

Věc C-804/21 PPU

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

20. prosince 2021

Předkládající soud:

Korkein oikeus (Nejvyšší soud, Finsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

20. prosince 2021

Žalobci:

C

CD

Žalovaný: Syyttäjä (státní zástupce)

USNESENÍ KORKEIN OIKEUS (NEJVYŠŠÍ SOUD, FINSKO)

[OMISSIS]

Datum rozhodnutí 20. prosince 2021

[OMISSIS]

ŽALOBCI

C a CD

ŽALOVANÝ

Syyttäjä (státní zástupce)

PŘEDMĚT

Držení ve vazbě

Odklad vykonatelnosti rozhodnutí o předání

ŽÁDOST O POUŽITÍ NALÉHAVÉHO ŘÍZENÍ

Korkein oikeus (Nejvyšší soud, Finsko) žádá, aby tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla projednána v naléhavém řízení o předběžné otázce podle článku 107 jednacího řádu Soudního dvora. V projednávané věci vyvstávají otázky výkladu rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV o evropském

zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (dále jen „rámcové rozhodnutí“), které spadá do oblasti upravené v hlavě V třetí části SFEU. Žalobci jsou zbaveni svobody a jejich ponechání ve vazbě závisí na výsledku řízení ve věci samé.

ROZHODNUTÍ KORKEIN OIKEUS

1. Předmět řízení

- 1 Tento případ se týká poslední fáze řízení o evropském zatýkacím rozkazu, během níž nemohla být konečná rozhodnutí o předání vydaná za účelem výkonu trestu vykonána podle běžného rychlého časového harmonogramu. Předání se zpozdilo částečně z důvodů souvisejících s pandemií covid-19, ale také a především kvůli právním překážkám souvisejícím s odvoláními a žádostmi o azyl ze strany osob, jejichž předání bylo nařízeno. Otázkou je, zda lze tyto důvody považovat za vyšší moc ve smyslu čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí, které umožňují prodloužit lhůtu pro předání, což by znamenalo, že osoby, jejichž předání bylo nařízeno, nemusí být propuštěny podle odstavce 5 uvedeného článku. Kromě toho vyvstává otázka, jaký postup je třeba dodržet v souvislosti s prodloužením lhůty pro předání osoby a se souvisejícími opravnými prostředky.

Skutkové okolnosti sporu ve věci samé

- 2 Příslušný rumunský justiční orgán vydal dne 19. května 2015 evropský zatýkací rozkaz na C a dne 27. května 2015 na CD, oba jsou rumunští státní příslušníci, za účelem jejich předání do Rumunska k výkonu trestů odnětí svobody v délce pěti let a vedlejších trestů v délce tří let. Tyto tresty byly uloženy za obchodování s rizikovými a vysoce rizikovými omamnými látkami a za účast v organizované zločinecké skupině.
- 3 Před zahájením tohoto řízení nařídil švédský Nejvyšší soud rozhodnutím ze dne 8. dubna 2020 (NJA 2020, s. 430) předat C Rumunsku. Odvolací soud ve Svea ve Švédsku rozhodnutím ze dne 30. července 2020 nařídil předat CD Rumunsku. Oba však ještě před výkonem těchto rozhodnutí o předání odešli ze Švédska do Finska.
- 4 Dne 15. prosince 2020 byli C a CD na základě evropského zatýkacího rozkazu zadrženi ve Finsku a vzati do vazby. Korkein oikeus rozhodnutími ze dne 16. dubna 2021 (KKO 2021:24 a č. 582) nařídil předání C a CD Rumunsku. Na žádost rumunských orgánů stanovil finský keskusrikospoliisi (Národní úřad pro vyšetřování) první datum předání na 7. května 2021, protože před tímto datem nebyl kvůli pandemii covid-19 k dispozici žádný vhodný let.
- 5 Dne 3. května 2021 podali C a CD ke Korkein oikeus (Nejvyšší soud) opravný prostředek. Korkein oikeus (Nejvyšší soud) nejprve dne 4. května 2021 předběžně zakázal výkon rozhodnutí o předání a poté dne 31. května 2021 zamítl opravné prostředky, čímž rozhodnutí o zákazu výkonu zrušil. Druhé dohodnuté datum pro

předání, 11. červen 2021, bylo rovněž odloženo, protože do Rumunska neexistovalo přímé letecké spojení a v dohodnutém termínu nebylo možné zajistit leteckou dopravu přes jiný členský stát. C a CD podali několik dalších žádostí o odklad výkonu rozhodnutí o předání u käräjäoikeus (soud prvního stupně) a Korkein oikeus (Nejvyšší soud). Všechny tyto žádosti byly zamítnuty nebo prohlášeny za nepřipustné.

- 6 Nakonec měl být CD předán Rumunsku dne 17. června 2021 a C dne 22. června 2021, což však bylo u každého z nich znemožněno, neboť požádali o azyl ve Finsku. Maahanmuuttovirasto (Státní imigrační úřad) tyto žádosti o azyl dne 12. listopadu 2021 zamítl, ale C a CD se proti těmto rozhodnutím odvolali k hallinto-oikeus (správní soud).

Rozhodnutí Helsingin käräjäoikeus (soud prvního stupně v Helsinkách, Finsko) ze dne 8. a 29. října 2021

- 7 C a CD požádali Helsingin käräjäoikeus (soud prvního stupně v Helsinkách) jednak o propuštění z důvodu uplynutí lhůty pro jejich předání, jednak o odklad jejich předání Rumunsku z důvodu jejich žádosti o azyl. Rozhodnutími ze dne 8. a 29. října 2021 prohlásil käräjäoikeus (soud prvního stupně) tyto žádosti za nepřipustné. Projednávané řízení se týká opravných prostředků, které C a CD podali proti uvedeným rozhodnutím käräjäoikeus (soud prvního stupně).

Řízení před Korkein oikeus (Nejvyšší soud)

- 8 C a CD v odvolání zopakovali své žádosti. Ve své odpovědi dospěl syttäjä (státní zástupce) k závěru, že žalobci by měli být ponecháni ve vazbě a že by nemělo dojít k odkladu výkonu jejich předání Rumunsku.
- 9 Korkein oikeus (Nejvyšší soud) ve svém zásadním rozhodnutí ze dne 8. prosince 2021 (KKO 2021:86) dospěl k závěru, že osoby, na které se vztahuje rozhodnutí o předání, mají právo na přístup k soudci, pokud jde o otázku jejich dalšího držení ve vazbě. Aby se předešlo průtahům, postoupil Korkein oikeus (Nejvyšší soud) věc přímo Soudnímu dvoru.

2. Právní rámec

2.1. Předání

Unijní právo

- 10 Relevantními ustanoveními v tomto případě jsou bod 9 odůvodnění rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV a čl. 6 odst. 2, článek 12, čl. 15 odst. 1 a článek 23 uvedeného rámcového rozhodnutí.

Vnitrostátní právo

- 11 Vnitrostátní ustanovení přijatá k provedení rámcového rozhodnutí se nacházejí v rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettu laki (30.12.2003/1286) (zákon č. 1286 o předávání osob z důvodu trestného činu mezi Finskem a ostatními členskými státy Evropské unie ze dne 30. prosince 2003, dále jen „zákon o předávání osob“).
- 12 Ve Finsku jsou vykonávajícími justičními orgány příslušnými k rozhodování o předání a držení ve vazbě Helsingin käräjäoikeus (soud prvního stupně v Helsinkách) a jako odvolací soud Korkein oikeus (Nejvyšší soud) (články 11, 19 a 37 zákona o předávání osob). Podle článku 44 zákona o předávání osob je naproti tomu k výkonu rozhodnutí o předání příslušný keskusrikospoliisi (Národní úřad pro vyšetřování).
- 13 Podle čl. 46 odst. 1 zákona o předávání osob se osoba, již se takové rozhodnutí týká, předá příslušným orgánům členského státu, který o to požádal, v co nejkratší lhůtě v den dohodnutý mezi dotčenými orgány. Osoba však musí být předána nejpozději do deseti dnů od okamžiku, kdy se rozhodnutí o předání stalo konečným.
- 14 Článek 46 odst. 2 zákona o předávání osob stanoví, že není-li předání dotyčné osoby ve lhůtě stanovené v odstavci 1 možné z důvodu vyšší moci ve Finsku nebo v členském státě, který žádost podal, musí příslušné orgány dohodnout nové datum předání. K předání musí dojít do deseti dnů od nově dohodnutého data.
- 15 Podle článku 47 zákona o předávání osob může soud odložit výkon rozhodnutí o předání, pokud existují okolnosti, které by jej učinily lidsky nepřiměřeně tvrdým. K výkonu rozhodnutí o předání dojde, jakmile tyto důvody pominou. Příslušné orgány se pak musí dohodnout na novém datu předání. K předání musí dojít do deseti dnů od nově dohodnutého data.
- 16 Článek 48 zákona o předávání osob stanoví, že pokud se osoba po uplynutí lhůt uvedených v člancích 46 a 47 stále nachází ve vazbě, musí být propuštěna.

2.2. Žádost o azyl

Unijní právo

- 17 Relevantním ustanovením v této věci je jediný článek Protokolu (č. 24) o azylu pro státní příslušníky členských států Evropské unie, který je připojen ke Smlouvě o FEU.

Vnitrostátní právo

- 18 Vnitrostátní ustanovení v oblasti azylu jsou obsažena v ulkomaalaislaki (30.4.2004/301) (zákon č. 301 o cizincích ze dne 30. dubna 2004, dále jen „cizinecký zákon“), který odpovídá ustanovením Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Ustanovení cizineckého zákona se vztahují na všechny cizince pobývající v zemi, tedy i na občany Unie.

- 19 Podle čl. 40 odst. 3 cizineckého zákona má cizinec právo legálně pobývat v zemi po dobu posuzování žádosti, a to až do doby, kdy je vydáno konečné rozhodnutí o žádosti nebo je vydáno vykonatelné rozhodnutí o vyhoštění cizince. Z přípravných prací vyplývá, že toto právo se vztahuje i na žadatele o azyl.
- 20 Podle čl. 101 odst. 3 cizineckého zákona lze žádost považovat za zjevně nedůvodnou, pokud žadatel přicestoval z bezpečné země původu, do které může být vrácen. Podle čl. 104 odst. 1 cizineckého zákona lze o žádosti o mezinárodní ochranu rozhodnout ve zrychleném řízení, pokud je žádost považována za zjevně nedůvodnou podle článku 101.

3. Nezbytnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 21 Korkein oikeus (Nejvyšší soud) musí rozhodnout o žádostech, které žadatelé, kteří jsou stále ve vazbě a jejichž předání bylo nařízeno konečnými rozhodnutími o předání, předložili za účelem jejich propuštění a k odkladu výkonu předání. Vzhledem k tomu, že posuzování jejich žádostí o azyl stále probíhá, nebyli předáni Rumunsku. Předkládající soud musí rozhodnout o otázkách, které se týkají výkladu rámcového rozhodnutí a k nimž se Soudní dvůr podle všeho ve své judikatuře nevyjádřil.

3.1. První otázka

- 22 Na prvním místě je třeba posoudit postup, který podle čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí vede ke konstatování existence vyšší moci a k prodloužení lhůty pro předání.
- 23 Z rozsudku Vilkas vyplývá, že uplynutí lhůt uvedených v čl. 23 odst. 1 až 4 rámcového rozhodnutí nemá za následek ukončení řízení o předání, nýbrž má za následek pouze propuštění vyžádané osoby podle čl. 23 odst. 5 tohoto rámcového rozhodnutí (rozsudek ze dne 25. ledna 2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, bod 70). Podle čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí závisí uplynutí lhůty na tom, zda předání nebylo možné z důvodu vyšší moci. Rozsudek Vilkas se nezabývá otázkou, který orgán je příslušný k posouzení, zda se jedná o vyšší moc ve smyslu rámcového rozhodnutí a jaké jsou procesní požadavky, které toto rámcové rozhodnutí případně ukládá k posouzení důvodů překročení lhůty a propuštění osoby, jejíž předání bylo nařízeno.
- 24 Podle pravidel vnitrostátního práva se úkoly spojené s výkonem předání přenášejí na keskusrikospoliisi (Národní úřad pro vyšetřování), jakmile se rozhodnutí o předání vydané soudem stane konečným. Rozhodnutí soudu nestanoví datum předání, ale předání se provádí ve lhůtách, které pro tento účel stanoví v souladu s rámcovým rozhodnutím zákon o předávání osob. Keskusrikospoliisi (Národní úřad pro vyšetřování) se stará o praktické provedení rozhodnutí o předání, zajišťuje součinnost s příslušnými orgány členského státu, který vydal zatykač, a dohodne nové datum předání, pokud k předání nedojde v desetidenní lhůtě, jako

tomu je v projednávané věci. Podle rozhodnutí Korkein oikeus (Nejvyšší soud) (KKO 2021:86) má však osoba, která má být předána, stále právo předložit soudu k posouzení otázku, zda je její ponechání ve vazbě stále odůvodněné, nebo zda by měla být propuštěna z důvodu nepřiměřené povahy ponechání ve vazbě. Soudu tedy přísluší mimo jiné posoudit, zda je nepředání způsobeno vyšší mocí ve smyslu čl. 23 odst. 3, který umožňuje prodloužení lhůty pro předání a ponechání osoby, která má být předána, ve vazbě, a to bez ohledu na čl. 23 odst. 5. Nicméně ani keskusrikospoliisi (Národní úřad pro vyšetřování), ani jiné orgány systematicky nekladou otázku ohledně ponechání ve vazbě k posouzení soudu.

- 25 Předkládající soud si není jistý, zda takový vnitrostátní postup splňuje požadavky čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí. Znění tohoto odstavce - na rozdíl od odstavce 1 téhož článku, který odkazuje na „dotyčné orgány“ - zřejmě vyžaduje, aby jednal právě vykonávající justiční orgán uvedený v čl. 6 odst. 2 rámcového rozhodnutí. Tyto kroky spočívají zejména v tom, že vykonávající justiční orgán jedná s vystavujícím justičním orgánem, odsouhlasuje s ním nové datum předání a především zkoumá, zda jsou stále splněny podmínky pro ponechání osoby ve vazbě. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že keskusrikospoliisi (Národní úřad pro vyšetřování) nelze považovat za vykonávající justiční orgán ve smyslu čl. 6 odst. 2 rámcového rozhodnutí [rozsudek ze dne 24. listopadu 2020, Openbaar Ministerie (Padělání), C-510/19, EU:C:2020:953, body 41 a 42]. Zásah policejního orgánu je omezen na poskytnutí praktické a správní pomoci příslušným justičním orgánům (rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, bod 42). Činnost spočívající v kvalifikaci situace jako vyšší mocí nebo přijetí rozhodnutí o držení ve vazbě nelze považovat za činnost, který by spadala do takové pomoci.
- 26 Případ vyšší mocí uvedený v čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí je neobvyklý a nepředvídatelný (rozsudek Vilkas, bod 53 a citovaná judikatura). Pandemie covid-19 ukázala, že překážky spočívající v omezení cestování a snížení počtu dopravních spojů mohou trvat dlouho, že se situace rychle mění a že je obtížné spolehlivě předpovědět datum, kdy tyto překážky pominou. Účinnost systému evropského zatýkacího rozkazu vyžaduje, aby výkon konečných rozhodnutí o předání byl rychlý a jednoduchý, s výhradou zaručení práv založených na článku 6 Listiny základních práv, zejména pro osoby ve vazbě, což vyžaduje i použití čl. 23 odst. 3 a 5 rámcového rozhodnutí.
- 27 Jednání mezi orgány členských států o odkladu výkonu rozhodnutí o předání mají v podstatě praktickou povahu a jejich cílem je stanovit vhodnou dobu pro předání a logistické aspekty, jako jsou dopravní prostředky a trasy. Takové úkoly jsou vhodnější pro správní orgány než pro soudy, které vystupují jako justiční orgány. Z tohoto důvodu vyvstává otázka, zda čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí brání postupu, v jehož rámci je právě orgán pověřený praktickým výkonem rozhodnutí o předání tím orgánem, který je příslušný v první instanci posoudit existenci překážek pro předání a možností předání uskutečnit, jakož i dohodnout nové datum předání, přičemž osoba, jejíž předání bylo nařízeno, a státní zástupce mají na základě opravného prostředku právo předložit věc k přezkumu soudu a požádat

o ukončení držení ve vazbě (viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2021, Gavanozov II, C- 852/19, EU:C:2021:902, bod 33). Soud, kterému byla věc předložena, se tedy vyjádří k otázce, zda je prodlení ve výkonu rozhodnutí způsobeno vyšší mocí, a v závislosti na tomto výsledku, jakož i na dalších faktorech ovlivňujících přiměřenost, také k otázce nepřiměřené délky držení ve vazbě. S ohledem na judikaturu Soudního dvora [rozsudky Openbaar Ministerie (Falešné dokumenty), bod 53; ze dne 27. května 2019, OG a PI (Státní zastupitelství Lübeck a Zwickau), C-508/18 a C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, a ze dne 27. května 2019, OG a PI (Státní zastupitelství Lübeck a Zwickau), C-508/18 a C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, body 70 a 75] existují pochybnosti, zda takový opravný prostředek plně odpovídá požadavkům účinné soudní ochrany a zda výkon rozhodnutí o předání podléhá dostatečnému soudnímu přezkumu.

- 28 Je-li článek 23 rámcového rozhodnutí vykládán v tom smyslu, že výše popsany postup založený na soudním přezkumu jako opravný prostředek není v souladu s rámcovým rozhodnutím a jeho cíli a nezaručuje dostatečné práva osoby, jejíž předání bylo nařízeno, vyvstává pak otázka, jaké důsledky je z toho třeba vyvodit. Je sporné, zda absence zásahu justičního orgánu nutně znamená povinnost propustit vyžádanou osobu podle čl. 23 odst. 5 rámcového rozhodnutí - i když s ohledem na všechny relevantní prvky projednávaného případu nebyla doba zadržení nepřiměřená (rozsudek ze dne 16. července 2015, Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, body 58 a 59).
- 29 Článek 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí rovněž nastoluje otázku, kdy musí orgány navázat kontakt a dohodnout nové datum předání. Ze znění není zřejmé, zda má k tomuto úkonu dojít okamžitě, jakmile v jednom nebo druhém členském státu nastanou okolnosti vyšší moci, které brání včasnému výkonu předání, či hned jak uplyne dříve stanovená lhůta, nebo tak, jako v situaci uvedené v čl. 23 odst. 4 až tehdy, když překážka pomine. Okolnosti vyšší moci mohou být rovněž takové, že nelze spolehlivě předpovědět, kdy pominou. V takové situaci je v praxi nemožné dohodnout nové datum předání bezprostředně po vzniku překážky.

3.2 Druhá otázka

- 30 Druhou otázkou je, zda lze právní překážky založené na vnitrostátních právních předpisech členského státu, které vedou k praktickému zabránění předání, považovat za vyšší moc ve smyslu čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí.
- 31 V rozsudku Vilkas Soudní dvůr vyložil pojem „vyšší moc“ v situaci opakovaného fyzického odporu ze strany předávané osoby. V projednávané věci orgány skutečně pověřené výkonem rozhodnutí o předání vyhovely usnesením vnitrostátního soudu a pravidlům určeným k zachování postavení žalobců po dobu posuzování jejich žádostí. Bude-li pojem „vyšší moc“ vykládán restriktivně a se silným důrazem na skutečnost, že se jedná o vnější příčiny mimo vliv členských států, mohly by být takové překážky z jeho působnosti vyloučeny.

- 32 V projednávané věci pandemie covid-19 ztížila praktické provedení předání a dodržování časového harmonogramu, avšak hlavními překážkami tohoto předání byl nejprve zákaz výkonu uložený vnitrostátním soudem a poté žádosti o azyl podané osobami, jejichž předání bylo nařízeno. Podle vnitrostátních právních předpisů má žadatel o azyl právo setrvat v zemi po dobu, kdy je jeho žádost posuzována, nebo do doby, než je vydáno rozhodnutí o jeho vyhoštění.
- 33 Odpovědi na tyto výkladové otázky jsou nezbytné pro vyřešení sporu v původním řízení probíhajícího před Korkein oikeus (Nejvyšší soud).

4. Předběžné otázky

Korkein oikeus (Nejvyšší soud) se rozhodl, poté, co poskytl účastníkům řízení možnost vyjádřit se k obsahu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, přerušit projednávání věci a položit Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1. Vyžaduje čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV vykládaný ve spojení s čl. 23 odst. 5 tohoto rámcového rozhodnutí, aby v případě, že osoba držená ve vazbě nebyla předána ve stanovené lhůtě, rozhodl vykonávající justiční orgán ve smyslu čl. 6 odst. 2 rámcového rozhodnutí o novém datu předání a ověřil existenci vyšší moci a podmínek pro držení ve vazbě, nebo je s rámcovým rozhodnutím slučitelný i postup, v jehož rámci soud zkoumá tyto skutečnosti pouze na návrh účastníků řízení? Pokud prodloužení lhůty vyžaduje zásah justičního orgánu, znamená neexistence takového zásahu nutně to, že lhůty stanovené v rámcovém rozhodnutí uplynuly, přičemž v takovém případě musí být osoba držená ve vazbě propuštěna podle čl. 23 odst. 5 téhož rámcového rozhodnutí [?]

2. Má být čl. 23 odst. 3 rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV vykládán v tom smyslu, že pojem „vyšší moc“ zahrnuje i právní překážky předání založené na vnitrostátních právních předpisech vykonávajícího členského státu, jako je zákaz výkonu uložený na dobu trvání soudního řízení nebo právo žadatele o azyl setrvat ve vykonávajícím státě až do rozhodnutí o jeho žádosti o azyl?

Korkein oikeus (Nejvyšší soud) o případu rozhodne, jakmile obdrží rozhodnutí o předběžné otázce.

[OMISSIS]