



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 15 marca 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej — Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 (Dublin III) — Artykuł 28 ust. 2 — Zatrzymanie do celów przekazania — Artykuł 2 lit. n) — Znaczne ryzyko ucieczki — Obiektywne kryteria — Brak prawnego określenia tych kryteriów

W sprawie C-528/15

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Republika Czeska) postanowieniem z dnia 24 września 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 października 2015 r., w postępowaniu:

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

przeciwko

Salahowi Al Chodorowi,

Ajlinowi Al Chodorowi,

Ajvarowi Al Chodorowi,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Prechal (sprawozdawca), A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 lipca 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie przez D. Franca,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smoleka, J. Vlácilę oraz S. Šindelkovę, działających w charakterze pełnomocników,

* * Język postępowania: czeski.

- w imieniu rządu greckiego przez M. Michelogiannaki, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Brandona, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez M. Gray, barrister,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande, M. Šimerdovą oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 listopada 2016 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31, zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin III”) w związku z art. 2 tego rozporządzenia.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach postępowania w przedmiocie skargi kasacyjnej wniesionej przez Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (policję Republiki Czeskiej, dyrekcję okręgową w Uściu nad Łabą, departament policji ds. cudzoziemców, zwaną dalej „policją ds. cudzoziemców”), dotyczącej stwierdzenia przez sąd niższej instancji nieważności decyzji policji ds. cudzoziemców o zatrzymaniu Salaha, Ajlina i Ajvara Al Chodorów (zwanym dalej łącznie „Al Chodorami”) na okres 30 dni do celów ich przekazania na Węgry.

Ramy prawne

EKPC

- 3 Artykuł 5 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), zatytułowany „Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”, stanowi:

„1. Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo:

[...]

- f) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby, w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa, lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję [...].”

Prawo Unii

Karta

- 4 Artykuł 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) przewiduje, że „[k]ażdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”.
- 5 Zgodnie z art. 52 karty, zatytułowanym „Zakres i wykładnia praw i zasad”:

„1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

[...]

3. W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

[...]”.

Rozporządzenie Dublin III

- 6 Motyw 9 rozporządzenia stanowi:

„W świetle wyników przeprowadzonej oceny wdrożenia aktów prawnych przyjętych w pierwszej fazie, na obecnym etapie właściwe jest potwierdzenie zasad, na których opiera się rozporządzenie [Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. 2003, L 50, s. 1)], wprowadzając przy tym potrzebne udoskonalenia w oparciu o zdobyte doświadczenia, by zwiększyć skuteczność systemu dublińskiego oraz skuteczność ochrony udzielanej wnioskodawcom w ramach tego systemu. Z uwagi na fakt, że dla wspólnego europejskiego systemu azylowego nieodzowny jest dobrze funkcjonujący system dubliński, po stworzeniu innych elementów wspólnego europejskiego systemu azylowego i unijnych narzędzi solidarności należy zweryfikować zasady i funkcjonowanie systemu dublińskiego. Należy przewidzieć weryfikację w drodze opartego na dowodach kompleksowego przeglądu, obejmującego skutki prawne, ekonomiczne i społeczne systemu dublińskiego, w tym skutki w zakresie praw podstawowych”.

- 7 Zgodnie z motywem 20 rozporządzenia Dublin III:

„Zatrzymanie wnioskodawcy powinno być stosowane zgodnie z podstawową zasadą, według której osoby nie powinny być zatrzymywane wyłącznie z powodu starań o uzyskanie ochrony międzynarodowej. Zatrzymanie powinno być jak najkrótsze i powinno podlegać zasadom konieczności i proporcjonalności. W szczególności zatrzymanie wnioskodawców musi być zgodne z art. 31 konwencji genewskiej. Postępowanie przewidziane w niniejszym rozporządzeniu w odniesieniu do osoby zatrzymanej powinno mieć charakter priorytetowy i odbywać się w jak najkrótszym terminie. W odniesieniu do ogólnych gwarancji dotyczących zatrzymania oraz warunków zatrzymania, w stosownych przypadkach, państwa członkowskie powinny stosować przepisy dyrektywy [Parlamentu

Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96)] również w odniesieniu do osób zatrzymanych na podstawie niniejszego rozporządzenia”.

- 8 Artykuł 2 rozporządzenia Dublin III, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

[...]

n) »ryzyko ucieczki« oznacza istnienie w indywidualnym przypadku przesłanek, opartych na obiektywnych, prawnie określonych kryteriach, wskazujących na to, że wnioskodawca lub obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który podlega procedurze przekazania, może zbiec”.

- 9 Artykuł 28 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zatrzymanie”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie nie stosują wobec żadnej osoby zatrzymania tylko z tego powodu, że podlega ona procedurze ustanowionej w niniejszym rozporządzeniu.

2. Jeżeli istnieje znaczne ryzyko ucieczki danej osoby, państwa członkowskie mogą ją zatrzymać w celu zabezpieczenia przekazania zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, na podstawie indywidualnej oceny i tylko wtedy, gdy takie zatrzymanie jest proporcjonalne oraz nie można skutecznie zastosować innych, łagodniejszych środków przymusu.

3. Zatrzymanie powinno następować na możliwie najkrótszy okres i trwać nie dłużej niż jest to rzeczywiście niezbędne do przeprowadzenia wymaganych postępowań administracyjnych z należytą starannością do momentu przeprowadzenia przekazania na mocy niniejszego rozporządzenia.

[...]”.

Dyrektywa 2013/33

- 10 Zgodnie z art. 8 dyrektywy 2013/33 (zwanej dalej „dyrektywą recepcyjną”):

„1. Państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie ze względu na fakt, że jest ona wnioskodawcą zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej [(Dz.U. 2013, L 180, s. 60)].

2. W przypadkach gdy jest to konieczne, państwa członkowskie mogą, po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu.

3. Wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie:

[...]

f) zgodnie z art. 28 rozporządzenia [Dublin III].

Powody zatrzymania są określane w prawie krajowym.

[...]”.

Prawo czeskie

- 11 Artykuł 129 ust. 1 ustawy nr 326/1999 o pobycie obcokrajowców na terytorium Republiki Czeskiej i o zmianie innych ustaw (zwanej dalej „ustawą o pobycie obcokrajowców”) stanowił:

„Policja zatrzymuje obcokrajowca, który nielegalnie wjechał do Republiki Czeskiej lub nielegalnie przebywa w tym państwie, na czas niezbędny do zabezpieczenia przekazania na podstawie traktatu międzynarodowego zawartego z innym państwem członkowskim Unii Europejskiej przed dniem 13 stycznia 2009 r. lub mającego bezpośrednie zastosowanie uregulowania prawnego Wspólnot Europejskich”.

- 12 W dniu wydania postanowienia odsyłającego trwała procedura legislacyjna w sprawie zmiany wspomnianego artykułu w celu wprowadzenia do niego ust. 4, o następującym brzmieniu:

„Policja podejmuje decyzję o zatrzymaniu obcokrajowca w celu przekazania go do państwa związanego mającym bezpośrednie zastosowanie przepisem prawa Unii tylko wtedy, gdy istnieje znaczne ryzyko ucieczki. Uznaje się, że znaczne ryzyko ucieczki istnieje w szczególności w sytuacji, gdy obcokrajowiec nielegalnie przebywał w Republice Czeskiej, już wcześniej uchylał się od przekazania go do państwa związanego mającym bezpośrednie zastosowanie przepisem prawa Unii bądź próbował uciec lub wyraził zamiar niezastosowania się do ostatecznej decyzji o przekazaniu go do państwa związanego mającym bezpośrednie zastosowanie przepisem prawa Unii, lub gdy zamiar taki można wywnioskować z jego zachowania. Uznaje się, że znaczne ryzyko ucieczki istnieje również w sytuacji, gdy obcokrajowiec, który ma zostać przekazany do państwa związanego mającym bezpośrednie zastosowanie przepisem prawa Unii, które to państwo nie graniczy z Republiką Czeską, nie może legalnie podróżować do tego kraju samodzielnie ani nie jest w stanie wskazać adresu zamieszkania w Republice Czeskiej”.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

- 13 Al Chodorowie, obywatele Iraku, udali się do Republiki Czeskiej, gdzie w dniu 7 maja 2015 r. zostali skontrolowani przez policję. Ponieważ nie okazali żadnych dokumentów, które potwierdzałyby ich tożsamość, zostali przesłuchani przez policję ds. cudzoziemców.
- 14 Podczas tego przesłuchania Al Chodorowie oświadczyli, że są pochodzenia kurdyjskiego i że ich wieś jest okupowana przez bojowników z organizacji terrorystycznej Państwo Islamskie. Al Chodorowie przez Turcję dotarli do Grecji, skąd kontynuowali swoją podróż ciężarówką. Na Węgrzech zostali zatrzymani przez policję, która pobrała od nich odciski palców. Salah Al Chodor oświadczył, że podpisał wówczas pewne dokumenty. Nazajutrz organy węgierskie przetransportowały ich na stację kolejową i skierowały ich do obozu dla uchodźców. Al Chodorowie opuścili ten obóz po dwóch dniach z zamiarem dołączenia do członków rodziny w Niemczech.
- 15 Po zatrzymaniu Al Chodorów w Republice Czeskiej policja ds. cudzoziemców dowiedziała się z bazy danych Eurodac, że ubiegali się oni o azyl na Węgrzech.
- 16 Policja ds. cudzoziemców stwierdziła, że istnieje znaczne ryzyko ucieczki, ponieważ Al Chodorowie nie mieli dokumentów uprawniających do pobytu ani zakwaterowania w Republice Czeskiej na czas oczekiwania na przekazanie ich na Węgry. Poza tym Al Chodorowie – wbrew zakazującym tego zasadom – opuścili obóz dla uchodźców na Węgrzech, nie czekając na rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, z zamiarem udania się do Niemiec. Policja ds. cudzoziemców zatrzymała zatem Al Chodorów na okres 30 dni w oczekiwaniu na przekazanie ich na Węgry na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o pobycie obcokrajowców w związku z art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

- 17 Al Chodorowie zaskarżyli decyzję w sprawie ich zatrzymania. Krajský soud v Ústí nad Labem (sąd okręgowy w Uściu nad Łabą, Republika Czeska) stwierdził nieważność tej decyzji, uznając, że ustawodawca czeski nie definiuje obiektywnych kryteriów umożliwiających ocenę ryzyka ucieczki w rozumieniu art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III. W konsekwencji sąd ten uznał zatrzymanie za niezgodne z prawem. Sąd ten oparł się ponadto na dwóch podobnych wyrokach wydanych przez sądy innych państw członkowskich: wyroku Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości, Niemcy) (Bundesgerichtshof, z dnia 26 czerwca 2014 r., V ZB 31/14) i wyroku Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria) (Verwaltungsgerichtshof, z dnia 19 lutego 2015 r., RO 2014/21/0075-5).
- 18 W następstwie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez policję ds. cudzoziemców Al Chodorowie zostali zwolnieni. Opuścili Republikę Czeską i udali się w nieznanym kierunku.
- 19 Policja ds. cudzoziemców wniosła skargę kasacyjną do Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego, Republika Czeska) na wyrok Krajský soud v Ústí nad Labem (sądu okręgowego w Uściu nad Łabą). Według policji ds. cudzoziemców sam brak określenia w ustawie czeskiej obiektywnych kryteriów definiujących znaczne ryzyko ucieczki nie uzasadnia niemożności stosowania art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. Ten ostatni przepis nakłada obowiązek zbadania ryzyka ucieczki w świetle trzech czynników: indywidualnej oceny z uwzględnieniem okoliczności danego przypadku, proporcjonalnego charakteru zatrzymania oraz braku możliwości zastosowania łagodniejszego środka przymusu. Policja ds. cudzoziemców twierdzi, że przestrzegająca tych wymogów.
- 20 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do kwestii, czy art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III w związku z art. 2 lit. n) tego rozporządzenia lub art. 129 ust. 1 ustawy o pobycie obcokrajowców stanowią wystarczającą podstawę prawną w braku określonych w prawie krajowym obiektywnych kryteriów pozwalających na ocenę, czy istnieje znaczne ryzyko ucieczki.
- 21 Sąd odsyłający podkreśla, że wersje językowe art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III różnią się od siebie. O ile wersje w językach niemieckim lub francuskim wymagają określenia przez ustawę obiektywnych kryteriów do celów oceny ryzyka ucieczki, o tyle inne wersje językowe wymagają określenia wspomnianych kryteriów „prawnie”, tak że znaczenie wyrażenia „określone przez ustawę” nie wynika wyraźnie z tekstu tego przepisu. Ponadto sąd odsyłający zaznacza, że Europejski Trybunał Praw Człowieka interpretuje termin „ustawa” szeroko, w tym sensie, że w orzecznictwie tego Trybunału termin ten nie ogranicza się do ustawodawstwa, ale obejmuje także inne źródła prawa (wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 1990 r. w sprawie Kruslin przeciwko Francji, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, §29). W ramach zatrzymania osób przebywających nielegalnie na danym terytorium z wyroku ETPC z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie Mooren przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, §§ 76, 90–97) wynika, że należy ocenić jakość podstawy prawnej, w szczególności w zakresie jej jasności, dostępności i przewidywalności.
- 22 Sąd odsyłający zastanawia się zatem, czy uznanie w jego utrwalonym orzecznictwie obiektywnych kryteriów, na podstawie których można zatrzymać osoby na podstawie art. 129 ustawy o pobycie obcokrajowców, może spełniać wymóg określenia „prawnie” w rozumieniu art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III, w zakresie, w jakim sąd ten potwierdza utrwaloną praktykę administracyjną policji ds. cudzoziemców, która charakteryzuje się brakiem arbitralności, przewidywalnością oraz indywidualną oceną każdego przypadku.
- 23 W tych okolicznościach Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy sam fakt, że w ustawodawstwie nie określono obiektywnych kryteriów oceny, czy istnieje znaczne ryzyko ucieczki obcokrajowca [w rozumieniu art. 2 lit. n) rozporządzenia nr Dublin III], oznacza, że zatrzymanie go na podstawie art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia nie może mieć miejsca?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 24 Sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 2 lit. n) w związku z art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III należy interpretować w ten sposób, że przepisy te nakładają na państwa członkowskie obowiązek określenia w prawie krajowym obiektywnych kryteriów, na których oparte są przesłanki wskazujące na to, że wnioskujący o udzielenie ochrony międzynarodowej (zwany dalej „wnioskodawcą”), który podlega procedurze przekazania, może zbiec, i czy brak tych kryteriów w prawie krajowym prowadzi do niemożności stosowania art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia.
- 25 Na wstępie należy przypomnieć, że rozporządzenie Dublin III pozwala, na podstawie jego art. 28 ust. 2, na zatrzymanie wnioskodawców w celu zabezpieczenia przekazania zgodnie z tym rozporządzeniem, jeżeli istnieje znaczne ryzyko ucieczki danej osoby, na podstawie indywidualnej oceny i tylko wtedy, gdy takie zatrzymanie jest proporcjonalne oraz gdy nie można skutecznie zastosować innych, łagodniejszych środków przymusu. Artykuł 2 lit. n) tego rozporządzenia definiuje z kolei termin „ryzyko ucieczki” jako istnienie w indywidualnym przypadku przesłanek, opartych na obiektywnych, prawnie określonych kryteriach, wskazujących na to, że wnioskodawca może zbiec.
- 26 Policja ds. cudzoziemców oraz rząd czeski podnoszą na wstępie, że rozporządzenie ma zastosowanie bezpośrednio w państwach członkowskich i nie wymaga zatem wcześniejszej transpozycji do prawa krajowego. W konsekwencji art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III nie nakłada na ustawodawcę krajowego obowiązku wdrożenia do prawa krajowego wspomnianych kryteriów definiujących ryzyko ucieczki.
- 27 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, na mocy art. 288 TFUE oraz ze względu na charakter i funkcję rozporządzeń w systemie źródeł prawa unijnego, przepisy wspomnianych rozporządzeń mają co do zasady bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez organy krajowe. Niemniej jednak wprowadzenie w życie niektórych przepisów rozporządzenia może wymagać przyjęcia przez państwa członkowskie krajowych środków wykonawczych (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2011 r., Vlaamse Dierenartsenvereniging i Janssens, C-42/10, C-45/10 i C-57/10, EU:C:2011:253, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Tak jest w przypadku art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III, który to przepis wyraźnie wymaga, aby obiektywne kryteria definiujące istnienie ryzyka ucieczki były „prawnie określone”. Ponieważ kryteria te nie zostały określone ani w tym rozporządzeniu, ani w innym akcie prawnym Unii, sformułowanie wspomnianych kryteriów należy, w kontekście wspomnianego rozporządzenia, do prawa krajowego. Stwierdzenie to znajduje ponadto potwierdzenie w brzmieniu art. 8 ust. 3 lit. f) dyrektywy recepcyjnej, zgodnie z którym to przepisem wnioskodawcę można zatrzymać na podstawie art. 28 rozporządzenia Dublin III, w związku z ostatnim akapitem tego art. 8 ust. 3, który wyjaśnia, że powody zatrzymania są określane w prawie krajowym. Poza tym motyw 20 rozporządzenia Dublin III stanowi z kolei, że co się tyczy ogólnych gwarancji dotyczących zatrzymania oraz warunków zatrzymania, w stosownych przypadkach państwa członkowskie powinny stosować przepisy dyrektywy recepcyjnej, która zawiera właśnie we wspomnianym art. 8 bezpośrednie odniesienie do prawa krajowego, również w odniesieniu do osób zatrzymanych na podstawie tego rozporządzenia. Z powyższego wynika, że kryteria takie jak te, o których mowa w art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III, wymagają wdrożenia do prawa krajowego każdego państwa członkowskiego.
- 29 Następnie należy ustalić, czy termin „prawnie”, zawarty w art. 2 lit. n) wspomnianego rozporządzenia, należy rozumieć w ten sposób, że obejmuje on utrwalone orzecznictwo, które potwierdza, w danym przypadku, utrwaloną praktykę administracyjną.

- 30 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględnić nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi (wyrok z dnia 26 maja 2016 r., *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 W odniesieniu do brzmienia art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III czysto literalna analiza pojęcia „prawnie określone” nie pozwala na ustalenie, czy utrwalone orzecznictwo lub utrwalona praktyka administracyjna mogą mieścić się w zakresie tego pojęcia. W różnych wersjach językowych tego rozporządzenia termin równoważny terminowi „loi” ma różne znaczenia. I tak, terminy użyte na przykład w wersjach w językach angielskim, polskim i słowackim są bliskie pojęciu „droit” (prawo), które ma zakres szerszy niż pojęcie „loi” (ustawa). Niektóre inne wersje, na przykład w językach bułgarskim, hiszpańskim, czeskim, niemieckim i francuskim, używają pojęcia o węższym zakresie.
- 32 Tymczasem w przypadku rozbieżności między różnymi wersjami językowymi przepisu prawa Unii znaczenia tego przepisu nie można oceniać wyłącznie na podstawie wykładni literalnej, lecz należy czynić to przy pomocy ogólnej systematyki i celów uregulowania, którego część przepis ów stanowi (wyrok z dnia 26 maja 2016 r., *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 Co się tyczy ogólnej systematyki, w jaką wpisuje się art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III, Trybunał orzekł już, że z motywu 9 tego rozporządzenia wyraźnie wynika, iż rozporządzenie to, potwierdzając w pełni zasady, na których się opiera, ma na celu wprowadzenie potrzebnych udoskonaleń w oparciu o zdobyte doświadczenia, by zwiększyć nie tylko skuteczność systemu dublińskiego, lecz również skuteczność ochrony udzielanej wnioskodawcom, która jest zapewniana w szczególności poprzez ochronę sądową, z której wnioskodawcy ci korzystają (wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 52).
- 34 Ten zapewniany wnioskodawcom wysoki poziom ochrony, o którym mowa w rozporządzeniu Dublin III, jest także przewidziany w odniesieniu do zatrzymania tych wnioskodawców, jak wynika z art. 28 w związku z art. 2 lit. n) tego rozporządzenia. Artykuł 28 wspomnianego rozporządzenia wprowadza bowiem, jak wskazuje jego motyw 20, znaczące ograniczenia w odniesieniu do uprawnień państw członkowskich w zakresie stosowania zatrzymania. I tak, z art. 28 ust. 1 tego samego rozporządzenia wynika, że państwa członkowskie nie stosują wobec żadnej osoby zatrzymania tylko z tego powodu, że złożyła ona wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Poza tym art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia pozwala na zatrzymanie w celu zabezpieczenia przekazania zgodnie z tym rozporządzeniem tylko wtedy, gdy na podstawie indywidualnej oceny istnieje znaczne ryzyko ucieczki. Poza tym zatrzymanie musi być proporcjonalne i jest uzasadnione tylko wtedy, gdy nie można skutecznie zastosować innych, łagodniejszych środków przymusu. Ponadto zgodnie z art. 28 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia zatrzymanie powinno następować na możliwie najkrótszy okres. Wreszcie, art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III wymaga, aby ryzyko ucieczki było oparte na obiektywnych kryteriach, które muszą być prawnie określone i stosowane indywidualnie.
- 35 Poza tym należy stwierdzić, że rozporządzenie Dublin III wprowadza więcej gwarancji w odniesieniu do zatrzymania niż rozporządzenie nr 343/2003, którego rozporządzenie Dublin III jest przekształceniem. Rozporządzenie nr 343/2003 nie zawierało bowiem żadnego przepisu dotyczącego zatrzymania. Ta zmiana wskazuje, że prawodawca Unii przywiązuje większą wagę do ochrony wnioskodawców, tak jak to wynika także z wyroku z dnia 7 czerwca 2016 r., *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409).
- 36 W odniesieniu do celu, do jakiego dąży art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III w związku z art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia, należy przypomnieć, że zezwalając na zatrzymanie osoby ubiegającej się azyl, w celu zabezpieczenia przekazania zgodnie z tym rozporządzeniem, jeżeli istnieje znaczne ryzyko ucieczki tego wnioskodawcy, przepisy te przewidują ograniczenie z korzystania z prawa do wolności określonego w art. 6 karty (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 49).

- 37 W tym zakresie z art. 52 ust. 1 karty wynika, że wszystkie ograniczenia w korzystaniu z tego prawa muszą być przewidziane ustawą i szanować jego istotę, a także być zgodne z zasadą proporcjonalności. W zakresie, w jakim karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, art. 52 ust. 3 karty przewiduje, że ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję, a jednocześnie wyjaśnia, że prawo Unii może przyznawać szerszą ochronę. Do celów wykładni art. 6 karty należy zatem uwzględnić art. 5 EKPC jako próg minimalnej ochrony.
- 38 Tymczasem, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, każde pozbawienie wolności musi być zgodne z prawem nie tylko w tym znaczeniu, że musi mieć podstawę prawną w prawie krajowym, lecz ta zgodność z prawem dotyczy także jakości prawa i oznacza, że prawo krajowe zezwalające na pozbawienie wolności musi być wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne w zakresie jego stosowania, tak aby uniknąć wszelkiego ryzyka arbitralności (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 21 października 2013 r. w sprawie Del Río Prada przeciwko Hiszpanii, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, §125).
- 39 Poza tym zgodnie z orzecznictwem Trybunału w tym zakresie należy podkreślić, że cel gwarancji wprowadzonych w odniesieniu do wolności, takich jak ustanowione zarówno w art. 6 karty, jak i w art. 5 EKPC, polega w szczególności na ochronie jednostki przed arbitralnością. Tak więc, aby zastosowanie środka pozbawienia wolności było zgodne z tym celem, musi być ono w szczególności pozbawione elementów złej wiary lub wprowadzenia w błąd przez organy władzy (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 81).
- 40 Z powyższego wynika, że zatrzymanie wnioskodawców, stanowiące poważną ingerencję w ich prawo do wolności, podlega przestrzeganiu ścisłych gwarancji, którymi są: istnienie podstawy prawnej, jasność, przewidywalność, dostępność i ochrona przed arbitralnością.
- 41 W odniesieniu do pierwszej z tych gwarancji należy stwierdzić, że ograniczenie w korzystaniu z prawa do wolności oparte jest w niniejszym przypadku na art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III w związku z art. 2 lit. n) tego rozporządzenia, które stanowi akt prawodawczy Unii. Ten ostatni przepis odsyła z kolei do prawa krajowego w odniesieniu do określenia obiektywnych kryteriów wskazujących na istnienie ryzyka ucieczki. W tym kontekście pojawia się kwestia, jakiego rodzaju przepis spełnia pozostałe gwarancje, czyli gwarancje jasności, przewidywalności, dostępności i ochrony przed arbitralnością.
- 42 W tym zakresie rzecznik generalny w pkt 63 opinii wskazał, że indywidualne uznanie przysługujące danym organom na podstawie art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III w związku z art. 2 lit. n) tego rozporządzenia w odniesieniu do istnienia ryzyka ucieczki musi wpisywać się w ramy wyznaczone przez pewne wcześniej określone punkty odniesienia. A zatem najistotniejsze jest, aby kryteria definiujące takie ryzyko, które stanowi powód zatrzymania, były wyraźnie określone przez akt wiążący i przewidywalny w zakresie jego stosowania.
- 43 Biorąc pod uwagę cel rozpatrywanych przepisów, a także wysoki poziom ochrony, jaki wynika z ich kontekstu, tylko przepis o charakterze generalnym może spełniać wymogi jasności, przewidywalności, dostępności, a w szczególności, ochrony przed arbitralnością.
- 44 Przyjęcie przepisów o charakterze generalnym zapewnia bowiem konieczne gwarancje, ponieważ taki tekst stanowi wiążące i uprzednio znane ramy uznania, jakie przysługuje wspomnianym organom w zakresie oceny okoliczności każdego konkretnego przypadku. Poza tym, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 81 i 82 opinii, kryteria określone w wiążącym przepisie dają najlepsze gwarancje w zakresie zewnętrznej kontroli uznania wspomnianych organów, której celem jest ochrona wnioskodawców przed arbitralnym pozbawieniem wolności.

- 45 Z powyższego wynika, że art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III w związku z art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że przepisy te ustanawiają obowiązek, by obiektywne kryteria, na których oparte są przesłanki wskazujące na to, że wnioskodawca może zbiec, były określone w wiążącym przepisie o charakterze generalnym. W każdym razie utrwalone orzecznictwo, potwierdzające utrwaloną praktykę policji ds. cudzoziemców, takie jak rozpatrywane w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, nie jest wystarczające.
- 46 W braku wspomnianych kryteriów określonych w takim przepisie, tak jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, zatrzymanie należy uznać za niegodne z prawem, co prowadzi do niemożności zastosowania art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.
- 47 W konsekwencji na pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 2 lit. n) rozporządzenia Dublin III w związku z art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że przepisy te nakładają na państwa członkowskie obowiązek określenia w wiążącym przepisie o charakterze generalnym obiektywnych kryteriów, na których oparte są przesłanki wskazujące na to, że wnioskodawca, który podlega procedurze przekazania, może zbiec. Brak takiego przepisu prowadzi do niemożności zastosowania art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

- 48 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 2 lit. n) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca w związku z art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że przepisy te nakładają na państwa członkowskie obowiązek określenia w wiążącym przepisie o charakterze generalnym obiektywnych kryteriów, na których oparte są przesłanki wskazujące na to, że wnioskujący o ochronę międzynarodową, który podlega procedurze przekazania, może zbiec. Brak takiego przepisu prowadzi do niemożności stosowania art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia.

Podpisy