením len vtedy, ak existuje značné riziko

úteku, ktorého posúdenie musí byť založené na individuálnom posúdení. Navyše zaistenie musí byť primerané a je odôvodnené len vtedy, ak nie je možné uplatniť iné, miernejšie alternatívne donucovacie opatrenia. Okrem toho podľa odseku 3 uvedeného článku musí byť zaistenie čo najkratšie. Nakoniec článok 2 písm. n) nariadenia Dublin III vyžaduje, aby bolo konštatovanie existencie rizika úteku založené na objektívnych kritériách, ktoré musia byť vymedzené právom a uplatnené v každom jednotlivom prípade.

- 35 Okrem toho treba konštatovať, že nariadenie Dublin III zavádza viac záruk týkajúcich sa zaistenia ako nariadenie č. 343/2003, ktorého je nariadenie Dublin III prepracovaným znením. Nariadenie č. 343/2003 totiž neobsahovalo nijaké ustanovenie o zaistení. Tento vývoj potvrdzuje zvýšenú pozornosť, ktorú normotvorca Únie venuje ochrane žiadateľov, ako vyplýva aj z rozsudku zo 7. júna 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409).
- 36 Pokiaľ ide o cieľ sledovaný článkom 2 písm. n) nariadenia Dublin III v spojení s článkom 28 ods. 2 tohto nariadenia, treba pripomenúť, že tým, že sa povoľuje zaistenie žiadateľa na účely odovzdania v súlade s týmto nariadením, ak existuje značné riziko úteku tohto žiadateľa, uvedené ustanovenia stanovujú obmedzenia výkonu základného práva na slobodu zakotveného v článku 6 Charty (pozri analogicky rozsudok z 15. februára 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 49).
- 37 V tejto súvislosti z článku 52 ods. 1 Charty vyplýva, že akékoľvek obmedzenie výkonu tohto práva musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu tohto práva, ako aj zásadu proporcionality. V rozsahu, v akom Charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v EDLP, článok 52 ods. 3 Charty stanovuje, že zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v tomto dohovore, pričom spresňuje, že právo Únie môže priznávať širší rozsah ochrany týchto práv. Na účely výkladu článku 6 Charty treba teda zohľadniť článok 5 EDLP ako úroveň minimálnej ochrany.
- 38 Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva musí byť akékoľvek obmedzenie slobody zákonné nielen v tom zmysle, že musí mať právny základ vo vnútroštátnom práve, ale táto zákonnosť sa musí týkať aj kvality zákona a znamená, že vnútroštátny zákon, ktorý povoľuje obmedzenie slobody musí byť pri svojom uplatňovaní dostatočne dostupný, presný a predvídateľný, aby sa zabránilo akejkoľvek hrozbe svojvoľnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok ESĽP z 21. októbra 2013, Del Río Prada v. Španielsko, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, bod 125).
- 39 Okrem toho podľa súvisiacej judikatúry Súdneho dvora treba zdôrazniť, že cieľom záruk týkajúcich sa slobody, ako sú zakotvené tak v článku 6 Charty, ako aj v článku 5 EDLP, je predovšetkým ochrana jednotlivca pred svojvoľnosťou. Podmienkou súladu vykonávania opatrenia spojeného s pozbavením slobody s cieľom spočívajúcim v ochrane jednotlivca pred svojvoľnosťou je tak najmä to, aby orgány pri výkone tohto opatrenia nepostupovali v zlej viere alebo zavádzajúco (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. februára 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 81).
- 40 Z vyššie uvedeného vyplýva, že zaistenie žiadateľov, ktoré predstavuje vážny zásah do ich práva na slobodu, podlieha povinnosti dodržiavať prísne záruky, t. j. existencia právneho základu, zrozumiteľnosť, predvídateľnosť, dostupnosť a ochranu pred svojvoľnosťou.
- 41 Pokiaľ ide o prvú z týchto záruk, treba uviesť, že obmedzenie výkonu práva na slobodu je v prejednávanej veci založené na článku 28 ods. 2 nariadenia Dublin III v spojení s článkom 2 písm. n) tohto nariadenia, ktoré je legislatívnym aktom Únie. Toto posledné ustanovenie tak odkazuje na vnútroštátne právo, v ktorom majú byť vymedzené objektívne kritériá preukazujúce existenciu rizika úteku. V tomto kontexte vzniká otázka, aký druh ustanovenia zodpovedá iným zárukám, konkrétne zrozumiteľnosti, predvídateľnosti, dostupnosti a ochrane pred svojvoľnosťou.

- 42 V tejto súvislosti, ako uviedol generálny advokát v bode 63 svojich návrhov, je potrebné, aby právomoc individuálneho posúdenia, ktorou disponujú dotknuté orgány podľa článku 28 ods. 2 nariadenia Dublin III v spojení s článkom 2 písm. n) tohto nariadenia, bola vykonávaná v určitých vopred stanovených medziach. Je preto potrebné, aby kritériá, ktoré vymedzujú existenciu takéhoto rizika, ktoré je dôvodom zaistenia, boli jasne vymedzené záväzným aktom, ktorého uplatnenie je predvídateľné.
- 43 Vzhľadom na účel dotknutých ustanovení, ako aj z hľadiska vysokej úrovne ochrany, ktorá vyplýva z ich kontextu, môže požiadavkám na zrozumiteľnosť, predvídateľnosť, dostupnosť a najmä na ochranu pred svojvoľnosťou zodpovedať len všeobecne záväzný právny predpis.
- 44 Prijatie všeobecne záväzných právnych predpisov totiž poskytuje nevyhnutné záruky, pretože takýto právny predpis upravuje záväzným a vopred známym spôsobom rozhodovací priestor uvedených orgánov pri posudzovaní okolností každého konkrétného prípadu. Okrem toho, ako uviedol generálny advokát v bodoch 81 a 82 svojich návrhov, kritériá stanovené záväzným právnym predpisom najlepšie vyhovujú externej kontrole voľnej úvahy týchto orgánov na účely ochrany žiadateľov pred svojvoľným pozbavením slobody.
- 45 Z toho vyplýva, že článok 2 písm. n) v spojení s článkom 28 ods. 2 nariadenia Dublin III sa má vykladať v tom zmysle, že ukladá povinnosť, aby boli objektívne pravidlá, na ktorých sa zakladajú dôvody, pre ktoré je možné domnievať sa, že žiadateľ utečie, stanovené všeobecne záväzným právnym predpisom. V každom prípade ustálená judikatúra potvrdzujúca ustálenú prax cudzineckej polície, o akú ide vo veci samej, nebude stačiť.
- 46 V prípade, že uvedené kritériá nie sú vymedzené takým právnym predpisom, ako vo veci samej, musí byť zaistenie vyhlásené za protiprávne, čo vedie k neuplatniteľnosti článku 28 ods. 2 nariadenia Dublin III.
- 47 Na položenú otázku treba preto odpovedať tak, že článok 2 písm. n) v spojení s článkom 28 ods. 2 nariadenia Dublin III sa majú vykladať v tom zmysle, že členským štátom ukladajú povinnosť stanoviť všeobecne záväzným právnym predpisom objektívne kritériá, na ktorých sa zakladajú dôvody, pre ktoré je možné domnievať sa, že žiadateľ, s ktorým je vedené konanie o odovzdaní, môže utiecť. Absencia takéhoto právneho predpisu má za následok neuplatniteľnosť článku 28 ods. 2 tohto nariadenia.

## O trovách

- 48 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

**Článok 2 písm. n) v spojení s článkom 28 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, sa majú vykladať v tom zmysle, že členským štátom ukladajú povinnosť stanoviť všeobecne záväzným právnym predpisom objektívne kritériá, na ktorých sa zakladajú dôvody, pre ktoré je možné domnievať sa, že žiadateľ, s ktorým je vedené konanie o odovzdaní, môže utiecť. Absencia takéhoto právneho predpisu má za následok neuplatniteľnosť článku 28 ods. 2 tohto nariadenia.**

Podpisy