Zbirka odločb sodne prakse

ASKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 10. novembra 2016[1]

Zadeva C-528/15

Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie
proti
Salahu Al Chodorju,
Ajlinu Al Chodorju,
Ajvaru Al Chodorju
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika))

„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 namen predaje — Člen 2(n) — Znatna nevarnost pobega — Objektivna merila, ki so določena z zakonom — Neobstoj nacionalne zakonodaje o določitvi takih meril“

I – Uvod

1. Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika) Sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje o razlagi določb Uredbe (EU) št. 604/2013[2] (v nadaljevanju: uredba Dublin III) v zvezi z možnostjo držav članic, da pridržijo prosilca za mednarodno zaščito[3] (v nadaljevanju: prosilec) do njegove predaje v državo članico, ki je odgovorna za obravnavo njegove prošnje.

2. V skladu s členom 28(2) te uredbe je izvajanje te možnosti pogojeno predvsem z obstojem „znatne nevarnosti [pobega]“ zadevne osebe. Člen 2(n) iste uredbe, v katerem je opredeljena „nevarnost pobega“, določa, da je treba tako nevarnost presojati za vsak posamezen primer na podlagi „objektivnih kriterijev, ki so določeni z zakonom“.

3. V času dejanskega stanja, iz katerega izhaja spor o glavni stvari, ta merila v češki zakonodaji še niso bila določena, vložena pa je bila zakonodajna sprememba za njihovo uvedbo. Po navedbah češke vlade je bila ta sprememba medtem sprejeta.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Uredba 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 državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31).

3 — Kot izhaja iz člena 2(b) uredbe Dublin III v povezavi s členom 2(h) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9), pojem prosilec za mednarodno zaščito v bistvu pomeni vsakega državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je vložila prošnjo za status begunca ali status subsidiarne zaščite.

4. Predložitveno sodišče v teh okoliščinah v bistvu sprašuje, ali je treba zaradi zahteve po objektivnih merilih, ki so določena „z zakonom“, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali obstaja nevarnost pobega iz člena 2(n) uredbe Dublin III, sprejeti zakonodajo ali pa je to zahtevo mogoče izpolniti, tudi če taka merila izhajajo iz sodne prakse višjih sodišč in/ali upravne prakse države članice.

II – Pravni okvir

A – *EKČP*

5. Člen 5(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), določa:

„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 osebe, proti kateri teče postopek za izgon ali za izročitev.“

6. Člen 53 EKČP določa, da „[n]obene določbe te Konvencije ni mogoče razlagati kot začasno omejitev katerihkoli človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih je mogoče uveljaviti po zakonih katerekoli Visoke pogodbene stranke ali po sporazumih, v katerih nastopa kot pogodbena stranka“.

B – *Pravo Unije*

1. Listina

7. V skladu s členom 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ima „[v]sakdo […] pravico do svobode in varnosti“.

8. Člen 52 Listine 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.

[…]“

2. Uredba Dublin III

9. 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, če je to ustrezno, določbe Direktive 2013/33/EU uporabljati tudi za osebe, ki so pridržane na podlagi te uredbe."

10. Člen 2(n) te uredbe opredeljuje, da pojem „‚nevarnost pobega' pomeni nevarnost, da bo prosilec ali državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, v zvezi s katero poteka postopek predaje, pobegnila, v skladu z oceno posameznega primera na podlagi objektivnih kriterijev, ki so določeni z zakonom".

11. Člen 28 navedene 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. Direktiva 2013/33

12. V uvodni izjavi 15 Direktive 2013/33/EU[4] (v nadaljevanju: Direktiva o sprejemu) je navedeno:

„Pridržanje prosilcev bi bilo treba uporabljati v skladu z osnovnim načelom, da se osebe ne bi smelo pridržati zgolj zato, ker prosi za mednarodno zaščito, zlasti v skladu z mednarodnimi pravnimi obveznostmi držav članic ter členom 31 Ženevske konvencije. Prosilce se sme pridržati le v zelo jasno opredeljenih izjemnih okoliščinah, ki jih določa ta direktiva, ter ob upoštevanju načela nujnosti in sorazmernosti tako glede načina kot tudi namena takega pridržanja. Kadar je prosilec pridržan, bi moral imeti dejanski dostop do potrebnih procesnih jamstev, kot je pravno sredstvo pred nacionalnim sodnim organom."

13. Člen 8 te direktive 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.

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.

4 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96).

3. Prosilca se sme pridržati le:

[…]

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

Razlogi za pridržanje se opredelijo v nacionalnem pravu.“

C – *Češko pravo*

14. Člen 129(1) zakona št. 326/1999 o prebivanju tujih državljanov v Češki republiki in o spremembi drugih zakonov o prebivanju tujih državljanov (v nadaljevanju: zakon o prebivanju tujih državljanov) določa, da „*[p]olicija pridrži tujega državljana, ki ni zakonito 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 v skladu z neposredno veljavno zakonodajo Evropskih skupnosti*“.

15. Ob sprejemanju predložitvene odločbe je potekal zakonodajni postopek za spremembo člena 129 zakona o prebivanju tujih državljanov, ki mu je bil dodan odstavek 4, ki določa:

„Policija se odloči za pridržanje tujega državljana z namenom njegove predaje 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 tuji državljan ni zakonito bival v Češki republiki, se je že predhodno izognil predaji državi, ki jo zavezuje neposredno veljavna zakonodaja Evropske unije, ali je poskušal pobegniti ali je izrazil namero, da ne bo upošteval pravnomočne odločbe o predaji državi, ki jo zavezuje neposredno veljavna zakonodaja Evropske unije, ali če je taka namera razvidna iz njegovega ravnanja. Znatna nevarnost pobega obstaja, tudi če tuji državljan, 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.“

16. Po navedbah iz pisnih stališč Komisije naj bi češki zakonodajalec to spremembo sprejel 11. novembra 2015. Češka vlada je na obravnavi potrdila sprejetje navedene spremembe.

III – Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

17. Salah Al Chodor ter njegova sinova Ajlin in Ajvar Al Chodor (v nadaljevanju: gospodje Al Chodor) so iraški državljani, ki so bili 7. maja 2015 predmet policijske kontrole v Češki republiki. Ker niso predložili nobenega osebnega dokumenta, je Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (oddelek policije za tujce, regionalni direktorat regije Ústí nad Labem, policija Češke republike, v nadaljevanju: policija za tujce) zoper njih uvedla upravni postopek.

18. Gospode Al Chodor je zaslišala policija za tujce in na tem zaslišanju so navedli, da so pripadniki kurdske etnične skupnosti in da je njihovo vas zasedla teroristična organizacija „Islamska država“. Gospodje Al Chodor naj bi prek Turčije prišli v Grčijo, od koder so pot nadaljevali s tovornjakom. Na Madžarskem jim je odvzela prostost policija, ki jim je vzela prstne odtise. Salah Al Chodor je navedel, da je takrat podpisal nekatere dokumente. Naslednji dan naj bi gospode Al Chodor odpeljali na železniško postajo in jih usmerili v begunsko taborišče. To taborišče naj bi zapustili dva dni pozneje, da bi se pridružili družinskim članom v Nemčiji.

19. Policija za tujce je po odvzemu prostosti gospodom Al Chodor na ozemlju Češke republike na podlagi podatkovne zbirke Eurodac ugotovila, da so ti gospodje vložili prošnjo za mednarodno zaščito na Madžarskem. Poleg tega zadevne osebe niso imele ne dovoljenja za prebivanje ne potovalnega dokumenta. Za nastanitev v Češki republiki niso imele finančnih sredstev, prav tako pa niso poznale kontaktne osebe, ki bi jim pri tem lahko pomagala.

20. Ker so gospodje Al Chodor begunsko taborišče na Madžarskem zapustili, ne da bi počakali na odločitev o njihovi prošnji za mednarodno zaščito, ker so vedeli, da njihovo bivanje ni zakonito, in ker so navedli, da nameravajo odpotovati v Nemčijo, je policija za tujce menila, da obstaja znatna nevarnost za njihov pobeg. Na podlagi take ugotovitve in preudarka, da za njih ne bi bilo mogoče uporabiti nobenega manj prisilnega ukrepa, je policija za tujce zadevne osebe s sklepom z dne 8. maja 2015 pridržala za 30 dni na podlagi člena 129(1) zakona o prebivanju tujih državljanov v povezavi s členom 28 uredbe Dublin III. Po tem pridržanju je bilo treba gospode Al Chodor predati na Madžarsko, saj je bila ta država članica v skladu z določbami uredbe Dublin III odgovorna za obravnavo njihove prošnje za mednarodno zaščito.

21. Krajský soud d'Ústí nad Labem (okrožno sodišče v Ústí nad Labem, Češka republika), pri katerem so gospodje Al Chodor vložili tožbo zoper ta sklep, je ta sklep razveljavilo. To sodišče je menilo, da v češki zakonodaji niso opredeljena objektivna merila za oceno nevarnosti pobega, kot zahteva člen 2(n) uredbe Dublin III, zato na podlagi člena 28(2) te uredbe prosilcev v Češki republiki ni mogoče pridržati. Navedeno sodišče je tako ravnalo v skladu s pristopom, ki sta ga uporabila Bundesgerichtshof (zvezno sodišče, Nemčija) [5] in Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija). [6]

22. Gospodje Al Chodor so bili izpuščeni takoj po razveljavitvi sklepa policije za tujce. Zatem so zapustili Češko republiko in odšli neznano kam.

23. Policija za tujce je pri Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) vložila kasacijsko pritožbo zoper sodbo Krajský soud d'Ústí nad Labem (okrožno sodišče v Ústí nad Labem). Po mnenju policije za tujce zgolj neobstoj nacionalnih zakonodajnih določb o določitvi objektivnih meril za nevarnost pobega ne povzroči neuporabe člena 28(2) uredbe Dublin III.

24. Predložitveno sodišče zato želi ugotoviti, ali sta člen 28(2) v povezavi s členom 2(n) uredbe Dublin III in/ali člen 129(1) zakona o prebivanju tujih državljanov zadostna pravna podlaga, če v nacionalni zakonodaji ni objektivnih meril za oceno, ali obstaja nevarnost pobega. Sprašuje se, ali je zahteva po določitvi „z zakonom" v smislu člena 2(n) te uredbe izpolnjena s tem, da so taka merila priznana v ustaljeni sodni praksi višjih sodišč ali celo v upravni praksi.

25. To sodišče v zvezi s tem napotuje na svojo sodno prakso v zvezi z razlago pojma znatne nevarnosti pobega, ki izhaja iz več njegovih sodb. V skladu z eno od teh sodb je objektivno merilo, na podlagi katerega je mogoče presojati obstoj take nevarnosti, predhodna kršitev prava države članice v povezavi s kršitvijo prava Unije. [7] V drugi sodbi je to sodišče priznalo druga merila, med drugim vstop zadevne osebe na schengensko območje brez dovoljenja za prebivanje v povezavi z njenimi protislovnimi izjavami o vstopu v Češko republiko in splošnim pomanjkanjem verodostojnosti. [8] V dveh drugih sodbah sta bila kot objektivni merili priznana nezakoniti vstop v Češko republiko ali prebivanje v njej. [9] Še v drugi sodbi pa se je v ta namen upoštevala nepredložitev osebnih dokumentov. [10]

5 — Bundesgerichtshof, 26. junij 2014, V ZB 31/14.

6 — Verwaltungsgerichtshof, 19. februar 2015, RO 2014/21/0075-5.

7 — Sodba z dne 10. junija 2015, čj. 2 Azs 49/2015-50.

8 — Sodba z dne 4. decembra 2014, čj. 9 Azs 199/2014-49.

9 — Sodbi z dne 23. novembra 2011, čj. 7 As 79/2010-153, in z dne 17. junija 2015, čj. 1 Azs 39/2015-56.

10 — Sodba z dne 9. oktobra 2014, čj. 2 Azs 57/2014-30.

26. Navedeno sodišče ugotavlja tudi, da je praksa policije za tujce v zvezi s pridržanjem prosilcev na podlagi člena 28(2) uredbe Dublin III predvidljiva, da ne vključuje samovoljnih elementov in da je v skladu z nacionalno zakonodajo, kot se razlaga v njegovi ustaljeni sodni praksi. Poleg tega se vsak primer presoja individualno.

27. Predložitveno sodišče dodaja, da je želel češki zakonodajalec to sodno prakso kodificirati s spremembo zakona o prebivanju tujih državljanov, da bi se vključil seznam objektivnih meril, na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti nevarnost pobega.

28. 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 [zakonodaji] niso bila določena objektivna merila za presojo znatne nevarnosti, da bi tuji državljan pobegnil [v smislu člena 2(n) Uredbe Dublin III], povzroči, da se institut pridržanja v smislu člena 28(2) te uredbe ne uporabi?“

29. Pisna stališča so predložile policija za tujce, češka in grška vlada, vlada Združenega kraljestva in Evropska komisija. Češka vlada, vlada Združenega kraljestva in Komisija so bile zastopane na obravnavi 14. julija 2016.

IV – Analiza

A – *Uvodne ugotovitve*

30. Dejanske okoliščine obravnave zadeve so značilne za pojav, ki se pogosto opaža v teh zadnjih letih, in sicer „sekundarno gibanje“ številnih prosilcev za mednarodno zaščito iz države članice, ki je v skladu z merili iz uredbe Dublin III [11] odgovorna za obravnavo njihove prošnje (pogosto gre za državo članico njihovega prvega vstopa [12]), v druge države članice, v katerih želijo zaprositi za mednarodno zaščito in se nastaniti. [13]

31. Država članica, na ozemlju katere je prosilec, lahko pri spopadanju s takimi migracijami zahteva, da ga sprejme (ali ponovno sprejme) država članica, ki je po njenem mnenju odgovorna na podlagi določb uredbe Dublin III. [14] Če država članica, na katero je zahteva naslovljena, sprejme to zahtevo, ji država članica, ki zahtevo poda, tega prosilca preda na podlagi postopka iz te uredbe (v nadaljevanju: postopek predaje). [15] Za zagotovitev izvedbe navedena uredba omogoča uporabo prisilnih ukrepov, kot sta pridržanje [16] in nadzorovan odhod ali odhod v spremstvu [17], vendar določa pri tem stroga jamstva.

32. Člen 28(2) uredbe Dublin III – na katerega napotuje člen 8(3)(f) Direktive o sprejemu – državam članicam tako dovoljuje, da prosilca pridržijo, če so izpolnjeni trije pogoji.

11 — V hierarhičnem vrstnem redu so ta merila: obstoj družinskih povezav (členi od 8 do 11); posedovanje veljavnega vizuma ali dokumenta za prebivanje, ki ga je izdala država članica (člen 12), in vstop (zakonit ali nezakonit) na ozemlje države članice (členi od 13 do 15).

12 — Glej Evropska komisija, GD „Migracije in notranje zadeve“, „Evaluation of the Dublin III Regulation – Final Report“, 4. december 2015, str. 4.

13 — Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 6. aprila 2016 (COM(2016) 197 final, str. 4).

14 — Sprejem se nanaša na primere, kadar zadevna oseba še ni vložila prošnje za mednarodno zaščito v državi članici, na katero je zahteva naslovljena (členi od 20 do 23 uredbe Dublin III). Ponovni sprejem se uporablja, kadar je kot v obravnavani zadevi v tej državi članici vložila tako prošnjo, preden je prišla na ozemlje države članice, ki poda zahtevo (členi od 24 do 27 te uredbe).

15 — Členi od 29 do 33 uredbe Dublin III.

16 — Člen 28 uredbe Dublin III.

17 — Člen 29(1), drugi pododstavek, uredbe Dublin III.

33. Prvi pogoj zadeva cilj, ki se uresničuje s takim ukrepom, in pomeni, da se ta ukrep izvaja, „[k]adar obstaja znatna nevarnost, da bo oseba pobegnila, […] na podlagi presoje vsakega posameznega primera […], da [se] omogoč[i] izvedb[a] postopkov za predajo“. Člen 2(n) te uredbe nevarnost pobega opredeljuje kot „nevarnost, da bo prosilec […] pobegni[l], v skladu z oceno posameznega primera na podlagi objektivnih kriterijev, ki so določeni z zakonom“.

34. Drugi in tretji pogoj se nanašata na sorazmernost ukrepa pridržanja in potrebo po tem ukrepu, torej na neobstoj manj prisilnih ukrepov, ki bi ga lahko učinkovito nadomestili.

35. Vprašanje za predhodno odločanje zadeva le obseg prvega od teh pogojev in natančneje zahtevo, da morajo biti objektivna merila za nevarnost pobega v skladu s členom 2(n) navedene uredbe „določen[a] z zakonom“. Ne nanaša se na veljavnost teh meril na vsebinski ravni ter predvsem na njihovo objektivnost in združljivost z zahtevami v zvezi s sorazmernostjo in potrebo po pridržanju.

36. Iz spodnjih razlogov menim, da morajo biti objektivna merila za presojo, ali obstaja nevarnost pobega, določena z zakonodajo, torej s pisnimi pravnimi pravili, ki jih je sprejel zakonodajalec.

B – *Minimalno varstvo pravice prosilcev do svobode, ki izhaja iz člena 5(1)(f) EKČP*

37. Člen 2(n) uredbe Dublin III ne določa objektivnih meril za nevarnost pobega, temveč v ta namen napotuje na notranje pravne rede držav članic.

38. V zvezi s tem se v nekaterih jezikovnih različicah te uredbe, kot so bolgarska, španska in nemška jezikovna različica, v členu 2(n) uporablja izraz, ki ustreza francoskemu izrazu „loi [zakon]“ in načeloma ustreza zgolj zakonodajnim pravilom. V drugih jezikovnih različicah, med drugim v angleški, poljski in slovaški, se uporablja bolj splošna beseda, ki v francoščini ustreza izrazu „droit [pravo]“, ki po splošnem pojmovanju ne vključuje le zakonodajnih pravil temveč tudi druga pravna pravila.

39. Poleg te razlike med jezikovnimi različicami iste uredbe je predložitveno sodišče poudarilo – pri čemer se je sklicevalo na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice – da niti izraza „zakon“ ni mogoče razlagati enopomensko. Pisna stališča in ustne razprave v tej zadevi so se tako večinoma nanašali na vprašanje, ali spoštovanje temeljnih pravic, ki jih zagotavlja EKČP in jih razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice – ki so v skladu s členom 6(3) PEU kot splošna načela del prava Unije [18] – zahteva, da so v zakonodaji določena objektivna merila za nevarnost pobega.

18 — Glej zlasti mnenje 2/13 z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 179). Naj poleg tega spomnim, da sta v skladu s členom 52(3) Listine vsebina in obseg pravic, ki jih ta zagotavlja – če ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP – enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa ta konvencija. Ker pravice iz člena 6 Listine ustrezajo pravicam, ki jih zagotavlja člen 5 EKČP (glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 19)), je treba za razlago navedenega člena 6 upoštevati sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s to določbo (sodba z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 44)). Vendar člen 52(3) Listine ne preprečuje širšega varstva teh pravic po pravu Unije.

40. Češka vlada in vlada Združenega kraljestva sta navedli, da pojem „zakon“ v smislu EKČP [19] v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice ni omejen na zakonodajo, temveč vključuje druge pravne vire, če imajo ti „materialne“ značilnosti, kot so jasnost, predvidljivost in dostopnost [20]. Ustaljena sodna ali upravna praksa naj bi v obravnavani zadevi imeli te značilnosti. [21] Grška vlada in Komisija nasprotujeta tej ugotovitvi.

41. Poleg tega je češka vlada na obravnavi menila, da pogoj v zvezi z zakonitostjo iz člena 5(1)(f) EKČP vsekakor zadeva samo *pravno podlago* za vmešavanje v pravico prosilcev do svobode, naveden pa naj bi bil že v členu 28(2) uredbe Dublin III. Vendar ta pogoj naj ne bi bil povezan z *omejitvami* tega vmešavanja, ki so povezane z določitvijo objektivnih meril za presojo nevarnosti pobega.

42. Ne da bi bilo treba preveriti točnost zadnje trditve, menim, da ima pojem „zakon“ v smislu člena 2(n) uredbe Dublin III v povezavi z njegovimi okoliščinami in lastnimi cilji [22] samostojen pomen, ki se razlikuje od pomena pojma „zakon“ v smislu EKČP.

43. Naj v zvezi s tem poudarim, da so določbe EKČP le minimalna raven varstva temeljnih pravic in da ne posegajo v možnost, da se tem pravicam po pravu Unije zagotovi širše varstvo. [23]

44. Najprej bom pokazal, da se je zakonodajalec Unije s sprejetjem določb uredbe Dublin III in Direktive o sprejemu, ki omejujejo možnost držav članic za pridržanje prosilcev, odločil, da pravici zadnjenavedenih do svobode zagotovi širše varstvo od tistega, ki izhaja iz člena 5(1)(f) EKČP, kakor ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice.

45. Nato bom predstavil razloge, iz katerih zahteva po merilih za nevarnost pobega, ki so določena „z zakonom“, v smislu člena 2(n) te uredbe prispeva k takemu cilju okrepljenega varstva in v tem smislu pomeni, da so ta merila določena v zakonodaji.

C – *Volja zakonodajalca Unije, da okrepi varstvo pravice prosilcev do svobode*

46. Eden od večjih korakov, ki so bili uvedeni z uredbo Dublin III in Direktivo o sprejemu, je okrepitev jamstev v zvezi z možnostjo držav članic, da pridržijo prosilce. Kot je navedeno v uvodni izjavi 15 te direktive, je zakonodajalec Unije želel, da se pridržanje teh oseb – ki pomeni posebej hudo vmešavanje v njihovo temeljno pravico do svobode iz člena 6 Listine – [24] omeji na „izjemne okoliščine“. [25]

19 — Ta izraz izhaja iz odstavka 2 členov od 8 do 11 EKČP, ki zahteva, da morajo biti vsa vmešavanja v pravice, zagotovljene s temi določbami, „določen[a] z zakonom“. Po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice ima ta pogoj enak obseg kot pogoj, v skladu s katerim je treba pri vsakem posegu v pravico do svobode, ki jo varuje člen 5(1)(f) EKČP, spoštovati „postopek, ki je predpisan z zakonom“, prav tako pa mora biti ta poseg „zakonit“ (sodbi ESČP z dne 25. junija 1996 v zadevi Amuur proti Franciji (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, točka 50) in z dne 9. julija 2009 v zadevi Mooren proti Nemčiji (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, točka 76)).

20 — Glej zlasti sodbe ESČP z dne 6. marca 2001 v zadevi Dougoz proti Grčiji, (CE:ECHR:2001:0306JUD004090798, točka 55); z dne 21. oktobra 2013 v zadevi Del Río Prada proti Španiji (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, točka 125), in z dne 1. septembra 2015 v zadevi Khlaifia in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2015:0901JUD001648312, točka 64).

21 — Ugotavljam, da je Evropsko sodišče za človekove pravice v sodbi z dne 11. aprila 2013 v zadevi Firoz Muneer proti Belgiji (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, točki 59 in 60) menilo, da je ustaljena sodna praksa zadostna pravna podlaga za podaljšanje pripora osebe na podlagi člena 5(1)(f) EKČP. Nasprotno pa ne vem za noben precedenčni primer, v katerem bi Evropsko sodišče za človekove pravice menilo, da je upravna praksa zadostna zakonska podlaga za vmešavanje v temeljno pravico.

22 — Naj v zvezi s tem spomnim, da če se med jezikovnimi različicami besedila Unije pojavijo razlike, je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen besedila. Glej zlasti sodbo z dne 9. junija 2011, Eleftheri tileorasi in Giannikos (C-52/10, EU:C:2011:374, točka 24 in navedena sodna praksa).

23 — Glej člen 53 EKČP in člen 52(3) Listine.

24 — Glej sodbo z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 56), in po analogiji sodbo z dne 28. aprila 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 42).

25 — Ta izjemnost izhaja tudi iz vodilnih načel Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) v zvezi z veljavnimi merili in standardi za pridržanje prosilcev za azil in alternativami pridržanju v različici, ki je bila sprejeta leta 2012, na katere se Komisija sklicuje v predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (prenovitev) (COM(2008) 815 final, str. 6, točka 4.1).

47. S tema instrumentoma je bila tako bistveno omejena prožnost, ki so jo imele države članice pri odvzemu prostosti prosilcem, ki so v postopku predaje.

48. Pred začetkom njune veljavnosti je bilo njihovo pridržanje v sekundarnem pravu Unije določeno le minimalno. V uredbi, ki je veljala pred uredbo Dublin III, in sicer Uredbi (ES) št. 343/2003 (uredba Dublin II),[26] ni bilo nobene določbe v zvezi s tem. Zato so veljala splošna jamstva iz člena 7(3) instrumenta, ki je veljal pred Direktivo o sprejemu, in sicer Direktive 2003/9/ES).[27] V tej določbi je bilo navedeno, da „[č]e se izkaže za potrebno, *na primer* iz zakonskih razlogov ali zaradi javnega reda, lahko države članice prosilca skladno [s svojim] nacionalnim pravom omejijo na neko določeno mesto“ (moj poudarek). Razlogi, iz katerih je bilo prosilcu mogoče odvzeti prostost, zato niso bili usklajeni. Člen 18(1) direktive, ki je veljala pred Direktivo 2013/32/EU (v nadaljevanju: Direktiva o postopkih),[28] in sicer Direktive 2005/85/ES,[29] je med drugim določal, da osebe ni mogoče pridržati zgolj zaradi tega, ker je ta oseba prosilec za azil.

49. Možnost držav članic za pridržanje prosilcev do njihove predaje je bila omejena tudi z njihovimi obveznostmi na podlagi člena 5(1)(f) EKČP.[30] Ta določba pogodbenim strankam omogoča, da pri izvrševanju pristojnosti v zvezi z upravljanjem migracijskih tokov pravico posameznika do svobode omejijo, da se mu prepreči nedovoljen vstop na ozemlje (prvi del) ali kadar zoper tega posameznika teče postopek za izgon ali za izročitev (drugi del).

50. Evropsko sodišče za človekove pravice je v nekaterih sodbah[31] pridržanje prosilca v okviru postopka predaje v državo članico, ki je odgovorna za preučitev njegove prošnje, obravnavalo enako kot pripor osebe, zoper katero teče postopek za izgon ali za izročitev, v smislu drugega dela člena 5(1)(f) EKČP.[32]

51. V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice pa pripor osebe v okviru takega postopka ni pogojen s tem, da mora biti ta ukrep „potreben, na primer zato, da se prepreči nevarnost pobega“.[33] Skladnost ukrepa pripora iz člena 5(1)(f) EKČP torej ni pogojena ne z obstojem nevarnosti pobega ne z neobstojem manj prisilnih ukrepov, s katerimi bi bilo mogoče zagotoviti odstranitev zadevne osebe. V ta namen se zahteva le, da se koraki za to odstranitev dejansko izvedejo z zahtevano skrbnostjo.[34]

26 — Uredba Sveta 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 državljan tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109).

27 — Direktiva Sveta z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101).

28 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).

29 — Direktiva Sveta z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13).

30 — Opozarjam, da so temeljne pravice, ki jih zagotavljajo EKČP in skupne ustavne tradicije držav članic, kot splošna načela del prava Unije (glej točko 39 teh sklepnih predlogov).

31 — Sodbi ESČP z dne 11. aprila 2013 v zadevi Firoz Muneer proti Belgiji (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, točka 53) in z dne 12. julija 2016, A. M. in drugi proti Franciji (CE:ECHR:2016:0712JUD002458712, točki 64 in 65).

32 — Za argumente v podporo nasprotni tezi, da pridržanje prosilca v okviru postopka predaje ne spada na področje uporabe nobenega od delov člena 5(1)(f) EKČP, glej European Council on Refugees and Exiles, „The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation“, AIDA Legal Briefing št. 1, junij 2015, str. 7, in Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European* Law, Oxford University Press, Oxford, 2016, str. 296 in 297.

33 — Glej zlasti sodbe ESČP z dne 15. novembra 1996 v zadevi Chahal proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, točki 112 in 113); z dne 10. julija 2014 v zadevi Rakhimov proti Rusiji (CE:ECHR:2014:0710JUD005055213, točki 119 in 120), in z dne 27. novembra 2014 v zadevi Khomullo proti Ukrajini (CE:ECHR:2014:1127JUD004759310, točka 52).

34 — Evropsko sodišče za človekove pravice je to sodno prakso nedavno nekoliko spremenilo, saj je menilo, da „izjemoma, kadar je prisoten otrok, […] mora biti ukrep odvzema prostosti potreben za uresničitev zastavljenega cilja, in sicer da se zagotovi izgon družine“ (sodba ESČP z dne 12. julija 2016 v zadevi A. B. proti Franciji (CE:ECHR:2016:0712JUD001159312, točka 120)).

52. Zakonodajalec Unije s sprejetjem uredbe Dublin III in Direktive o sprejemu zagovarja stališče, da se za varstvo pravice prosilcev do svobode uporabi temeljitejši postopek predaje od tistega, ki izhaja iz člena 5(1)(f) EKČP, kakor ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice. [35]

53. To velja, ker, prvič, člen 28(2) te uredbe omogoča pridržanje teh prosilcev, le kadar obstaja znatna nevarnost pobega. Kot izhaja tudi iz člena 28(1) navedene uredbe, je torej prepovedano, da se prosilca pridrži zgolj zato, ker poteka postopek predaje. [36]

54. Poleg tega je zdaj v členu 8(3) Direktive o sprejemu naveden izčrpen seznam razlogov, na podlagi katerih je prosilca mogoče pridržati. Med temi razlogi je v točki (f) te določbe navedeno pridržanje z namenom predaje v skladu s členom 28 uredbe Dublin III.

55. Drugič, člen 28(2) te uredbe in člen 8(2) Direktive o sprejemu določata, da je ukrep pridržanja zadnja možnost, ki se uporabi, le kadar niso na voljo manj prisilni ukrepi.

56. Vse navedene določbe torej odražajo voljo zakonodajalca Unije, da pridržanje prosilcev omeji na izjemne okoliščine, kot izhaja iz uvodne izjave 15 Direktive o sprejemu in kot je Sodišče poudarilo v sodbi N. [37]

57. Z navedenimi preudarki je po mojem mnenju upravičena ozka razlaga določb, ki državam članicam dovoljujejo pridržanje prosilca. Kadar obstaja dvom o razlagi izraza „zakon“ iz člena 2(n) uredbe Dublin III, bi bilo treba s tega vidika uporabiti razlago, s katero se kar najbolj varuje pravica prosilcev do svobode.

58. Kot bom navedel v nadaljevanju, se mi zdi, da se lahko z navedbo meril za nevarnost pobega v zakonodajnem besedilu okrepi varstvo prosilcev pred samovoljnimi posegi v njihovo pravico do svobode. Poleg tega se mi zdi ta navedba potrebna za uresničitev dvojnega cilja, ki je po mojem mnenju povezan z zahtevo po določitvi teh meril „z zakonom“.

D – *Potreba po zakonodaji, v kateri so določena merila za nevarnost pobega, ob upoštevanju ciljev iz člena 2(n) uredbe Dublin III*

1. Dvojni cilj zahteve, da se merila za nevarnost pobega določijo „z zakonom“

59. Nevarnost pobega je v členu 2(n) uredbe Dublin III opredeljena tako, da vključuje, prvič, subjektiven in konkreten vidik („posamezni primer“ [38]), in drugič, objektiven in splošen vidik („na podlagi objektivnih kriterijev, ki so določeni z zakonom“).

35 — Kljub temu ugotavljam, da kadar nacionalno pravo pogodbene stranke ali pravo Unije tej stranki nalaga, da mora spoštovati jamstva, ki presegajo njene obveznosti na podlagi EKČP, kar omogoča člen 53 te konvencije, Evropsko sodišče za človekove pravice spoštovanje teh jamstev „vključi“ v pogoj v zvezi z zakonitostjo vmešavanja in se zaveže, da bo samo preverilo njegovo izpolnjevanje (glej zlasti sodbe ESČP z dne 2. oktobra 2008 v zadevi Rusu proti Avstriji (CE:ECHR:2008:1002JUD003408202, točke od 54 do 58); z dne 22. septembra 2015 v zadevi Nabil proti Madžarski, (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, točke 31 in od 39 do 42), in z dne 5. julija 2016 v zadevi O. M. proti Madžarski (CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, točke od 47 do 52)).

36 — Člen 28(1) uredbe Dublin III se tako razlikuje od člena 27(1) predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (COM(2008) 820 final). V predlagani določbi je bilo samo ponovljeno načelo iz člena 18(1) Direktive 2005/85, v skladu s katerim oseb ni mogoče pridržati „zgolj zato, ker zaprosijo za mednarodno zaščito“. Sprejeta določba se zdi strožja, ker tak ukrep ni upravičen ne s statusom prosilca (glej uvodno izjavo 20 uredbe Dublin III) ne z dejstvom, da poteka postopek predaje.

37 — Sodba z dne 15. februarja 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točke 52, 56 in 63) v zvezi z ukrepom pridržanja, ki je bil zoper prosilca sprejet iz razlogov javnega reda ali javne varnosti na podlagi člena 8(3)(e) Direktive o sprejemu.

38 — To zahtevo odraža tudi izraz „na podlagi presoje vsakega posameznega primera“ v členu 28(2) uredbe Dublin III.

60. V tej opredelitvi sta tako dve kumulativni zahtevi, ki ju morajo pristojni organi – in sicer upravni ali pravosodni organi – [39] za vsak primer posebej preučiti posamezne in dejanske okoliščine, ki so značilne za položaj vsakega prosilca, [40] pri čemer zagotovijo, da taka preučitev temelji na objektivnih merilih, ki so določena splošno in abstraktno.

61. V teh okoliščinah ima zahteva po merilih za nevarnost pobega, ki so določena „z zakonom“, po mojem mnenju dvojni cilj.

62. Prvič, njen namen je zagotoviti, da so ta merila zadostna jamstva na področju pravne varnosti. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da morajo biti ukrepi, ki jih država članica sprejme na podlagi uredbe – tudi če zadevajo izvrševanje diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi te uredbe – v skladu z načelom pravne varnosti kot splošnim načelom prava Unije. [41] Menim, da se to načelo uporablja v obravnavani zadevi, ker države članice, s tem ko določijo navedena merila, uporabijo člen 28(2) uredbe Dublin III v povezavi s členom 2(n) te uredbe za izvajanje možnosti pridržanja prosilcev, ki jim je priznana v prvi od teh določb.

63. Drugič, namen te zahteve je zagotoviti, da je polje individualne presoje, ki jo opravijo organi, ki morajo uporabiti merila za nevarnost pobega, znotraj okvira nekaterih vnaprej določenih usmeritev.

64. Ta cilja izhajata tudi iz pripravljalnega gradiva za Direktivo 2008/115/ES [42] (v nadaljevanju: Direktiva o vračanju), ki v členu 3(7) vsebuje opredelitev nevarnosti pobega, ki je skoraj enaka kot opredelitev iz člena 2(n) uredbe Dublin III (vendar s to razliko, da te določbe zadevajo osebo, ki je „v postopku vrnitve“, oziroma osebo, v zvezi s katero poteka „postopek predaje“).

65. Čeprav se Direktiva o vračanju ne uporablja za prosilce za mednarodno zaščito [43] ter čeprav pridržanje z namenom odstranitve, ki ga ureja, in pridržanje navedenih prosilcev torej izhajata iz različnih pravnih ureditev, [44] so v pripravljalnem gradivu v zvezi s to direktivo po mojem mnenju nekatera pojasnila za razlago člena 2(n) te uredbe. Zgled za to določbo je namreč očitno člen 3(7) navedene direktive, katerega vsebino povzema skoraj dobesedno. V pripravljalnih gradivih za uredbo Dublin III poleg tega ni nobene razprave v zvezi z opredelitvijo nevarnosti pobega iz člena 2(n) te uredbe. [45]

66. Naj dodam, da se prag intenzivnosti, ki ga mora taka nevarnost preseči za upravičenost ukrepa pridržanja, spreminja glede na instrument, ki se uporablja. Člen 15(1)(a) Direktive o vračanju pridržanje z namenom odstranitve pogojuje z obstojem „nevarnosti pobega“. Člen 28(2) uredbe Dublin III pa zahteva, da za odvzem prostosti prosilca do predaje „obstaja znatna nevarnost [pobega]“.

39 — V skladu s členom 9(2) Direktive o sprejemu morajo ukrep pridržanja pisno odrediti upravni ali pravosodni organi.

40 — Izpolnitev enega (ali več) merila (meril) za nevarnost pobega, ki je določeno z nacionalnim zakonom, brez individualne preučitve posameznega položaja zadevne osebe ni zadostna za ugotovitev, da obstaja nevarnost pobega (glej po analogiji sodbo z dne 5. junija 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točke od 70 do 74)).

41 — Glej zlasti sodbe z dne 20. junija 2002, Mulligan in drugi (C-313/99, EU:C:2002:386, točka 46); z dne 5. maja 2011, Kurt und Thomas Etling in drugi (C-230/09 in C-231/09, EU:C:2011:271, točka 74), in z dne 5. novembra 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, točka 26).

42 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

43 — To velja natančneje od vložitve prošnje za mednarodno zaščito do sprejetja odločbe o tej prošnji na prvi stopnji ali, če je tak primer, do odločitve o pravnem sredstvu, vloženem zoper navedeno odločbo (sodba z dne 30. maja 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, točka 49)) (glej točko 67 teh sklepnih predlogov).

44 — Sodba z dne 30. novembra 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, točka 45).

45 — Vendar pa je nekatera stališča v zvezi s to opredelitvijo predložil Ekonomsko-socialni odbor (Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, SOC/333, 16. julij 2009, str. 7).

67. Poleg tega se postopek predaje v nasprotju s postopkom vračanja nanaša predvsem na prosilce, ki so zakonito na ozemlju države članice, ki daje zahtevo. V skladu s členom 9(1) Direktive o postopkih – kot je navedeno v uvodni izjavi 9 Direktive o vračanju – ima prosilec pravico ostati na ozemlju države članice, v kateri vloži prošnjo, do sprejetja odločbe o tej prošnji na prvi stopnji ali, če je tak primer, do odločitve o pravnem sredstvu, vloženem zoper navedeno odločbo.[46] To velja, tudi če ta država članica meni, da ni odgovorna za obravnavo te prošnje, in na podlagi določb uredbe Dublin III zahteva, da prosilca sprejme druga država članica.[47]

68. V teh okoliščinah se jamstva iz Direktive o vračanju, s katerimi je omejeno pridržanje oseb, ki bodo odstranjene, po mojem mnenju *a fortiori* uporabljajo za pridržanje prosilcev, ki so v postopku predaje.

69. Ugotavljam pa, da začetni predlog Komisije v okviru postopka sprejetja te direktive ni vseboval opredelitve nevarnosti pobega.[48] Ta je bila vključena v poročilo Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (v nadaljevanju: odbor LIBE) Evropskega parlamenta, v katerem se je zahtevalo le, da se taka nevarnost presoja na podlagi „posamičn[ih] in objektivni[h] meri[l]“.[49] V stališču Parlamenta na prvi obravnavi, ki ga je Svet odobril, je bil ta izraz nadomeščen z izrazom „nepristransk[a] meril[a], opredeljen[a] z zakonom“.[50]

70. Izbira teh izrazov – čeprav v predlogu Komisije ni bilo nobene ocene nevarnosti pobega in so bila v začetnem poročilu odbora LIBE navedena le „posamična in objektivna merila“, ne da bi bil določen njihov vir – ni nepomembna.[51] Po mojem mnenju kaže na voljo, da se zagotovi predvidljivost meril, ki se uporabljajo pri individualni presoji nevarnosti pobega, in da se z določitvijo objektivnih meril, ki so splošna in abstraktna, uravnoteži pristojnost organov, ki opravljajo to presojo.

2. Potreba po zakonodaji, v kateri so določena merila za nevarnost pobega, da se uresničita ta cilja

71. Za uresničitev obeh navedenih ciljev je treba v zakonodaji po mojem mnenju določiti objektivna merila za nevarnost pobega.

46 — Sodba z dne 30. maja 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, točki 48 in 49). Prosilec zato ni v položaju „nezakonitega prebivanja“ v smislu Direktive o vračanju in ga torej ni mogoče izgnati z ozemlja Unije, dokler njegova prošnja ni zavrnjena. Ta posledica izhaja tudi iz načela nevračanja iz člena 33 Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev, na katero se sklicuje člen 18 Listine.

47 — Prosilec ima namreč pravico, da ostane ne le na ozemlju države članice, v kateri se njegova prošnja obravnava, ampak tudi na ozemlju tiste države članice, v kateri je bila vložena (sodba z dne 27. septembra 2012, Cimade in GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594, točka 48)).

48 — Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU (COM(2005) 391 final, v nadaljevanju: predlog direktive o vračanju).

49 — Poročilo o predlogu direktive o vračanju, 20. september 2007, A6-0339/2007, 2005/0167 (COD), PE 374.321, str. 7. Pred ali po tem so bili vloženi številni predlogi sprememb in v katerih je bilo navedeno: „po subjektivni in objektivni presoji in po oceni sodišča obstaja resna namera“ (mnenje Odbora za razvoj za odbor LIBE o predlogu direktive o vračanju, 22. junij 2007, 2005/0167 (COD), PE 386.728, str 11), „objektivn[a] meril[a], ki so opredeljena v nacionalni zakonodaji“ (osnutek poročila odbora LIBE o predlogu direktive o vračanju, 13. junij 2006, 2005/0167 (COD), PE 374.321v02-00, str. 9), ali „objektivn[a] meril[a], opredeljen[a] z zakonodajo“ (predlog za spremembo osnutka poročila odbora LIBE, 27. september 2006, 2005/0167 (COD), PE 378.672v01-00, str. 23).

50 — Stališče Evropskega parlamenta, sprejeto na prvi obravnavi, 18. junij 2008, EP-PE_TC1-COD(2005)00167, PE 400.777, str. 13.

51 — V zvezi s tem ugotavljam, da je v določbi 2 Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368), na katero se je sklicevala vlada Združenega kraljestva, zakonodajalec Unije v zvezi z opredelitvijo določenega pojma želel brez razlikovanja napotiti na zakonodajo ali druge vire nacionalnega prava. Zato se je izrecno skliceval ne na „zakon“, temveč na „zakon[e][zakonodajo], kolektivne pogodbe ali običaj[e]“ v državi članici.

a) Cilj v zvezi z zagotovitvijo pravne varnosti

72. Načelo pravne varnosti v bistvu pomeni, da ukrepi, ki jih države članice sprejmejo na podlagi prava Unije, posameznikom omogočajo, da se seznanijo z obsegom svojih pravic in obveznosti ter predvidijo posledice svojega ravnanja.[52] Kot je Sodišče že ugotovilo,[53] spoštovanje tega načela ni odvisno le od vsebine sprejetih ukrepov, temveč po potrebi tudi od narave instrumenta, ki je bil izbran v ta namen.

73. Ker se mi abstraktna ocena uspešnosti zakonodaje, sodne prakse in upravne prakse v zvezi s pravno varnostjo ne zdi niti primerna niti mogoča, se bom v analizi osredotočil na posebne okoliščine, ki so značilne za postopek v glavni stvari.

74. Kot je že navedeno v točki 25 teh sklepnih predlogov, je ustaljena sodna praksa, ki jo navaja predložitveno sodišče, sestavljena iz vrste sodb, ki jih je izdalo to sodišče, v vsaki od teh sodb pa je določeno eno ali več meril za presojo nevarnosti pobega. Seznam teh meril je torej razdrobljen.

75. Taka ugotovitev kaže tudi na to, da je to sodišče navedena merila priznalo v vsakem primeru posebej na podlagi posameznih okoliščin, značilnih za vsako zadevo, o kateri je odločalo. V zvezi s tem je češka vlada na obravnavi priznala možnost, da se upravna in sodna praksa spremenita, če se na podlagi izkušenj pokažejo druga merila, ki so upoštevna za presojo nevarnosti pobega. S sodno prakso bi se tako potrdila merila, ki so se pred tem pokazala v upravni praksi.

76. V takih okoliščinah dvomim, da sta zadevna upravna in sodna praksa – tudi če sta ustaljeni – zadostno jamstvo, kar zadeva predvidljivost. To še toliko bolj velja ob upoštevanju tega, da je ukrep pridržanja izredno resno vmešavanje v temeljne pravice prosilcev, poleg tega pa je želel zakonodajalec Unije to vmešavanje omejiti na izjemne primere.[54]

77. Čeprav bi merila za nevarnost pobega lahko izhajala iz upravne ali sodne prakse – s čimer bi se ta praksa po potrebi potrdila – bi se lahko ta merila namreč nenehno spreminjala z razvojem navedene prakse. V takem primeru morda celo ne bi bila dovolj stabilna, da bi jih bilo mogoče šteti za „določena“, kot zahteva člen 2(n) uredbe Dublin III.

78. Poleg tega je češka vlada na obravnavi dvomila o javnosti upravne prakse, iz katere izhajajo ta merila. Brez ukrepov obveščanja javnosti pa ne bi bilo mogoče zagotoviti njene dostopnosti za posameznike. Sodišče je v zvezi s tem tudi menilo, da običajne upravne prakse, ki se spreminjajo glede na voljo uprave in niso ustrezno objavljene, niso dovolj jasne in natančne za izpolnjevanje zahteve po pravni varnosti.[55]

79. Kot je navedla vlada Združenega kraljestva, določitev meril za nevarnost pobega v pisnem zakonu sicer prav tako ne zagotavlja absolutnega jamstva za pravno varnost, kar zadeva zahtevo po individualni in dejanski presoji take nevarnosti. Vendar določitev te presoje z merili, ki so opredeljena v zakonodaji, po mojem mnenju pomeni višje jamstvo, kar zadeva stabilnost in torej pravno varnost. Poleg tega je po mojem mnenju zakonodajalec Unije prav zaradi omejitve samovoljne uporabe polja individualne presoje, ki jo opravijo upravni in pravosodni organi zahteval, da se to polje omeji z merili iz zakonodaje.[56]

52 — Glej v tem smislu sodbi z dne 20. junija 2002, Mulligan in drugi (C-313/99, EU:C:2002:386, točka 47), in z dne 25. marca 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi in drugi (C-480/00, C-482/00, C-484/00, od C-489/00 do C-491/00 in od C-497/00 do C-499/00, EU:C:2004:179, točka 85).

53 — Sodba z dne 20. junija 2002, Mulligan in drugi (C-313/99, EU:C:2002:386, točka 48).

54 — Glej točko 46 teh sklepnih predlogov.

55 — Sodba z dne 20. junija 2002, Mulligan in drugi (C-313/99, EU:C:2002:386, točka 47 in navedena sodna praksa). V drugih okoliščinah je Sodišče menilo, da bi se z omejitvijo pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine kršila ta določba, saj je bila določena v navodilih upravnega odbora (sodba z dne 17. septembra 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, točka 74)).

56 — Glej točke od 81 do 84 teh sklepnih predlogov.

80. Nekateri bi lahko ugovarjali tudi, da bi bile pravice prosilcev, če je to ustrezno, bolje varovane z ustaljeno sodno ali upravno prakso, ki določa natančna in stroga merila, kot z zakonodajo, v kateri so opredeljena nejasna in permisivna merila. Da bi se v zvezi s tem izognili zmedi, naj spomnim, da postavljeno vprašanje zadeva zgolj zahteve, ki so povezane z normativnim virom meril za nevarnost pobega. Ne nanaša se torej na drugačno problematiko, ki je povezana z vsebino teh meril.[57]

b) Cilj v zvezi z določitvijo polja individualne presoje, ki jo opravijo upravni in pravosodni organi

81. Sprejetje zakonodaje poleg koristi glede pravne varnosti zagotavlja dodatna jamstva v zvezi z zunanjim nadzorom diskrecijske pravice upravnih in pravosodnih organov, ki so odgovorni za oceno nevarnosti pobega in po potrebi za odreditev pridržanja prosilca.

82. Ob upoštevanju tega, da tak ukrep pomeni izredno resno vmešavanje v temeljno pravico do svobode, in volje zakonodajalca Unije, da ta ukrep omeji na izredne okoliščine,[58] bi morala biti diskrecijska pravica teh organov določena tako, da bi prosilce kar najbolj varovala pred samovoljnimi odvzemi prostosti. S tega vidika je po mojem mnenju potrebno, da abstraktno določitev vsebine teh meril in njihovo uporabo v posameznem primeru izvajajo institucionalno različni organi.

83. To je po mojem mnenju dejanski obseg dvojne zahteve po posamični obravnavi in določitvi z vnaprej opredeljenimi objektivnimi merili, ki izhaja iz člena 2(n) uredbe Dublin III. Prvič, ta določba upravnim in pravosodnim organov nalaga, da morajo upoštevati okoliščine vsakega posameznega primera. Drugič, z njo se zagotavlja, da to polje individualne presoje zamejujejo splošna in abstraktna merila, ki jih vnaprej določi tretji organ.

84. Na podlagi teh preudarkov je po mojem mnenju mogoče izključiti, da je zahteva po objektivnih merilih za nevarnost pobega, ki so določena „z zakonom“, izpolnjena, če ta merila niso določena z zakonodajo, temveč s pravno ali sodno prakso.[59]

85. Naj v podkrepitev najprej dodam, da pristop, ki ga predlagam, ustreza pristopu, ki ga je Komisija v „priročniku o vračanju“ uporabila v zvezi z razlago člena 3(7) Direktive o vračanju.[60]

86. Dalje, kot izhaja iz odgovorov na vprašalnika, ki sta bila v okviru raziskav Evropske migracijske mreže poslana „nacionalnim kontaktnim točkam“ držav članic, se zdi, da večina držav članic priznava, da jim člen 2(n) uredbe Dublin III nalaga, da morajo v zakonodaji določiti merila za nevarnost pobega, če želijo uporabiti ukrep pridržanja.[61] Večina držav, ki so odgovorile na ta vprašalnika, je navedla, da so bila leta 2014 v nacionalni zakonodaji določena objektivna merila za nevarnost pobega v smislu

57 — Glej točko 35 teh sklepnih predlogov.

58 — Glej točko 46 teh sklepnih predlogov.

59 — Medtem ko je moja presoja v zvezi s prvim od ciljev, ki ju uresničuje ta zahteva (v zvezi s pravno varnostjo), tesno povezana s posebnimi okoliščinami te zadeve, velja moja ugotovitev v zvezi z drugim od teh ciljev (v zvezi z določitvijo polja individualne presoje, ki jo opravijo upravni in pravosodni organi) neodvisno od značilnosti zadevne upravne ali sodne prakse.

60 — Priloga k priporočilu Komisije z dne 1. oktobra 2015 o skupnem priročniku o vračanju, ki bi ga uporabljali pristojni organi držav članic pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem (C(2015) 6250 final, str. 11). O razmerju med Direktivo o vračanju in uredbo Dublin III, kar zadeva ukrepe pridržanja, glej točki 65 in 66 teh sklepnih predlogov.

61 — Ad-Hoc Query on detention in Dublin III cases, na voljo na spletni strani http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/590_emn_ahq_on_detention_in_dublin_cases_en.pdf, in Ad-Hoc Query on objective criteria to identify risk of absconding in the context of reception directive art 8 (recast) and Dublin regulation n 604/2014 art 28 (2), na voljo na spletni strani http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN_QUERIES/EMN_QUERIES_2014/2014_619_emn_ahq_on_objective_criteria_to_identify_risk_of_absconding_%28wider_diss%29.pdf. Evropska migracijska mreža je bila vzpostavljena z Odločbo Sveta z dne 14. maja 2008 o ustanovitvi Evropske migracijske mreže (2008/381/ES) (UL 2008, L 131, str. 7).

člena 2(n) uredbe Dublin III ali da se je nacionalna zakonodaja v ta namen spreminjala. To je veljalo tudi za Češko republiko, katere zakonodaja je bila spremenjena po predlogu za sprejetje predhodne odločbe.[62] Samo „nacionalna kontaktna točka“ Združenega kraljestva je nasprotovala zahtevi po zakonodajni določitvi teh meril.

87. Nazadnje, s to razlago se strinja več nacionalnih sodišč. Predvsem Bundesgerichtshof (zvezno sodišče) je menilo, da ta določba zahteva, da so v zakonodaji (ker sodna praksa ni dovolj) določeni razlogi, na podlagi katerih je mogoče predvidljivo in preverljivo ugotoviti obstoj nevarnosti pobega.[63] Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče) je prav tako sprejelo odločbo v tem smislu, pri čemer je poleg tega izrecno zavrnilo potrebo po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe, saj naj ne bi bila mogoča nobena druga razlaga.[64] Tudi Cour administrative (drugostopenjsko upravno sodišče, Luksemburg) je poudarilo, da se člen 2(n) uredbe Dublin III nanaša na zakonodajne določbe.[65] Raad van State (državni svet, Nizozemska) je menil, da bi bilo treba nevarnost pobega v smislu člena 3(7) Direktive o vračanju[66] utemeljiti na objektivnih merilih, ki so določena v zakonodaji, saj upravna praksa za ta namen ni zadostna.[67]

V – Predlog

88. Ob upoštevanju navedenega predlagam, naj se na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika), odgovori:

Člen 2(n) v povezavi s členom 28(2) Uredbe (EU) 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 državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, je treba razlagati tako, da država članica prosilca za mednarodno zaščito ne sme pridržati, da bi zagotovila izvedbo postopka predaje v drugo državo članico, če ta prva država članica v zakonodaji ni določila objektivnih meril, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali obstaja nevarnost pobega, in to tudi če taka merila izhajajo iz sodne ali upravne prakse te države članice.

62 — Glej točko 16 teh sklepnih predlogov.

63 — Bundesgerichtshof, 26. junij 2014, V ZB 31/14.

64 — Verwaltungsgerichtshof, 19. februar 2015, RO 2014/21/0075-5.

65 — Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg (drugostopenjsko upravno sodišče Velikega vojvodstva Luksemburg), 6. oktober 2016, opravilna št. 35301C. Glej tudi sodbi Tribunal administratif (prvostopenjsko upravno sodišče, Luksemburg), drugi senat, 5. marec 2015, opravilna št. 35902, in tretji senat, opravilna št. 37301, 24. december 2015.

66 — O razmerju med členom 3(7) te direktive in členom 2(n) uredbe Dublin III glej točki 65 in 66 teh sklepnih predlogov.

67 — Raad van State, 21. marec 2011, BP9284, 201100555/1/V3.