



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 15. marca 2017\*

„Predhodno odločanje — Merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito — Uredba (EU) št. 604/2013 (Dublin III) — Člen 28(2) — Pridržanje za predajo — Člen 2(n) — Znatna nevarnost pobega — Objektivna merila — Neobstoj pravne opredelitve“

V zadevi C-528/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika) z odločbo z dne 24. septembra 2015, ki je prispela na Sodišče 7. oktobra 2015, v postopku

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

proti

**Salahu Al Chodorju,**

**Ajlinu Al Chodorju,**

**Ajvarju Al Chodorju,**

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Prechal (poročevalka), sodnica, A. Rosas, sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. julija 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie D. Franc, odvetnik,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil in S. Šindelková, agenti,
- za grško vlado M. Michelogiannaki, agentka,
- za vlado Združenega kraljestva S. Brandon, agent, skupaj z M. Gray, barrister,

\* Jezik postopka: češčina.

— za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, M. Šimerdová in G. Wils, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. novembra 2016

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 28 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31, v nadaljevanju: Uredba Dublin III) v povezavi s členom 2 te uredbe.
- 2 Ta predlog je bil vложен v okviru kasacijske pritožbe, ki jo je vložila Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (policija Češke republike, regionalni direktorat regije Ústí nad Labem, oddelek policije za tujce, v nadaljevanju: policija za tujce), v zvezi z razglasitvijo ničnosti – s strani nižjega sodišča – sklepa policije za tujce o pridržanju Salaha, Ajlina in Ajvarja Al Chodorja (v nadaljevanju skupaj: gospodje Al Chodor) za 30 dni zaradi njihove predaje Madžarski.

### Pravni okvir

#### *EKČP*

- 3 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), v členu 5, naslovljenem „Pravica do svobode in varnosti“, določa:

„1. Vsakdo ima pravico do svobode in osebne varnosti. Nikomur se ne sme odvzeti prostost, razen v naslednjih primerih in v skladu s postopkom, ki je predpisan z zakonom:

[...]

f. zakonit odvzem prostosti osebi z namenom, da bi ji preprečili nedovoljen vstop v državo, ali pripor o sebe, proti kateri teče postopek za izgon ali za izročitev. [...]“

#### *Pravo Unije*

#### *Listina*

- 4 Člen 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) določa, da ima „[v]sakdo pravico do svobode in varnosti“.

- 5 Člen 52 Listine, naslovljen „Obseg pravic in načel ter njihova razlaga“, določa:

„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.“

[...]

3. Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.

[...]“

### *Uredba Dublin III*

6 V uvodni izjavi 9 navedene uredbe je navedeno:

„Ob upoštevanju rezultatov opravljenega ocenjevanja instrumenta prve faze je na tej stopnji primerno potrditi načela, na katerih temelji Uredba [Sveta] (ES) št. 343/2003 [z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109)], hkrati pa na podlagi izkušenj uvesti potrebne izboljšave učinkovitosti Dublinskega sistema ter zaščite, ki se prizna prosilcem po tem sistemu. Ker je dobro delujoč Dublinski sistem bistvenega pomena za Skupni evropski azilni sistem, bi bilo treba med vzpostavljanjem drugih elementov Skupnega evropskega azilnega sistema in solidarnostnih instrumentov Unije pregledati njegova načela in delovanje. V tej uredbi bi bilo treba določiti izvajanje celovitega pregleda ustreznosti, temelječega na dokazih in ki zajema pravne, ekonomske in socialne učinke Dublinskega sistema, vključno z njegovimi vplivi na temeljne pravice.“

7 V uvodni izjavi 20 Uredbe Dublin III je navedeno:

„Pridržanje prosilcev bi bilo treba uporabljati v skladu z osnovnim načelom, da se osebe ne bi smelo pridržati samo zato, ker zaprosi za mednarodno zaščito. Pridržanje bi moralo trajati čim krajše možno obdobje, zanj pa bi morali veljati načeli nujnosti in sorazmernosti. Zlasti mora biti pridržanje prosilcev v skladu s členom 31 Ženevske konvencije. Postopki, predvideni v tej uredbi v zvezi s pridržano osebo, bi se morali uporabljati prednostno v najkrajšem možnem roku. Kar zadeva splošna jamstva v zvezi s pridržanjem in pogoje za pridržanje, bi morale države članice, kjer je to ustrezno, določbe Direktive 2013/33/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96)] uporabljati tudi za osebe, ki so pridržane na podlagi te uredbe.“

8 Člen 2 Uredbe Dublin III, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej uredbi:

[...]

(n) ‚nevarnost pobega‘ pomeni nevarnost, da bo prosilec ali državljani tretje države ali oseba brez državljanstva v zvezi s katero poteka postopek predaje, pobegnili, v skladu z oceno posameznega primera na podlagi objektivnih kriterijev, ki so določeni z zakonom.“

9 Člen 28 te uredbe, naslovljen „Pridržanje“, določa:

„1. Države članice ne smejo pridržati osebe zgolj zato, ker v zvezi z njo poteka postopek, določen v tej uredbi.“

2. Kadar obstaja znatna nevarnost, da bo oseba pobegnila, lahko države članice na podlagi presoje vsakega posameznega primera zadevno osebo pridržijo, da bi omogočile izvedbo postopkov za predajo v skladu s to uredbo, vendar le, če je ukrep pridržanja sorazmeren in ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov.

3. Pridržanje traja čim manj časa in ne sme trajati dlje, kot je razumno potrebno za skrbno izvedbo potrebnih upravnih postopkov vse do izvršitve predaje v skladu s to uredbo.

[...]“

#### *Direktiva 2013/33*

10 Člen 8 Direktive 2013/33 (v nadaljevanju: Direktiva o sprejemu) določa:

„1. Države članice ne smejo pridržati osebe zgolj zato, ker je prosilec v skladu z Direktivo 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite [(UL 2013, L 180, str. 60)].

2. Kadar se izkaže za potrebno ter na podlagi posamične presoje vsakega primera, lahko države članice prosilca pridržijo, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa.

3. Prosilca se sme pridržati le:

[...]

(f) v skladu s členom 28 Uredbe [Dublin III].

Razlogi za pridržanje se opredelijo v nacionalnem pravu.

[...]“

#### *Češko pravo*

11 Člen 129(1) zakona št. 326/1999 o prebivanju tujcev v Češki republiki in o spremembi drugih zakonov (v nadaljevanju: zakon o prebivanju tujih državljanov) je določal:

„Policija pridržijo tujca, ki je nezakonito vstopil v Češko republiko ali bival v njej, za toliko časa, kot je potrebno, da se omogoči izvedba postopkov za predajo v skladu z mednarodno pogodbo, sklenjeno z drugo državo članico Evropske unije pred 13. januarjem 2009, ali z neposredno veljavno zakonodajo Evropskih skupnosti.“

12 Na dan izdaje predložitvene odločbe je potekal zakonodajni postopek za spremembo tega člena, na podlagi katerega je bil temu členu dodan odstavek 4, ki določa:

„Policija se odloči za pridržanje tujca za njegovo predajo državi, ki jo zavezuje neposredno veljavna zakonodaja Evropske unije, samo če obstaja znatna nevarnost pobega. Za znatno nevarnost pobega se šteje, da obstaja zlasti, če tujec ni zakonito bival v Češki republiki, če se je že predhodno izognil predaji državi, ki jo zavezuje neposredno veljavna zakonodaja Evropske unije, ali če je poskušal pobegniti ali je izrazil namero, da ne bo upošteval pravnomočne odločbe o predaji državi, ki jo zavezuje neposredno veljavna zakonodaja Evropske unije, oziroma je taka namera razvidna iz njegovega ravnanja. Znatna nevarnost pobega obstaja tudi, če tujec, ki naj bi bil predan državi, ki jo zavezuje neposredno veljavna zakonodaja Evropske unije in ne meji neposredno na Češko republiko, ne more zakonito samostojno potovati v navedeno državo in ne more navesti naslova prebivališča v Češki republiki.“

## **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 13 Gospodje Al Chodor, iraški državljani, so odšli v Češko republiko, kjer je bila 7. maja 2015 v zvezi z njimi opravljena policijska kontrola. Ker niso predložili nobenega dokumenta v zvezi s svojo identiteto, je policija za tujce z njimi opravila razgovor.
- 14 Na zaslišanju so navedli, da so pripadniki kurdske etnične skupnosti in da so njihovo vas zasedli borci teroristične organizacije Islamska država. Gospodje Al Chodor naj bi prek Turčije prišli v Grčijo, od koder so pot nadaljevali s tovornjakom. Na Madžarskem jih je aretirala policija, ki jim je vzela prstne odtise. Salah Al Chodor je navedel, da je takrat podpisal nekaj dokumentov. Naslednji dan so jih madžarski organi odpeljali na železniško postajo in jih usmerili v begunsko taborišče. Gospodje Al Chodor naj bi to taborišče zapustili dva dni pozneje, da bi se pridružili družinskim članom v Nemčiji.
- 15 Češka policija za tujce je po odvzemu prostosti gospodom Al Chodor v Češki republici na podlagi podatkovne zbirke Eurodac ugotovila, da so te osebe na Madžarskem vložile prošnjo za azil.
- 16 Policija za tujce je menila, da obstaja znatna nevarnost za pobeg, ker gospodje Al Chodor v Češki republici do njihove predaje Madžarski niso imeli ne dovoljenja za prebivanje ne nastanitve. Poleg tega so kljub pravilom, ki so jim to prepovedovala, zapustili begunsko taborišče na Madžarskem, ne da bi počakali na odločitev o svoji prošnji za azil, da bi odšli v Nemčijo. Policija za tujce je zato gospode Al Chodor na podlagi člena 129(1) zakona o prebivanju tujcev v povezavi s členom 28(2) Uredbe Dublin III pridržala za 30 dni do njihove predaje na Madžarsko.
- 17 Gospodje Al Chodor so zoper sklep o njihovem pridržanju vložili pritožbo. Krajský soud v Ústí nad Labem (okrožno sodišče v kraju Ústí nad Labem, Češka republika) je ta sklep razglasilo za ničen, pri čemer je menilo, da v češki zakonodaji niso opredeljena objektivna merila za presojo znatne nevarnosti pobega v smislu člena 2(n) Uredbe Dublin III. To sodišče je zato presodilo, da je pridržanje nezakonito. Med drugim se je oprlo na sodbi, ki sta ju v tem smislu izdali sodišči drugih držav članic, in sicer sodbo Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče, Nemčija) (Bundesgerichtshof, 26. junij 2014, V ZB 31/14) in sodbo Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija) (Verwaltungsgerichtshof, 19. februar 2015, RO 2014/21/0075-5).
- 18 Po razglasitvi ničnosti sklepa, ki ga je izdala policija za tujce, so bili gospodje Al Chodor izpuščeni. Zapustili so Češko republiko in odšli neznano kam.
- 19 Policija za tujce je pri Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika) vložila kasacijsko pritožbo zoper sodbo Krajský soud v Ústí nad Labem (okrožno sodišče v kraju Ústí nad Labem). Po njenem mnenju zgolj to, da v češki zakonodaji ni objektivnih meril za opredelitev nevarnosti pobega, ne upravičuje neuporabljenosti člena 28(2) Uredbe Dublin III. Z zadnjenavedeno določbo naj bi bila naložena preučitev nevarnosti pobega ob upoštevanju treh pogojev, in sicer individualne presoje glede na okoliščine primera, sorazmernosti pridržanja in nemožnosti uporabe manj prisilnega ukrepa. Policija za tujce naj bi te pogoje spoštovala.
- 20 Predložitveno sodišče dvomi o tem, ali sta člen 28(2) Uredbe Dublin III v povezavi s členom 2(n) te uredbe in/ali člen 129(1) zakona o prebivanju tujcev zadostna pravna podlaga, če v nacionalni zakonodaji ni objektivnih meril, ki bi opredeljevala obstoj znatne nevarnosti pobega.
- 21 V okviru tega poudarja, da se jezikovne različice člena 2(n) Uredbe Dublin III razlikujejo. Čeprav različici te določbe v nemškem ali francoskem jeziku zahtevata zakonsko opredelitev objektivnih meril za presojo nevarnosti pobega, pa druge jezikovne različice zahtevajo „pravno“ opredelitev navedenih meril, tako da naj izrazi, ki so „določeni z zakonom“, ne bi jasno izhajali iz te določbe. Predložitveno sodišče poleg tega poudarja, da Evropsko sodišče za človekove pravice izraz „zakon“ razlaga široko, v smislu – po njegovem mnenju – da ta izraz ni omejen zgolj na zakonodajo, temveč vključuje tudi druge vire prava (sodba ESČP z dne 24. aprila 1990, Kruslin proti Franciji,

CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, točka 29). V okviru pridržanja oseb, ki nezakonito prebivajo, naj bi iz sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 9. julija 2009, Mooren proti Nemčiji (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, točke 76 in od 90 do 97), izhajalo, da je treba kakovost pravne podlage presojati zlasti ob upoštevanju jasnosti, dostopnosti in predvidljivosti.

- 22 Predložitveno sodišče se zato sprašuje, ali dejstvo, da so v njegovi sodni praksi priznana objektivna merila, na podlagi katerih je mogoče pridržati osebe na podlagi člena 129 zakona o prebivanju tujcev, lahko ustreza zahtevam po določitvi „z zakonom“ v smislu člena 2(n) Uredbe Dublin III, če je s to sodno prakso potrjena ustaljena upravna praksa policije za tujce, za katero je značilna odsotnost samovoljnih elementov, predvidljivost in preučitev vsakega primera posebej.
- 23 V teh okoliščinah je Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali zgolj dejstvo, da v zakonu niso bila določena objektivna merila za presojo znatne nevarnosti, da bi tuji državljani pobegnili [(v smislu člena 2(n) Uredbe Dublin III)], povzroči, da se institut pridržanja v smislu člena 28(2) te uredbe ne uporabi?“

### **Vprašanje za predhodno odločanje**

- 24 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(n) v povezavi s členom 28(2) Uredbe Dublin III razlagati tako, da državam članicam nalagata, da morajo v nacionalnem pravu določiti objektivna merila, na katerih temeljijo razlogi za sum pobega prosilca za mednarodno zaščito (v nadaljevanju: prosilec), v zvezi s katerim poteka postopek predaje, in ali neobstoj teh meril v nacionalnem pravu povzroči nemožnost uporabe člena 28(2) te uredbe.
- 25 Najprej je treba opozoriti, da Uredba Dublin III v skladu s členom 28(2) na podlagi presoje vsakega posameznega primera in le, če je ukrep pridržanja sorazmeren in ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov, omogoča pridržanje prosilcev za zagotovitev izvedbe postopkov za predajo v skladu s to uredbo, kadar obstaja znatna nevarnost pobega. Člen 2(n) te uredbe izraz „nevarnost pobega“ v skladu z oceno posameznega primera na podlagi objektivnih meril, ki so določena z zakonom, opredeljuje kot nevarnost, da bo zadevna oseba pobegnila.
- 26 Policija za tujce in češka vlada najprej trdita, da se uredba v državah članicah uporablja neposredno in zato ne zahteva predhodnega prenosa v nacionalno pravo. Zato naj člen 2(n) Uredbe Dublin II nacionalnemu zakonodajalcu ne bi nalagal, da v nacionalnem zakonu uvede navedena objektivna merila, ki bi opredeljevala nevarnost pobega.
- 27 V zvezi s tem je treba spomniti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča na podlagi člena 288 PDEU ter zaradi same narave uredb in njihove vloge v sistemu virov prava Unije določbe navedenih uredb v nacionalnih pravnih redih praviloma uporabljajo neposredno, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti izvedbene ukrepe. Vendar morajo države članice za izvajanje nekaterih določb vseeno sprejeti izvedbene ukrepe (glej v tem smislu sodbo z dne 14. aprila 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging in Janssens, C-42/10, C-45/10 in C-57/10, EU:C:2011:253, točki 47 in 48 ter navedena sodna praksa).
- 28 Tako je v primeru člena 2(n) Uredbe Dublin III, ki izrecno zahteva, da morajo biti objektivna merila za opredelitev nevarnosti pobega „določena z zakonom“. Ker ta merila v tej uredbi niti v drugem pravnem aktu Unije niso bila določena, oblikovanje navedenih meril v okviru navedene uredbe spada na področje nacionalnega prava. To ugotovitev poleg tega potrjujejo povezane določbe, prvič, člena 8(3)(f) Direktive o sprejemu, v skladu s katerim je lahko prosilec pridržan v skladu s členom 28 Uredbe Dublin III, in drugič, zadnjega pododstavka tega člena 8(3), ki določa, da se razlogi za takšno pridržanje opredelijo v nacionalnem pravu. Poleg tega je v uvodni izjavi 20 Uredbe Dublin III

navedeno, da bi morale, kar zadeva splošna jamstva v zvezi s pridržanjem in pogoje za pridržanje, države članice, kjer je to ustrezno, določbe Direktive o sprejemu, ki v zgoraj navedenem členu 8 vsebujejo neposredno navedbo na nacionalno pravo, uporabljati tudi za osebe, ki so pridržane na podlagi te iste uredbe. Iz tega sledi, da merila, kakršna so ta iz člena 2(n) Uredbe Dublin III, zahtevajo izvedbo v nacionalnem pravu vsake države članice.

- 29 Nato je treba ugotoviti, ali je treba izraz „zakon“ iz člena 2(n) navedene uredbe razumeti tako, da zajema ustaljeno sodno prakso, ki po potrebi potrjuje ustaljeno upravno prakso.
- 30 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilj, ki mu sledi ureditev, katere del je (sodba z dne 26. maja 2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 31 Glede besedila člena 2(n) Uredbe Dublin III zgolj na podlagi analize besedila pojma „določeni z zakonom“ ni mogoče ugotoviti, ali ustaljena sodna oziroma upravna praksa spadata na področje njegove uporabe. V različnih jezikovnih različicah te uredbe ima namreč izraz, enakovreden izrazu „zakon“, različen obseg. Tako so izrazi, ki so uporabljeni na primer v angleškem, poljskem in slovaškem jeziku, blizu pojmu „pravo“, ki ima lahko širši obseg od pojma „zakon“. Nekatere druge različice, na primer v bolgarskem, španskem, češkem, nemškem in francoskem jeziku, imajo ožji obseg.
- 32 Vendar če se jezikovne različice razlikujejo, vsebine zadevne določbe ni mogoče presojati zgolj na podlagi razlage besedila, temveč jo je treba razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je (sodba z dne 26. maja 2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 33 Kar zadeva splošno sistematiko člena 2(n) Uredbe Dublin III, je Sodišče že presodilo, da iz uvodne izjave 9 te uredbe izhaja, da je njen namen – pri čemer so bila potrjena načela, na katerih temelji – na podlagi izkušenj uvesti potrebne izboljšave glede učinkovitosti Dublinskega sistema in zaščite, ki se prizna prosilcem, ki jim je zaščita zagotovljena zlasti s sodnim varstvom, do katerega so ti upravičeni (sodba z dne 7. junija 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, točka 52.)
- 34 Ta visoka raven zaščite, ki je priznana prosilcem z Uredbo Dublin III, je prav tako določena v zvezi z njihovim pridržanjem, kot izhaja iz člena 28 v povezavi s členom 2(n) te uredbe. Člen 28 navedene uredbe namreč – kot je razvidno iz njene uvodne izjave 20 – močno omejuje možnost pridržanja, ki jo imajo države članice. Iz člena 28(1) te uredbe tako izhaja, da države članice osebe ne morejo pridržati zgolj zato, ker je vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Poleg tega odstavek 2 tega člena dopušča pridržanje zaradi omogočanja postopkov predaje v skladu s to uredbo, zgolj če obstaja znatna nevarnost pobega, katere presoja mora temeljiti na individualni oceni. Poleg tega mora biti pridržanje sorazmerno in je upravičeno le, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov. Poleg tega v skladu z odstavkom 3 navedenega člena pridržanje traja čim manj časa. Nazadnje, člen 2(n) Uredbe Dublin III zahteva, da mora ugotovitev obstoja nevarnosti pobega temeljiti na objektivnih merilih, ki morajo biti določena z zakonom in jih je treba uporabiti glede na okoliščine posamičnega primera.
- 35 Poleg tega je treba ugotoviti, da Uredba Dublin III daje več jamstev v zvezi z ukrepom pridržanja kot Uredba št. 343/2003, ki je bila prenovljena z Uredbo Dublin III. Uredba št. 343/2003 namreč ne vsebuje nobene določbe v zvezi s pridržanjem. Ta razvoj poudarja povečano pozornost zakonodajalca Unije v zvezi z zaščito prosilcev, kot izhaja tudi iz sodbe z dne 7. junija 2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409).

- 36 V zvezi s ciljem, ki se uresničuje s členom 2(n) Uredbe Dublin III v povezavi s členom 28(2) te uredbe, je treba poudariti, da ti določbi s tem, da omogočata pridržanje prosilca zaradi omogočanja postopkov predaje v skladu s to uredbo, če obstaja znatna nevarnost njegovega pobega, omejujejo izvrševanje temeljne pravice do svobode, določene v členu 6 Listine (glej po analogiji sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 49).
- 37 V zvezi s tem iz člena 52(1) Listine izhaja, da mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja te pravice predpisano z zakonom ter mora spoštovati bistveno vsebino te pravice in načelo sorazmernosti. Kadar Listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, člen 52(3) Listine določa, da sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa ta konvencija, pri čemer je natančneje določeno, da je lahko s pravom Unije zagotovljeno širše varstvo. Za razlago člena 6 Listine je treba torej upoštevati člen 5 EKČP kot minimalno raven zaščite.
- 38 Po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice pa mora biti vsak odvzem prostosti zakonit ne le v smislu, da mora imeti zakonsko podlago v nacionalnem pravu, temveč se ta zakonitost nanaša tudi na kakovost zakona, in pomeni, da mora biti nacionalni zakon, ki omogoča odvzem prostosti, dovolj dostopen in natančen, njegova uporaba pa predvidljiva, da se prepreči kakršna koli nevarnost samovoljnega ravnanja (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 21. oktobra 2013, Del Río Prada proti Španiji, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, točka 125).
- 39 Poleg tega je treba v skladu s sodno prakso Sodišča v zvezi s tem poudariti, da je cilj jamstev v zvezi s svobodo, kot so določena tako v členu 6 Listine kot v členu 5 EKČP, zlasti zaščita posameznika pred samovoljnim ravnanjem. Da bi bila izvršitev ukrepa odvzema prostosti v skladu s tem ciljem, mora tako med drugim biti brez elementov slabe vere ali prevare s strani organov (glej v tem smislu sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 81).
- 40 Iz navedenega sledi, da je za pridržanje prosilcev, ki pomeni resen poseg v njihovo pravico do svobode, določeno spoštovanje strogih jamstev, in sicer obstoja pravne podlage, jasnosti, predvidljivosti, dostopnosti in zaščite pred samovoljnim ravnanjem.
- 41 Kar zadeva prvo od teh jamstev, je treba opozoriti, da omejitev izvrševanja pravice do svobode v obravnavanem primeru temelji na členu 28(2) Uredbe Dublin III, ki je zakonodajni akt Unije, v povezavi z njenim členom 2(n). Zadnjenavedena določba se nanaša na nacionalno pravo glede opredelitve objektivnih meril, ki kažejo na obstoj nevarnosti pobega. V okviru tega se postavlja vprašanje, katere vrste določba ustreza drugim jamstvom, in sicer jasnosti, predvidljivosti, dostopnosti in zaščiti pred samovoljnim ravnanjem.
- 42 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 63 sklepnih predlogov, je v zvezi s tem pomembno, da možnost individualne presoje, ki jo imajo zadevni organi na podlagi člena 28(2) Uredbe Dublin III v povezavi z njenim členom 2(n), kar zadeva obstoj nevarnosti pobega, spada v okvir vnaprej določenih omejitev. Zato je bistveno, da so merila, ki opredeljujejo obstoj takšne nevarnosti, ki je razlog za pridržanje, jasno opredeljena z zavezujočim aktom, katerega uporaba mora biti predvidljiva.
- 43 Glede na namen zadevnih določb in ob upoštevanju visoke ravni zaščite, ki izhaja iz njunega konteksta, lahko zgolj splošna določba izpolni zahteve glede jasnosti, predvidljivosti, dostopnosti in zlasti zaščite pred samovoljnim ravnanjem.
- 44 Sprejetje splošnih določb namreč zagotavlja potrebna jamstva, ker takšno besedilo na zavezujoč in vnaprej poznan način ureja manevrski prostor navedenih organov pri presoji okoliščin vsakega posameznega primera. Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 81 in 82 sklepnih predlogov, so merila, ki jih določa zavezujoča določba, najustreznejša za zunanji nadzor diskrecijske pravice navedenih organov, da so prosilci zaščiteni pred samovoljnimi odvzemi prostosti.



- 45 Iz tega sledi, da je treba člen 2(n) v povezavi s členom 28(2) Uredbe Dublin III razlagati tako, da določata, da morajo biti objektivna merila, na katerih temeljijo razlogi za sum pobega prosilca, določena v splošni zavezujoči določbi. Nikakor pa naj ne bi zadostovala ustaljena sodna praksa, s katero je potrjena ustaljena praksa policije za tujce, kakršna je tista v postopku v glavni stvari.
- 46 Če v takšni določbi niso navedena merila, tako kot v postopku v glavni stvari, je treba pridržanje razglasiti za nezakonito, zaradi česar ni mogoče uporabiti člena 28(2) Uredbe Dublin III.
- 47 Zato je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(n) v povezavi s členom 28(2) Uredbe Dublin III razlagati tako, da državam članicam nalagata, da morajo v splošno zavezujoči določbi določiti objektivna merila, na katerih temeljijo razlogi za sum pobega prosilca, v zvezi s katerim poteka postopek predaje. Če take določbe ni, člena 28(2) te uredbe ni mogoče uporabiti.

### **Stroški**

- 48 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

**Člen 2(n) v povezavi s členom 28(2) Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva je treba razlagati tako, da državam članicam nalagata, da morajo v splošno zavezujoči določbi določiti objektivna merila, na katerih temeljijo razlogi za sum pobega prosilca za mednarodno zaščito, v zvezi s katerim poteka postopek predaje. Če take določbe ni, člena 28(2) te uredbe ni mogoče uporabiti.**

Podpisi