

Věc C-614/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

4. října 2021

Předkládající soud:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Nizozemsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

4. října 2021

Žalobce:

G

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nizozemsko)

Předmět původního řízení

Žalovaný neposoudil žádost o azyl podanou žalobcem, protože má za to, že pro její posouzení je příslušná Malta. Žalobce se tomuto rozhodnutí brání, protože se v případě přemístění na Maltu obává, že se dostane do situace, která není slučitelná s článkem 4 Listiny.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Rechtbank (soud prvního stupně) pokládá na základě článku 267 SFEU předběžné otázky týkající se dosahu a účelu zásady vzájemné důvěry v rámci přemístění žadatele do příslušného členského státu, jestliže jsou v tomto členském státě porušována základní práva žadatele a státních příslušníků třetích zemí obecně, a to mimo jiné formou vytlačování (*tzv. pushback*) a vazby. Rovněž vyvstává otázka, jaké důkazní prostředky má žadatel a jakým kritériím je nutno dokazování podrobit, jestliže žadatel tvrdí, že přemístění musí být zakázáno podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení.

Předběžné otázky

I Musí být dublinské nařízení s ohledem na své body odůvodnění 3, 32 a 39 ve spojení s články 1, 4, 6, 18, 19 a 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládáno a používáno v tom smyslu, že zásada mezistátní důvěry je nedělitelná, takže závažné a systematické porušování unijního práva, jehož se dopouští případně příslušný členský stát před přemístěním vůči státním příslušníkům třetích zemí, kteří (ještě) nejsou osobami navracenými podle dublinského nařízení, zcela brání přemístění do tohoto členského státu?

II V případě záporné odpovědi na tuto otázku: Musí být čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení ve spojení s články 1, 4, 6, 18, 19 a 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že jestliže příslušný členský stát závažným a systematickým způsobem porušuje unijní právo, nemůže předávající členský stát uplatnit zásadu mezistátní důvěry, nýbrž musí odstranit veškeré pochybnosti o tom, že se žadatel po svém přemístění nedostane do situace, která je v rozporu s článkem 4 Listiny základních práv Evropské unie, resp. musí hodnověrně doložit, že k tomu nedojde?

III Jakými důkazními prostředky může žadatel podpořit své argumenty, že jeho přemístění brání čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, a jakým kritériím přitom musí být dokazování podrobeno? Je předávající členský stát s ohledem na odkazy na unijní *acquis* v bodech odůvodnění dublinského nařízení povinen spolupracovat nebo se ujistit, resp. musí být v případě závažného a systematického porušování základních práv státních příslušníků třetích zemí požadovány od příslušného členského státu individuální záruky, že po přemístění žadatele budou (skutečně) dodržována jeho práva? Bude odpověď na tuto otázku jiná, nachází-li se žadatel v důkazní nouzi, protože nemůže svá konzistentní a podrobná tvrzení doložit dokumenty, ačkoliv to nelze s ohledem na druh tvrzení očekávat?

Uváděná ustanovení unijního a mezinárodního práva

Články 1 a 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále jen „Ženevská úmluva“)

Články 1, 4, 6, 18, 19, 47, 51 a 52 Listiny základních práv Evropské unie

Body 3, 19, 32 a 39 odůvodnění a články 3 až 5 a článek 17 nařízení (EU) č. 604/2013 (dále jen „dublinské nařízení“)

Článek 4 směrnice 2011/95/EU

Rozsudek ze dne 19. března 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, body 78 až 92)

Rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, body 59, 63 až 65, 75 a 76)

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobce podal dne 19. června 2019 na Maltě žádost o azyl. Po svém příchodu do tohoto členského státu strávil tři měsíce ve vazbě a čtyři měsíce v uprchlickém táboře. Po pobytu v nemocnici v důsledku závažného pracovního úrazu mu bylo řečeno, že musí uprchlický tábor opustit. I přes zdravotní problémy musel pracovat, protože již nedostával žádnou podporu. V době, kdy opouštěl Maltu, tedy 5. prosince 2020, ještě nebyl slyšen ohledně důvodů pro podání své žádosti o azyl.
- 2 Dne 12. ledna 2021 přicestoval do Nizozemska a požádal zde o azyl. Žalovaný má za to, že pro posouzení této žádosti je příslušná Malta, a proto usnesením ze dne 22. března 2021 rozhodl, že žádost o azyl podanou žadatelem nebude posuzovat. Již 9. února 2021 byla uzavřena dohoda mezi Maltou a Nizozemskem o uznávání příslušnosti.
- 3 Žalobce podal proti tomuto usnesení dne 22. března 2021 žalobu a mimoto navrhl u voorzieningenrechter (soudce příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních), aby bylo přijato opatření předběžné právní ochrany. Tento soudce vydal požadované opatření dne 2. dubna 2021 a rozhodl, že přemístění žalobce na Maltu se zakazuje do doby, než bude rozhodnuto o žalobě.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Žalobce se obává, že po jeho přemístění na Maltu budou porušována jeho základní práva. Dokládá to vlastními tvrzeními, důkazním materiálem v souvislosti se svým úrazem a informacemi o přijímání státních příslušníků třetích zemí týkajícími se konkrétně Malty.
- 5 Žalovaný má za to, že na základě zásady vzájemné důvěry (v otázkách uvedena jako „mezistátní důvěra“) lze vycházet z toho, že základní práva žalobce po jeho přemístění na Maltu nebudou porušována. Tvrdí, že žalobce svá tvrzení o svém přijetí na Maltě nedoložil dokumenty. V reakci na tvrzení žalobce, že ještě nebyl slyšen a o jeho žádosti o azyl dosud nebylo rozhodnuto, žalovaný odkazuje na dohodu o uznávání příslušnosti.
- 6 Žalovaný dále tvrdí, že jím vydané usnesení není v rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a že neexistuje důvod převzít od Malty posouzení žádosti o azyl podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 7 Rechtbank (soud prvního stupně) přihlíží ke skutečnosti, že při provádění dublinského nařízení platí zásada vzájemné důvěry a je možné vycházet z toho, že

se žadatel po svém přemístění nedostane do situace, která je v rozporu s článkem 4 Listiny. Tvrdí-li žadatel opak, musí toto tvrzení rovněž dokázat.

- 8 Posouzení podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení se omezuje na situaci po přemístění, zejména na přijetí a životní podmínky, jakož i kvalitu azylového řízení v příslušném členském státě, přičemž se toto posouzení rovněž týká možnosti žadatele využít opravný prostředek.
- 9 V řízení o rozhodnutích o přemístění ve smyslu dublinského nařízení se rechtbank (soud prvního stupně) musí stále častěji zabývat právní otázkou, zda musí být uplatněna zásada vzájemné důvěry, jestliže na území různých členských států dochází ke zjevnému porušování základních práv, resp. jestliže se různé členské státy takového porušování dopouští. Existuje tak řada zpráv o vytlačování (*pushback*) a se třetími zeměmi jsou uzavírány dohody, jejichž cílem je zamezit vstupu na území Unie (*pullback*).
- 10 Členské státy musí současně dodržovat Ženevskou úmluvu, Evropskou úmluvu o lidských právech (dále jen „EÚLP“) a Listinu. Zákaz nuceného navracení (*refoulement*), který tyto úmluvy stanoví a jehož podmínkou je podle názoru ESLP posouzení důvodů pro azyl v každém jednotlivém případě, ovšem pozbývá jakéhokoliv významu, je-li státním příslušníkům třetích zemí ve skutečnosti znemožněno vstoupit na území Unie, aby požádali o mezinárodní ochranu.
- 11 Rechtbank (soud prvního stupně) z rozsudku ve věci Jawo dovozuje, že zásada vzájemné důvěry zahrnuje, že členské státy vždy dodržují všechna základní práva a zaručují jejich dodržování s ohledem na každého jednotlivce.
- 12 *Pushbacky* a *pullbacky* ovšem účinnost dublinského nařízení a zásadu vzájemné důvěry podřívají. Žadatelé o azyl jsou konfrontováni s rizikem vrácení a jsou odrazováni od toho, aby v určitém členském státě žádali o ochranu. To zase zvyšuje tlak na azylové a přijímací kapacity jiných členských států.
- 13 Orgán, který rozhoduje, může na základě výše uvedené zásady vycházet z toho, že základní práva žadatele nebudou po jeho přemístění porušována. Jestliže ovšem žadatel před soudem hodnověrně doloží, že v příslušném členském státě dochází k systematickému porušování jeho základních práv nebo základních práv státních příslušníků členských zemí obecně nebo že se členský stát takového porušování dopouští, vyvstává otázka, zda přemístění musí být v takovéto situaci zcela zakázáno nebo zda lze při určení příslušného členského státu bez dalšího vycházet ze zásady vzájemné důvěry.
- 14 Rechtbank (soudní prvního stupně) je přesvědčen, že na Maltě ve velkém rozsahu dochází k *pushbackům* a že zde existují strukturální nedostatky ohledně přijímacích kapacit a kvality přijímání. Migranti jsou rovněž systematicky a za velmi špatných podmínek drženi ve vazbě. Mimoto je řízení, jímž se lze takové vazbě bránit, zatíženo vadami, protože není zaručen přístup k soudům a k právnímu poradenství. Základní práva nejsou porušována pouze na vnější hranici,

nýbrž rovněž po vstupu na země. Malta ostatně na rozdíl od jiných členských států nepopírá, že již není schopná dostát svým mezinárodním závazkům.

- 15 Podle názoru rechtbank (soud prvního stupně) porušují *pushbacky* články 1, 4, 18 a 19 Listiny. ESLP rovněž opakovaně rozhodl, že způsob, jakým Malta drží žadatele o azyl ve vazbě, porušuje článek 5 EÚLP.
- 16 Rechtbank (soud prvního stupně) si nyní pokládá otázku dosahu zásady vzájemné důvěry a táže se, zda je tato zásada dělitelná tím způsobem, že bude zkoumáno, kde a v jakém období k porušování Listiny dochází, jakých základních práv se toto porušování týká a do jaké míry je relevantní postoj příslušného členského státu.
- 17 Listina ani EÚLP žádné pořadí základních práv nestanoví. Rechtbank (soud prvního stupně) proto vychází z toho, že zásada vzájemné důvěry vyžaduje, aby všechna základní práva byla dodržována vždy a na území všech členských států a nejen s ohledem na žadatele o azyl vracející se do členského státu, který je příslušný pro posouzení jejich žádosti o azyl.
- 18 Podává-li Soudní dvůr výklad unijního práva v tom smyslu, že musí být posouzeno pouze riziko porušení článku 4 Listiny u dotčeného žadatele, pak rechtbank (soud prvního stupně) dospívá k závěru, že Soudní dvůr považuje zásadu vzájemné důvěry za dělitelnou. Rechtbank (soud prvního stupně) v tomto případě žádá Soudní dvůr, aby vyjasnil, jaký právní základ se přitom použije.
- 19 Ústřední právní otázka je, zda soudy musí zásadu vzájemné důvěry rozdělit na důvěru před přemístěním a důvěru po přemístění, jakož i na důvěru týkající se situace konkrétního vracejícího se žadatele o azyl a důvěru v dodržování všech základních práv vůči všem státním příslušníkům třetích zemí příslušným členským státem.
- 20 Rozhodnutí se opírá o „důvěru“, jestliže se jedná o očekávání ohledně budoucích událostí. Je-li skutečně jisté, že příslušný členský stát neplní své povinnosti ohledně dodržování základních práv, vyvstává otázka, na čem se pak tato důvěra zakládá.
- 21 První otázka je, zda v rámci zjištění, že příslušný členský stát zásadně a systematicky porušuje vícero základních práv státních příslušníků třetích zemí, musí být přemístění do tohoto členského státu zakázáno již z tohoto důvodu. V případě záporné odpovědi na tuto otázku pak vyvstává otázka, zda se posouzení otázky, jedná-li se o situaci ve smyslu čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení, stále ještě musí zakládat na vzájemné důvěře.
- 22 Rechtbank (soud prvního stupně) se táže, zda výraz „zacházení v členských státech“, který Soudní dvůr používá v bodě 82 rozsudku ve věci Jawo, musí být chápán jako „v členských státech nebo ze strany členských států“. V případě, že tento výraz musí být vykládán striktně jako „v“ ve smyslu „na území členského státu“, zbavuje to články 18 a 19 Listiny a čl. 3 odst. 1 dublinského nařízení jejich

významu. Jsou-li žadatelé o azyl drženi mimo území členských států, pak totiž nemůže docházet k porušování „V“ členských státech.

- 23 Z bodu 32 odůvodnění dublinského nařízení lze usuzovat, že povinnost dodržovat základní práva vzniká od okamžiku, kdy žadatel o azyl podléhá (soudní pravomoci resp.) vlivu členských států a nikoliv až od chvíle, kdy skutečně vstoupil na území Unie. Jiný výklad narušuje praktickou účinnost Listiny a čl. 3 odst. 1 dublinského nařízení, protože pak se totiž členský stát může zbavit své příslušnosti pro státního příslušníka třetí země tím, že fakticky zamezí jeho vstupu.
- 24 Krom toho může čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení bránit přemístění. Při použití tohoto ustanovení je nutno přezkoumat, v jaké situaci se bude žadatel nacházet po svém přemístění. Podle bodu 82 rozsudku ve věci Jawo, které odpovídá bodu 32 odůvodnění dublinského nařízení, musí „zacházení s žadateli“ o mezinárodní ochranu splňovat mimo jiné požadavky Listiny a EÚLP. Dosah zásady vzájemné důvěry a období, v němž musí členské státy plnit své povinnosti, se tak zjevně neomezují na období po přemístění ani pouze na dodržování článku 4 Listiny.
- 25 Reichtbank (soud prvního stupně) se Soudního dvora táže, jak striktně musí být vykládán čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení a zda musí být zohledněno pouze dodržování článku 4 Listiny nebo všech základních práv.
- 26 Krom toho reichtbank (soud prvního stupně) žádá o vyjasnění otázky, zda je míra rizika porušování základních práv po přemístění ovlivněna rovněž porušujícím jednáním vůči žadateli nebo obecně vůči státním příslušníkům třetích zemí, k němuž došlo před přemístěním. Na rozdíl od směrnice 2011/95 totiž dublinské nařízení neobsahuje žádné ustanovení, podle něž předchozí pronásledování jednoznačně svědčí pro to, že jsou obavy žadatele opodstatněné.
- 27 V projednávané věci bylo vydáno rozhodnutí o přemístění poté, co byla uzavřena dohoda o uznávání příslušnosti. Podle nizozemské právní praxe je tím dosaženo záruky, že nebude docházet k porušování článku 4 Listiny. Reichtbank (soud prvního stupně) si pokládá otázku, zda to platí i v takové situaci, jako je situace na Maltě.
- 28 Uváděný nizozemský výklad této dohody vede k tomu, že její obsah a dosah jsou širší, než jak zamýšlel unijní zákonodárce v článku 18 dublinského nařízení. Toto ustanovení totiž zaručuje převzetí nebo přijetí zpět, nikoliv však posouzení žádosti o azyl. Reichtbank (soud prvního stupně) proto Soudní dvůr žádá rovněž o vyjasnění dosahu dohody o uznávání příslušnosti.
- 29 Krom toho vyvstává otázka, jaký význam má postoj příslušného členského státu. Soudní dvůr k tomu v bodě 92 rozsudku ve věci Jawo uvedl, že v případě nezájmu orgánů musí deficity, které brání přemístění, dosáhnout „obzvláště vysoké míry závažnosti“. Pak je relevantní otázka, je-li tato míra nižší, neprojeví-li orgány nezájem. Pro žadatel o azyl je ovšem málo důležité, zda se porušování jeho základních práv zakládá na nezájmu nebo na bezmocnosti příslušného členského

státu. Rovněž velký počet přicházejících státních příslušníků třetích zemí a s tím spojené praktické problémy mohou z právního hlediska jen obtížně odůvodnit skutečnost, že povinnost dodržovat základní práva vyplývající z unijního práva již není plněna.

- 30 Na rozdíl od právních otázek ve věcech C-254/21, C-228/21, C-297/21, C-315/21 a C-328/21 se otázky předložené rechtbank (soud prvního stupně) týkají situace, v níž případně příslušný členský stát vykazuje před přemístěním významné nedostatky týkající se jeho unijně právních povinností dodržovat základní práva a nejedná tedy v rámci zákonných pravidel, nýbrž je porušuje. Otázky se týkají výlučně problému, zda musí být přemístění zcela zakázáno, a podpůrně toho, zda se při určení příslušného členského státu nepoužije zásada vzájemné důvěry, jestliže před přemístěním došlo k porušení základních práv nebo k porušujícímu jednání vůči státním příslušníkům třetích zemí obecně.
- 31 Není-li přemístění vyloučeno již na základě uvedených okolností, pak dále vyvstává otázka, zda se členský stát, který chce žadatele přemístit, může odvolávat na zásadu vzájemné důvěry nebo v souladu s unijním právem musí sám odstranit jakékoliv pochybnosti o tom, že po přemístění nebude porušován článek 4 Listiny, nebo musí hodnověrně doložit, že k tomu nebude docházet.
- 32 S odkazem na rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), se rechtbank (soud prvního stupně) Soudního dvora táže, zda pro případ, že žadatel předloží objektivní důkazy o závažném porušování základních práv, k nimž došlo před přemístěním, musí předávající členský stát vyloučit, že je s tímto přemístěním spojeno skutečné riziko porušování článku 4 Listiny, a následně musí odstranit všechny závažné pochybnosti o tom, zda budou po přemístění dodržována základní práva zaručená Listinou.
- 33 Obrácení důkazního břemene je v souladu s povinnostmi členských států. Kromě toho mohou členské státy dostát tomuto důkaznímu břemenu lépe, než žadatel. Dohoda o uznání příslušnosti již slouží jako záruka, že příslušný členský stát splní své povinnosti vyplývající z článku 18 dublinského nařízení. Pro doplnění by bylo možno si vyžádat výslovné záruky ohledně mimo jiné převzetí po přemístění a bylo by možno zkontrolovat, do jaké míry jsou tyto záruky dodržovány.
- 34 V případě, že Soudní dvůr vykládá unijní právo v tom smyslu, že předávající členský stát nemá nezávisle na dřívějším porušování jiných základních práv než článku 4 Listiny na základě zásady vzájemné důvěry žádné další povinnosti odůvodnění a přezkumu, pak vyvstává otázka, jak může žadatel hodnověrně doložit, že čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení brání přemístění.
- 35 Rechtbank (soud prvního stupně) se rovněž táže, jaké požadavky a jaká kritéria musí platit pro důkazy, které žadatel předkládá na podporu svých obav, že se po svém přemístění dostane do situace, která není slučitelná s článkem 4 Listiny. V příloze II prováděcího nařízení (EU) č. 118/2014 totiž nejsou uvedeny žádné

důkazní prostředky ohledně použití čl. 3 odst. 2 a čl. 17 odst. 1 dublinského nařízení.

- 36 S ohledem na východisko dublinského nařízení, že, nejedná-li se o výjimku, má být pro určení příslušného členského státu proveden osobní pohovor, by tvrzení žadatele o jeho zkušenostech v příslušném členském státě mělo být relevantní. Toto tvrzení totiž může obsahovat skutečnosti naznačující, že přemístění musí být podle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení zakázáno, nebo že členský stát, který musí určit, který členský stát je příslušný, převezme posouzení žádosti o azyl.
- 37 Je-li tento výklad správný, pak to znamená, že musí být přezkoumána hodnověrnost tvrzení žadatele. Soudní dvůr je žádán, aby to vyjasnil a sdělil, jaké požadavky lze na žadatele klást. Podle názoru rechtbank (soud prvního stupně) však nemohou být tyto požadavky tak vysoké, aby je nemohl splnit.
- 38 Žadatel rovněž nemůže od příslušného členského státu požadovat žádné záruky. Zásada, že se žadatel při porušení svých základních práv po přemístění musí obrátit na orgány příslušného členského státu, implikuje, že musí k tomuto porušení nejprve dojít, i když dřívější porušení základních práv byla nebo musela být předávajícím státu známa.
- 39 V řízení podle dublinského nařízení se dřívější zkušenosti žadatelů o azyl často zakládají na „negativních skutečnostech“, jako je zamezení přístupu k řízení nebo přijetí. Je mimořádně obtížné tento druh porušení prokázat, zvláště když v této souvislosti zpravidla nejsou vystavovány žádné dokumenty. Z tohoto důvodu je rovněž nezbytné vyjasnit, s jakými důkazními prostředky může žadatel doložit své tvrzení, že přemístění brání čl. 3 odst. 2 nařízení, a jaké požadavky a jaká kritéria platí pro dokazování tvrzení žadatele samotného.
- 40 Rovněž je nutno vyjasnit, zda členské státy mají povinnost spolupracovat, která je srovnatelná s povinností stanovenou v článku 4 směrnice 2011/95, a zda předávající členský stát v situaci, jako je situace na Maltě, musí vyrovnat důkazní situaci žadatele, aby zabránil tomu, že po přemístění budou porušována jeho základní práva.
- 41 S ohledem na velký počet podobných věcí, jejichž vyřízení nelze pozastavit do rozhodnutí Soudního dvora, žádá rechtbank (soud prvního stupně), aby tato věc byla podle článku 105 jednacího řádu Soudního dvora projednána ve zrychleném řízení.