



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

15. ožujka 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Uredba (EU) br. 604/2013 (Dublin III) – Članak 28. stavak 2. – Zadržavanje u svrhu transfera – Članak 2. točka (n) – Velika opasnost od bijega – Objektivni kriteriji – Nepostojanje pravne definicije“

U predmetu C-528/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika), odlukom od 24. rujna 2015., koju je Sud zaprimio 7. listopada 2015., u postupku

Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie

protiv

Salaha Al Chodora,

Ajlina Al Chodora,

Ajvara Al Chodora,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Prechal (izvjestiteljica), A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. srpnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, D. Franc,
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil kao i S. Šindelková, u svojstvu agenata,
- za vladu Helenske Republike, M. Michelogiannaki, u svojstvu agentice,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brandon, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Gray, *barrister*,

* Jezik postupka: češki

— za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i M. Šimerdová kao i G. Wils, u svojstvu agenata, saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. studenoga 2016., donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 28. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108., i ispravak u SL-u 2017., L 49, str. 50.) (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III), u vezi s člankom 2. te uredbe.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru postupka povodom kasacijske žalbe koju je uložila Policije ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, Odbor cizinecké policie (policija Češke Republike, regionalna uprava iz Ústí nad Labem, policijska uprava za strance, u daljnjem tekstu: policija za strance), u vezi s poništenjem, od strane suda nižeg stupnja, odluke policije za strance o zadržavanju Salaha, Ajlina i Ajvara Al Chodor (u daljnjem tekstu, zajedno: S., A. i A. Al Chodor) u razdoblju od 30 dana radi njihova povratka u Mađarsku.

Pravni okvir

EKLJP

- 3 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), u članku 5., naslovljenom „Pravo na slobodu i sigurnost”, propisuje:

„1. Svatko ima pravo na slobodu i osobnu sigurnost. Nitko se ne smije lišiti slobode, osim u sljedećim slučajevima i u postupku propisanom zakonom:

[...]

- (f) ako se radi o zakonitom uhićenju ili pritvoru neke osobe kako bi je se spriječilo da neovlašteno uđe u zemlju ili osobe protiv koje je u tijeku postupak protjerivanja ili izručenja.”

Pravo Unije

Povelja

- 4 Članak 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) propisuje da „[s]vatko ima pravo na slobodu i osobnu sigurnost”.
- 5 Prema članku 52. Povelje, naslovljenom „Opseg i tumačenje prava i načela”:

„1. Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

[...]

3. U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.

[...]”

Uredba Dublin III

6. Uvodna izjava 9. navedene uredbe propisuje:

„Uzimajući u obzir rezultate obavljenih evaluacija provedbe instrumenata prve faze, primjereno je na tom stupnju potvrditi načela na kojima se temelji Uredba [Vijeća] (EZ) br. 343/2003 [od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.)] i istodobno na temelju iskustva uvesti potrebna poboljšanja učinkovitosti Dublinskog sustava i zaštite koja se podnositeljima zahtjeva priznaje na temelju tog sustava. Kako je dobro funkcioniranje Dublinskog sustava od bitne važnosti za [Zajednički europski sustav azila [(ZESA)], trebalo bi tijekom uspostave drugih elemenata [ZESA-e] i instrumenata solidarnosti Unije pregledati njegova načela i funkcioniranje. Trebalo bi odrediti provedbu cjelokupnog [„pregleda prikladnosti“] koji se temelji na dokazima i koji obuhvaća pravne, gospodarske i socijalne učinke Dublinskog sustava, uključujući njegov utjecaj na temeljna prava.”

7. Uvodna izjava 20. Uredbe Dublin III propisuje:

„Zadržavanje podnositelja zahtjeva primjenjuje se u skladu s temeljnim načelom da se osobu ne smije zadržati samo zbog toga što traži međunarodnu zaštitu. Zadržavanje bi trebalo biti što je kraće moguće i u skladu s načelom nužnosti i razmjernosti. Zadržavanje podnositelja zahtjeva trebalo bi posebno biti u skladu s člankom 31. Ženevske konvencije. Postupci predviđeni ovom Uredbom u vezi sa zadržanom osobom moraju se primjenjivati kao prioritetni u najkraćem mogućem roku. Kada je riječ o općim jamstvima u vezi sa zadržavanjem te uvjetima zadržavanja države članice trebale bi, prema potrebi, primjenjivati odredbe Direktive 2013/33/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.)] i na osobe zadržane na temelju ove Uredbe.”

8. U članku 2. Uredbe Dublin III, naslovljenom „Definicije”, određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

(n) ‚opasnost od bijega’ znači postojanje razloga u pojedinačnom slučaju, koji su utemeljeni na objektivnim kriterijima definiranim zakonom i koji daju povoda za pretpostavku da bi podnositelj zahtjeva ili državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, u vezi s kojim se provodi postupak transfera, mogao pobjeći.”

9. Članak 28. te uredbe pod naslovom „Zadržavanje” propisuje:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo stoga jer se u vezi s njom provodi postupak određen ovom Uredbom.

2. Kada postoji velika opasnost od bijega, države članice mogu zadržati predmetnu osobu u svrhu osiguranja postupaka transfera u skladu s ovom Uredbom, na temelju ocjene svakog pojedinačnog slučaja i samo u onoj mjeri u kojoj je zadržavanje razmjerno te ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere.

3. Zadržavanje mora biti što je kraće moguće i ne smije trajati dulje nego što je to razumno potrebno kako bi se s dužnom pažnjom proveli potrebni upravni postupci sve do provedbe transfera u skladu s ovom Uredbom.

[...]”

Direktiva 2013/33

10 Člankom 8. Direktive 2013/33 (u daljnjem tekstu: Direktiva o prihvatu) propisano je sljedeće:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite [(SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 21. str. 249.)].

2. Kada se pokaže potrebnim, i na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja, države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva, ako se ne mogu primijeniti druge manje prisilne mjere.

3. Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

[...]

(f) u skladu s člankom 28. Uredbe [Dublin III].

Razlozi za zadržavanje utvrđuju se nacionalnim pravom.

[...]”

Češko pravo

11 Članak 129. stavak 1. Zakona br. 326/1999 o boravku stranaca na državnom području Češke Republike i izmjeni drugih zakona (u daljnjem tekstu: Zakon o boravku stranaca) propisuje:

„Policija će zadržati u isključivo nužnom razdoblju stranca koji je nezakonito ušao ili nezakonito boravi na državnom području, u svrhu njegovog povratka, primjenjujući međunarodnu konvenciju koja je sklopljena s drugom državom članicom Europske unije prije 13. siječnja 2009. ili primjenjujući izravno primjenjivo pravno pravilo Europskih zajednica.”

12 Na dan donošenja odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u tijeku je bio zakonodavni postupak kojim se namjeravalo izmijeniti taj članak na način da mu se doda stavak 4. koji glasi:

„Policija će odlučiti o zadržavanju stranca u svrhu njegova povratka u državu koju obvezuje izravno primjenjiva odredba Unije samo ako postoji velika opasnost od bijega. Velika opasnost od bijega obuhvaća osobito okolnost da je stranac nezakonito boravio na državnom području, da je već ranije izbjegavao povratak u državu koju obvezuje izravno primjenjiva odredba Unije ili je pokušao bijeg ili je izrazio namjeru nepoštovanja konačne odluke o transferu u državu koju obvezuje izravno primjenjiva odredba Unije ili takva namjera jasno proizlazi iz njegova ponašanja. Velika opasnost od bijega

obuhvaća također okolnost da stranac koji će biti vraćen u državu koju obvezuje izravno primjenjiva odredba Unije i s kojom Češka Republika izravno ne graniči ne može sam zakonito putovati u tu državu i ne može dostaviti boravišnu adresu na državnom području.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 13 S., A. i A. Al Chodor, irački državljani, otišli su u Češku Republiku gdje je 7. svibnja 2015. nad njima bila provedena policijska kontrola. Budući da nisu predložili nikakve osobne isprave, policija za strance ih je ispitala.
- 14 Tijekom saslušanja naveli su da su kurdskog podrijetla i da su njihovo selo zauzeli borci terorističke organizacije Islamske države. S., A. i A. Al Chodor su preko Turske stigli u Grčku, odakle su putovanje nastavili kamionom. U Mađarskoj ih je zaustavila policija koja im je uzela otiske prstiju. S. Al Chodor izjavio je da je tom prilikom potpisao nekoliko isprava. Idući dan mađarska tijela dovela su ih na željeznički kolodvor i uputila ih prema izbjegličkom kampu. Dva dana kasnije S., A. i A. Al Chodor napustili su kamp kako bi se spojili s članovima svoje obitelji u Njemačkoj.
- 15 Nakon što ih je zaustavila u Češkoj Republici, češka policija za strance izvršila je uvid u bazu podataka EURODAC da bi utvrdila da su S., A. i A. Al Chodor podnijeli zahtjev za azil u Mađarskoj.
- 16 Policija za strance procijenila je da postoji velika opasnost od bijega jer S., A. i A. Al Chodor nisu imali ni boravišnu dozvolu ni smještaj u Češkoj Republici za vrijeme čekanja transfera u Mađarsku. K tome su, unatoč pravilima koja im to zabranjuju, napustili izbjeglički kamp u Mađarskoj, s namjerom da otputuju u Njemačku, ne čekajući odluku o svojem zahtjevu za azil. Policija za strance je stoga 30 dana zadržala S., A. i A. Al Chodor u očekivanju njihova transfera u Mađarsku, na temelju članka 129. stavka 1. Zakona o boravku stranaca, u vezi s člankom 28. stavkom 2. Uredbe Dublin III.
- 17 S., A. i A. Al Chodor podnijeli su tužbu protiv odluke o zadržavanju. Krajský soud v Ústí nad Labem (Okružni sud u Ústí nad Labem, Češka Republika) poništio je tu odluku smatrajući da češko zakonodavstvo ne definira objektivne kriterije za ocjenu velike opasnosti od bijega u smislu članka 2. točke (n) Uredbe Dublin III. Taj sud je zbog toga odlučio da je zadržavanje nezakonito. Odluku je, među ostalim, temeljio na dvjema presudama drugih država članica donesenima u sličnom kontekstu, na presudi Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud, Njemačka) (Bundesgerichtshof, 26. lipnja 2014., V ZB 31/14) i na presudi Verwaltungsgerichtshofa (Upravni sud, Austrija) (Verwaltungsgerichtshof, 19. veljače 2015., RO 2014/21/0075-5).
- 18 Nakon poništenja odluke policije za strance S., A. i A. Al Chodor pušteni su na slobodu. Napustili su Češku Republiku otišavši u nepoznatom smjeru.
- 19 Policija za strance uložila je kasacijsku žalbu pred Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) protiv presude Krajský soud v Ústí nad Labem (Okružni sud u Ústí nad Labem). Prema njezinu mišljenju, činjenica nepostojanja objektivnih kriterija u češkom zakonodavstvu koje sadržava objektivne kriterije koji definiraju veliku opasnost od bijega ne opravdava neprimjenu članka 28. stavka 2. Uredbe Dublin III. Potonja odredba propisuje utvrđivanje postojanja velike opasnosti od bijega s obzirom na tri pretpostavke, a to su provođenje pojedinačne ocjene uz uzimanje u obzir okolnosti konkretnog slučaja, proporcionalna narav zadržavanja i nemogućnost primjene manje prisilne mjere. Policija za strance trebala je poštovati te pretpostavke.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev izražava dvojbe oko pitanje predstavlja li članak 28. stavak 2. Uredbe Dublin III u vezi s člankom 2. točkom (n) te uredbe i/ili članak 129. stavak 1. Zakona o boravku stranaca dovoljan pravni temelj s obzirom na to da u nacionalnom zakonodavstvu ne postoje kriteriji koji definiraju veliku opasnost od bijega.

- 21 U tom smislu naglašava da su jezične verzije članka 2. točke (n) Uredbe Dublin III različite. Dok verzije te odredbe na njemačkom ili francuskom jeziku zahtijevaju zakonsku definiciju objektivnih kriterija radi ocjene postojanja velike opasnosti od bijega, druge jezične verzije traže definiciju navedenih kriterija „koji su određeni zakonom” na način da opseg pojma „definirano zakonom” ne proizlazi jasno iz teksta te odredbe. Usto, sud koji je uputio zahtjev napominje da Europski sud za ljudska prava tumači pojam „zakon” široko, na način da, prema tom sudu, taj pojam nije ograničen samo na zakonodavstvo, već također uključuje druge pravne izvore (ESLJP, 24. travnja 1990., *Kruslin/Francuska*, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, t. 29.). Što se tiče zadržavanja osoba s nezakonitom boravkom, iz presude ESLJP-a od 9. srpnja 2009., *Mooren/Njemačka* (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, t. 76. i t. 90. do 97.), proizlazi da o pravnom temelju treba donijeti odluku s obzirom na, osobito, jasnoću, pristupačnost i predvidljivost.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev nije zbog toga siguran zadovoljava li ustaljena sudska praksa tog suda o objektivnim kriterijima na temelju kojih se mogu zadržati osobe u skladu s člankom 129. Zakona o boravku stranaca uvjet definicije pojma definirani „zakonom” u smislu članka 2. točke (n) Uredbe Dublin III u slučaju u kojem ta sudska praksa sankcionira ustaljenu upravnu praksu policije za strance koju karakterizira nepostojanje arbitrarnih elemenata, predvidljivost i individualna ocjena u svakom pojedinačnom slučaju.
- 23 U tim je okolnostima Nejvyšší správní soud (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li zadržavanje iz članka 28. stavka 2. [Uredbe Dublin III] nezakonito samo zato što zakonom nisu određeni objektivni kriteriji za ocjenu postojanja velike opasnosti od bijega stranca [u smislu članka 2. točke (n) te uredbe]?”

O prethodnom pitanju

- 24 Sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li tumačiti članak 2. točku (n) u vezi s člankom 28. stavkom 2. na način da obvezuju države članice da nacionalnim zakonom odrede objektivne kriterije na kojima se temelje razlozi postojanja opasnosti od bijega podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), u vezi s kojim se provodi postupak transfera, i dovodi li nepostojanje tih kriterija u nacionalnom zakonu do neprimjene članka 28. stavka 2. te uredbe.
- 25 U prvom redu valja podsjetiti da Uredba Dublin III, na temelju članka 28. stavka 2., dopušta zadržavanje podnositelja zahtjeva u svrhu osiguranja postupaka transfera u skladu s tom uredbom kada postoji velika opasnost od bijega, na temelju ocjene svakog pojedinačnog slučaja, i samo u onoj mjeri u kojoj je zadržavanje proporcionalno i ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere. Članak 2. točka (n) te uredbe definira pojam „opasnost od bijega” kao postojanje razloga u pojedinačnom slučaju koji su utemeljeni na objektivnim kriterijima definiranim zakonom i koji daju povoda za pretpostavku da bi dotična osoba mogla pobjeći.
- 26 Policija za strance i češka vlada ponajprije smatraju da je namjena svake uredbe da se izravno primjenjuje u državama članicama te da je stoga nije potrebno prethodno prenijeti u nacionalno pravo. Slijedom navedenog, članak 2. točka (n) Uredbe Dublin III ne obvezuje nacionalnog zakonodavca da nacionalnim zakonom propiše navedene objektivne kriterije koji definiraju opasnost od bijega.
- 27 U tom pogledu valja podsjetiti da prema stalnoj sudskoj praksi Suda, na temelju članka 288. UFEU-a i zbog same prirode uredbi i njihove uloge u sustavu izvora prava Unije, odredbe navedenih uredbi općenito imaju izravan učinak u nacionalnim pravnim porecima a da nacionalna tijela pritom nisu dužna poduzeti provedbene mjere. Međutim, za primjenu nekih od tih odredaba može biti potrebno

da države članice usvoje provedbene mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2011., Vlaamse dierenartsenvereniging i Janssens, C-42/10, C-45/10 i C-57/10, EU:C:2011:253, t. 47. i 48. i navedenu sudsku praksu).

- 28 To je slučaj s člankom 2. točke (n) Uredbe Dublin III koja izričito zahtijeva da objektivni kriteriji kojima se definira postojanje opasnosti od bijega budu „definirani zakonom”. Budući da ti kriteriji nisu određeni ni tom uredbom ni drugim pravnim aktom Unije, u kontekstu navedene uredbe formuliranje navedenih kriterija stvar je nacionalnog prava. Osim toga, takav zaključak proizlazi iz zajedničkog čitanja, kao prvo, članka 8. stavka 3. točke (f) Direktive o prihvatu prema kojoj se podnositelja zahtjeva može zadržati samo u skladu s člankom 28. Uredbe Dublin III s, kao drugo, zadnjom alinejom tog članka 8. stavka 3. koja pojašnjava da se razlozi za to zadržavanje utvrđuju nacionalnim pravom. Usto, uvodna izjava 20. Uredbe Dublin III propisuje da bi se, kada je riječ o općim jamstvima u vezi sa zadržavanjem i uvjetima zadržavanja, po potrebi, trebale primjenjivati odredbe Direktive o prihvatu i na osobe zadržane na temelju te iste uredbe, što u ranije navedenom članku 8. obuhvaća izravno pozivanje na nacionalno pravo. Iz toga proizlazi da kriterije poput onih koji su navedeni u članku 2. točki (n) Uredbe Dublin III treba provesti u nacionalno pravo svake države članice.
- 29 Nadalje, valja odrediti treba li pojam „zakon” iz članka 2. točke (n) te uredbe shvatiti na način da obuhvaća ustaljenu sudsku praksu koja, ovisno o slučaju, potvrđuje ustaljenu upravnu praksu.
- 30 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst te cilj propisa čiji je ona dio (presuda od 26. svibnja 2016., *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 31 Što se tiče teksta članka 2. točke (n) Uredbe Dublin III, iz čisto tekstualne analize pojma „određeni zakonom” nije moguće zaključiti može li on obuhvatiti ustaljenu sudsku ili upravnu praksu. Naime, u različitim jezičnim verzijama te uredbe pojam istovjetan pojmu „zakon” ima različit doseg. Tako je pojam koji je korišten u, primjerice, engleskoj, poljskoj i slovačkoj jezičnoj verziji bliži pojmu „pravo” koji može biti puno šireg dosega nego pojam „zakon”. Neke druge verzije, primjerice, na bugarskom, španjolskom, češkom, njemačkom i francuskom jeziku puno su užeg dosega.
- 32 Međutim, u slučaju razlika između jezičnih verzija, doseg predmetne odredbe ne smije se ocjenjivati na temelju tumačenja koje je isključivo tekstualno, nego u odnosu na opću strukturu i krajnji cilj propisa kojeg je ona dio (presuda od 26. svibnja 2016., *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 33 U pogledu opće strukture u okviru koje se nalazi članak 2. točka (n) Uredbe Dublin III, Sud je već presudio da iz njezine uvodne izjave 9. proizlazi da ona, potvrđujući načela na kojima se temelji, uvodi, na osnovi iskustava iz prakse, potrebna poboljšanja učinkovitosti ne samo Dublinskog sustava nego i zaštite koja se priznaje podnositeljima zahtjeva, a koja se osobito postiže sudskom zaštitom koja im se pruža (presuda od 7. lipnja 2016., *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 52.).
- 34 Ta visoka razina zaštite koja je pružena podnositeljima zahtjeva iz Uredbe Dublin III predviđena je također s obzirom na zadržavanje, kao što proizlazi iz članka 28. u vezi s člankom 2. točkom (n) te uredbe. Naime, članak 28. navedene uredbe sadržava, kao što je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 20., znatna ograničenja ovlasti država članica u pogledu provođenja zadržavanja. Također, iz članka 28. stavka 1. iste uredbe proizlazi da države članice ne smiju zadržati osobu samo zato što je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Usto, stavak 2. tog članka dopušta zadržavanje u svrhu osiguranja postupaka transfera u skladu s istom uredbom jedino ako postoji velika opasnost od bijega koja je predmet ocjene u svakom pojedinačnom slučaju. Povrh toga, zadržavanje mora biti proporcionalno i opravdano je samo ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere. Osim toga, prema stavku 3. navedenog članka zadržavanje mora biti što je kraće moguće. Konačno, članak 2. točka (n) Uredbe Dublin III zahtijeva da se utvrđenje postojanja opasnosti od bijega zasniva na objektivnim kriterijima koji su definirani zakonom i koji se primjenjuju na svaki slučaj pojedinačno.

- 35 K tome, valja navesti da Uredba Dublin III sadržava veća jamstva u pogledu zadržavanja od Uredbe br. 343/2003 koju Uredba Dublin III preinačuje. Naime, Uredba br. 343/2003 nije sadržavala ni jednu odredbu koja se odnosi na zadržavanje. Taj razvoj odražava veću pažnju koju je zakonodavac Unije pridodao zaštiti podnositelja zahtjeva, kao što također proizlazi iz presude od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409).
- 36 Što se tiče cilja koji se želi ostvariti člankom 2. točkom (n) Uredbe Dublin III u vezi s člankom 28. stavkom 2. te uredbe, valja podsjetiti da, dopuštanjem zadržavanja podnositelja zahtjeva kako bi se omogućilo izvršenje postupaka transfera u skladu s tom uredbom kada postoji velika opasnost od bijega tog podnositelja zahtjeva, te odredbe predviđaju ograničenje ostvarivanja prava na slobodu iz članka 6. Povelje (vidjeti analogijom presudu od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 49.).
- 37 U tom smislu, iz članka 52. stavka 1. Povelje proizlazi da svako ograničenje pri ostvarivanju tog prava mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati njegovu bit, kao i načelo proporcionalnosti. U mjeri u kojoj ova Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, članak 52. stavak 3. Povelje propisuje da su njihovo značenje i opseg primjene jednaki onima iz te konvencije, naglašavajući istovremeno da pravo Unije može pružiti širu zaštitu. U svrhu tumačenja članka 6. Povelje treba dakle uzeti u obzir članak 5. EKLJP-a kao prag minimalne zaštite.
- 38 No, prema Europskom sudu za ljudska prava, svako uskraćivanje slobode treba biti uređeno ne samo na način da ono mora imati pravnu osnovu u unutarnjem pravu, već se to uređenje također odnosi na kvalitetu zakona i podrazumijeva da nacionalni zakon koji dopušta uskraćivanje slobode mora biti dovoljno pristupačan, precizan i predvidljiv u pogledu svoje primjene kako bi se izbjegla opasnost od arbitrarnosti (vidjeti u tom smislu ESLJP, 21. listopada 2013., Del Rio Prada/Španjolska, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, t. 125.).
- 39 K tome, prema sudskoj praksi Suda u tom smislu, valja naglasiti da se cilj jamstava koja se odnose na slobodu, a koja su sadržana i u članku 6. Povelje i u članku 5. EKLJP-a, osobito sastoji u zaštiti pojedinca od arbitrarnosti. Stoga, da bi provedba mjere lišenja slobode bila u skladu s tim ciljem, osobito je potrebno da ona bude izuzeta od svake loše vjere ili prijevare od strane vlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 81.).
- 40 Slijedom navedenoga, zadržavanje podnositeljâ zahtjeva, koje predstavlja teško miješanje u njihovo pravo na slobodu, mora poštovati stroga jamstva, to jest postojanje zakonske osnove, jasnoće, predvidljivosti, pristupačnosti i zaštite od arbitrarnosti.
- 41 U pogledu prvonavedenog jamstva, valja navesti da se u ovom slučaju ograničenje izvršavanja prava na slobodu temelji na članku 28. stavku 2. Uredbe Dublin III u vezi s člankom 2. točkom (n) te uredbe koja je zakonodavni akt Unije. Potonja odredba upućuje na nacionalno pravo u pogledu definicije objektivnih kriterija koji određuju postojanje opasnosti od bijega. U tom smislu, postavlja se pitanje koja vrsta odredbe zadovoljava zahtjeve drugih jamstava, to jest jasnoće, predvidljivosti, pristupačnosti i zaštite od arbitrarnosti.
- 42 U tom smislu, kao što navodi nezavisni odvjetnik u točki 63. svojeg mišljenja, pravo na pojedinačnu diskrecijsku ovlast u pogledu postojanja opasnosti od bijega, koje imaju tijela vlasti na temelju članka 28. stavka 2. Uredbe Dublin III u vezi s člankom 2. točkom (n) te uredbe, podložno je unaprijed određenim ograničenjima. Prema tome, nužno je da kriteriji koji definiraju postojanje takvog rizika, koji predstavljaju razlog zadržavanja, budu jasno definirani prisilnim aktom čija je primjena predvidljiva.
- 43 Uzimajući u obzir cilj dotičnih odredaba i visoku razinu zaštite koja proizlazi iz njihova konteksta, samo odredba opće primjene može zadovoljiti zahtjeve jasnoće, predvidljivosti, pristupačnosti i, osobito, zaštite od arbitrarnosti.

- 44 Naime, usvajanje odredbe opće primjene pruža nužna jamstva ako je njezin tekst sročan na način da je ona prisilna i ako je unaprijed poznat manevarski prostor navedenih tijela prilikom ocjene okolnosti u svakom konkretnom slučaju. Usto, kao što navodi nezavisni odvjetnik u točkama 81. i 82. svojeg mišljenja, kriteriji koji su određeni u prisilnoj odredbi najpogodniji su za vanjsku kontrolu diskrecijske ovlasti navedenih tijela kako bi se zaštitili podnositelji zahtjeva od arbitrarnog uskraćivanja slobode.
- 45 Slijedom navedenoga, članak 2. točku (n) u vezi s člankom 28. stavkom 2. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da obvezuju na to da se objektivni kriteriji na kojima se temelje razlozi opasnosti od bijega podnositelja zahtjeva odrede u prisilnoj odredbi opće primjene. U svakom slučaju, ne može biti dovoljna ustaljena sudska praksa koja potvrđuje ustaljenu praksu policije za strance, kao u glavnom postupku.
- 46 Kada kriteriji nisu određeni takvom odredbom, kao u glavnom postupku, zadržavanje valja proglasiti nezakonitim, što dovodi do neprimjenjivosti članka 28. stavka 2. Uredbe Dublin III.
- 47 Stoga, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. točku (n) u vezi s člankom 28. stavkom 2. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da obvezuju države članice da odrede u prisilnoj odredbi opće primjene objektivne kriterije na kojima se temelje razlozi opasnosti od bijega podnositelja zahtjeva u vezi s kojim se odvija postupak transfera. Nepostojanje takve odredbe dovodi do neprimjenjivosti članka 28. stavka 2. te uredbe.

Troškovi

- 48 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 2. točku (n) u vezi s člankom 28. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva treba tumačiti na način da obvezuju države članice da odrede u prisilnoj odredbi opće primjene objektivne kriterije na kojima se temelje razlozi opasnosti od bijega podnositelja zahtjeva u vezi s kojim se odvija postupak transfera. Nepostojanje takve odredbe dovodi do neprimjenjivosti članka 28. stavka 2. te uredbe.

Potpisi