

Vec C-325/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

25. máj 2021

Vnútroštátny súd:

Raad van State

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

19. máj 2021

Navrhovateľ v konaní o opravnom prostriedku:

K.

Odporca v konaní o opravnom prostriedku:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet konania vo veci samej

Opravný prostriedok v spore vo veci samej smeruje proti rozhodnutiu Rechtbank Den Haag (Súd Den Haag, Holandsko) zo 17. októbra 2019, ktorým tento súd vyhlásil žalobu, ktorú podal K. proti uzneseniu Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, ďalej len „štátny tajomník“) z 24. júla 2019, ktorým štátny tajomník rozhodol, že nebude posudzovať žiadosť K. o udelenie dočasného povolenia na pobyt pre osoby s právom azylu, keďže za posúdenie tejto žiadosti je naďalej zodpovedné Rakúsko, za neodôvodnenú a konštatoval, že štátny tajomník správne považoval Rakúsko za zodpovedné za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrh podľa článku 267 ZFEÚ žiadajúci o výklad článku 27 ods. 1, ako aj článku 29 ods. 1 a 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (ďalej len „nariadenie Dublin“)

Vnútroštátny súd žiada Súdny dvor o vyjasnenie týkajúce sa uplatňovania tohto nariadenia v prípade, že medzi dvoma členskými štátmi už existuje dohoda o uznávaní zodpovednosti a cudzinec pred odovzdaním medzi týmito dvoma štátmi utečie a následne v treťom členskom štáte nanovo podá žiadosť o medzinárodnú ochranu. Vnútroštátny súd v tomto smere konštatuje, že na to, aby sa vyhli tomu, že lehota na odovzдание stanovená v článku 29 ods. 1 a 2 nariadenia Dublin uplynie a zodpovednosť za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu prejde na iný členský štát, pretože cudzinec zakaždým utečie, viaceré členské štáty v praxi aplikovali metódu na výpočet lehôt na odovzдание, ktorá je známa ako „*chain rule*“. Toto pravidlo, ktoré vyvinula Dublin Contact Committee¹, určuje, že lehota na odovzдание začína plynúť nanovo, keď cudzinec pred odovzdaním utečie a pred uplynutím tejto lehoty v nejakom treťom členskom štáte nanovo požiadá o medzinárodnú ochranu. Keďže „*chain rule*“ (ešte) nemá právny status, avšak v praxi štátov sa už uplatňuje, vnútroštátny súd sa pýta, či nariadenie Dublin bráni uplatneniu tohto pravidla. Okrem toho predkladá Súdnemu dvoru otázku, či sa cudzinec v nejakom treťom členskom štáte môže odvolávať na uplynutie lehoty na odovzдание v zmysle článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin platiacej medzi žiadajúcim a dožiadaným členským štátom.

¹ Dublin Contact Committee je skupina vnútroštátnych odborníkov, ktorých menujú členské štáty, ktorá radí Komisii pri vykonávaní jej právomocí podľa nariadenia Dublin a k nemu sa viažucich vykonávacích ustanovení.

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 29 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31) vykladať v tom zmysle, že plynúca lehota na odovzdanie v zmysle článku 29 ods. 1 a 2 začne plynúť odznova v okamihu, keď cudzinec po tom, ako útekem zmaril svoje odovzdanie jedným členským štátom, v nejakom inom (v tomto prípade v treťom) členskom štáte nanovo požiada o medzinárodnú ochranu?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku: Má sa článok 27 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 604/2013, s prihliadnutím na odôvodnenie 19, vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby osoba, ktorá žiada o medzinárodnú ochranu, v rámci opravného prostriedku proti rozhodnutiu o odovzdaní úspešne namietala, že odovzdanie nemožno vykonať, pretože lehota na odovzdanie, ktoré bolo už skôr dojednané medzi dvoma členskými štátmi (v tomto prípade Francúzsko a Rakúsko), už uplynula, s tým dôsledkom, že lehota, v ktorej ho mohlo odovzdať Holandsko, uplynula?

Citované predpisy práva Únie

Nariadenie Dublin, predovšetkým odôvodnenia 4, 5, 9, 19 a 28, ako aj články 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 a 29

Nariadenie Komisie (ES) č. 1560/2003 z 2. septembra 2003, ktoré ustanovuj[e] podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov, zmenené vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) č. 118/2014 z 30. januára 2014, (ďalej len „vykonávacie nariadenie“), predovšetkým článok 9

Citované predpisy vnútroštátneho práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000), predovšetkým články 8, 28 a 30

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 K., ktorý pochádza z Nigérie (ďalej len „K.“), 6. septembra 2018 požiadal o medzinárodnú ochranu vo Francúzsku. Keďže už predtým požiadal o medzinárodnú ochranu v Rakúsku, Francúzsko dožiadalo Rakúsko o jeho prijatie späť. Rakúsko toto dožiadanie o prijatie späť akceptovalo 4. októbra 2018.

Keďže cudzinec bol na úteku, jeho odovzdanie medzi Francúzskom a Rakúskom sa neuskutočnilo.

- 2 K. následne 27. marca 2019 požiadal o medzinárodnú ochranu v Holandsku. Štátny tajomník 3. mája 2019 zastával názor, že Rakúsko je podľa článku 18 ods. 1 písm. b) nariadenia Dublin zodpovedné za posúdenie žiadosti. Tento členský štát dožiadanie o prijatie späť 10. mája 2019 odmietol, keďže Francúzsko mu neoznámilo, že odovzdanie sa nemôže uskutočniť v lehote šiestich mesiacov. Podľa článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin tak zodpovednosť za posúdenie žiadosti 4. apríla 2019 prešla na Francúzsko.
- 3 Následne – 31. mája 2019 – tak štátny tajomník požiadal Rakúsko, ako aj Francúzsko, o opätovné posúdenie dožiadania o prijatie späť. V liste rakúskym orgánom poukazoval na to, že Rakúsko je zodpovedné, keďže lehota na odovzdanie platiaca medzi Francúzskom a Rakúskom začala plynúť odznova, pretože K. pred uplynutím tejto lehoty požiadal o medzinárodnú ochranu v Holandsku.
- 4 Rakúsko dožiadanie Holandska o prijatie späť 3. júla 2019 akceptovalo. Štátny tajomník uznesením z 24. júla 2019 odmietol posudzovať žiadosť K. o medzinárodnú ochranu.
- 5 Proti tomuto uzneseniu podal K. žalobu na Rechtbank Den Haag (Súd Den Haag), ktorý 17. októbra 2019 vydal napadnuté rozhodnutie.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 6 V konaní na prvom stupni zastával K. názor, že zodpovednosť prešla 4. apríla 2019 na Francúzsko, keďže tento členský štát neoznámil Rakúsku, že odovzdanie sa podľa článku 29 ods. 2 druhej vety nariadenia Dublin bude musieť odsunúť. Keďže Holandsko pred týmto dátumom nedoručilo Rakúsku dožiadanie o prevzatie alebo prijatie späť, nemôže byť odovzdaný do Rakúska. Keďže štátny tajomník po tomto dátume a v rámci lehoty podľa článku 21 ods. 1 alebo článku 23 ods. 2 tohto nariadenia nepodal dožiadanie o prevzatie alebo prijatie späť ani Francúzsku, zodpovednosť prešla na Holandsko.
- 7 Na podporu svojho opravného prostriedku K. uvádza, že rozsudok prvostupňového súdu je v rozpore s článkom 29 nariadenia Dublin, pretože lehoty na odovzdanie uvedené v tomto článku sú maximálnymi lehotami a preto ich nemožno predĺžiť, keď je v nejakom treťom členskom štáte podaná žiadosť o medzinárodnú ochranu. Okrem toho namieta proti konštatovaniu prvostupňového súdu, že taký výklad je v rozpore s cieľom nariadenia Dublin, keďže jeho účelom je nielen zabránenie „forum shopping“, ale je zamerané aj na to, aby cudzincovi v priebehu krátkeho času zabezpečilo jasnosť o otázke, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 8 Ako konštatuje vnútroštátny súd, v konaní o opravnom prostriedku nie je sporné, že francúzske orgány Rakúsku neoznámili podľa článku 9 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, že cudzinec je na úteku a preto nemôže byť odovzdaný v lehote šiestich mesiacov.
- 9 Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že šesťmesačná lehota a predpoklady na jej predĺženie v článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin musia byť uplatňované reštriktívne. Súdny dvor tak v bode 72 rozsudku z 19. marca 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), konštatoval, že článok 29 ods. 2 druhá veta nariadenia Dublin nevyžaduje na účely predĺženia lehoty na odovzdanie v situáciách, ktoré upravuje, nijakú dohodu medzi žiadajúcim členským štátom a zodpovedným členským štátom. Okrem toho viackrát rozhodol, že konanie o prevzatí alebo prijatí späť musia byť vykonané v súlade okrem iného s pravidlami stanovenými v kapitole VI nariadenia Dublin a najmä pri dodržaní súboru záväzných lehôt (pozri rozsudky z 26. júla 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, body 49 a 50, z 25. januára 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, bod 60, ako aj z 13. novembra 2018, X a X, C-47/17, EU:C:2018:900, bod 57). V bode 70 posledného uvedeného rozsudku Súdny dvor spresňuje, že tento súbor záväzných lehôt svedčí o osobitnej dôležitosti, ktorú normotvorca Únie prisúdil rýchlemu určeniu členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Normotvorca Únie uznal, že také žiadosti preto v prípade potreby musí skúmať iný členský štát ako ten, ktorý je zodpovedný podľa kritérií podľa kapitoly III tohto nariadenia.
- 10 Vzhľadom na vyššie uvedenú judikatúru vychádzať z toho, že medzi Rakúskom a Francúzskom platí záväzná lehota na odovzdanie v dĺžke šiestich mesiacov a prekročenie tejto lehoty vedie k presunu zodpovednosti medzi oboma členskými štátmi. Vzniká však otázka, do akej miery je lehota ešte relevantná pre posudzovanie novej žiadosti o medzinárodnú ochranu v treťom členskom štáte, keďže sa zdá, že článok 29 ods. 2 nariadenia Dublin sa nevzťahuje priamo na prípad cudzinca, ktorý nielenže je na úteku, ale aj 27. marca 2019 – teda v rámci lehoty na odovzdanie platiacej medzi Rakúskom a Francúzskom – podal novú žiadosť o medzinárodnú ochranu v Holandsku. Vnútroštátny súd považuje odpoveď na túto otázku za relevantnú na to, aby mohol zistiť, či sa nariadenie Dublin môže vykladať na základe „*chain rule*“.
- 11 Na zodpovedanie otázky vypracoval vnútroštátny súd dva scenáre: V prvom scenári majú lehoty podľa článku 29 nariadenia Dublin účinky len na vzťah medzi zodpovedným a žiadajúcim členským štátom, teda Rakúskom a Francúzskom, zatiaľ čo v druhom scenári sa vychádza z „*chain rule*“, na základe ktorého môže pôvodná lehota na odovzdanie začať plynúť odznova, čím je upravený aj vzťah medzi Rakúskom a tretími členskými štátmi, v ktorých cudzinec požiadal o medzinárodnú ochranu.

- 12 V rámci prvého scenára by sa článok 29 nariadenia Dublin vykladal v tom zmysle, že lehota na odovzdanie zakotvená v tomto ustanovení v každom prípade platí medzi oboma členskými štátmi, ktoré uzavreli dohodu o prevzatí zodpovednosti, ktorá je základom uznesenia o odovzdaní (pozri rozsudok vo veci Jawo, bod 59, v ktorom sa odkazuje na „oba zúčastnené členské štáty“). Okolnosť, že ten istý cudzinec po uzavretí tejto dohody v treťom členskom štáte nanovo požiada o medzinárodnú ochranu, nemá žiaden vplyv na plynutie lehoty na odovzdanie.
- 13 Vyššie uvedený výklad by v tomto prípade smeroval k tomu, že lehota na odovzdanie platiaca medzi Rakúskom a Francúzskom po šiestich mesiacoch uplynula. Povinnosť Rakúska prijať cudzinca späť by tým 4. apríla 2019 zanikla a prešla by na Francúzsko.
- 14 Nezávisle od otázky, či K. môže úspešne namietať, že Rakúsko neoprávnene akceptovalo dožiadanie štátneho tajomníka o prijatie späť (pozri v tomto smere rozsudok z 2. apríla 2019, H. R., C-582/17, EU:C:2019:280, bod 80, a druhú prejudiciálnu otázku), vedie argumentácia v tomto prvom scenári k výsledku, že zodpovednosť za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu prešla na Holandsko. Spolu s lehotami na odovzdanie zakotvenými v článku 29 nariadenia Dublin totiž musia byť dodržané aj lehoty na doručenie dožiadania o prevzatie alebo prijatie späť v jeho článku 21 ods. 1 treťom pododseku a článku 23 ods. 3. Keďže tieto lehoty uplynuli, štátny tajomník už v tomto prípade nemôže Francúzsku doručiť nové dožiadanie o prevzatie alebo prijatie späť.
- 15 V prospech výkladu uskutočneného podľa prvého scenára svedčí to, že je v súlade s cieľom nariadenia Dublin, ktorým je rýchlo určiť členský štát zodpovedný za preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa jasnej a uplatniteľnej metódy. To je dôležité na to, aby bol zaručený efektívny prístup k postupom na udelenie medzinárodnej ochrany a aby sa také žiadosti mohli plynule spracovávať, ako to vyplýva z odôvodnení 4 a 5 nariadenia Dublin, ako aj z bodov 58 a 59 rozsudku vo veci Jawo. Pokiaľ žiadajúci členský štát nie je v stave odovzdať cudzinca zodpovednému členskému štátu v lehote šiestich až osemnástich mesiacov, zodpovednosť *ipso iure* prechádza na žiadajúci členský štát.
- 16 V neprospech tohto výkladu svedčí to, že podporuje „forum shopping“ a sekundárnu migráciu. Z prejednávanej veci vyplýva, že cudzinec môže pomocou úteku a precestovania viacerých krajín do veľkej miery sám určiť, ktorý členský štát je zodpovedný za preskúmanie jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu. Totiž pokiaľ je cudzinec na úteku dostatočne dlho, žiadajúci členský štát ho nemôže v lehote na odovzdanie odovzdať zodpovednému členskému štátu, takže jeho povinnosť prijať cudzinca späť podľa článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin zanikne. Aj tretí členský štát, v ktorom sa cudzinec objaví a nanovo požiada o medzinárodnú ochranu, bude často musieť podniknúť viac ako jeden pokus, aby dosiahol dohodu o prijatí späť alebo o prevzatí. To je v rozpore s cieľmi nariadenia Dublin plynule spracovávať žiadosti o medzinárodnú ochranu a zamedziť „forum shopping“ (pozri odôvodnenie 5 tohto nariadenia a rozsudok zo 7. júna 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 54).

- 17 V tejto súvislosti vnútroštátny súd poznamenáva, že jeho konštatovanie, podľa ktorého počas platnosti súčasného nariadenia Dublin existuje tendencia k „*forum shopping*“, zdieľa aj Komisia. Vyplýva to po prvé z odôvodnenia 25 návrhu Komisie na prepracovanie tohto nariadenia (KOM[2016] 270 final), ktoré, zdá sa, poukazuje na to, že správny je výklad článku 29 súčasného nariadenia Dublin podľa prvého scenára, zároveň však vyslovuje, že jeho výsledok je v tomto prípade nežiaduci, a po druhé z článku 35 ods. 2 nového návrhu Komisie na nariadenie o riadení azylu a migrácie (KOM[2020] 610 final). Podľa tohto ustanovenia sa plynúca lehota na odovzdanie prerušuje, keď je cudzinec na úteku a odovzdávajúci členský štát o tom informoval zodpovedný členský štát. Ak sa cudzinec neskôr znova objaví v tomto členskom štáte, začne lehota plynúť ďalej, takže cudzinec bude môcť byť odovzdaný ešte v rámci zvyšku lehoty. Podľa názoru vnútroštátneho súdu tu ide o úplne inú metódu, ako pôsobiť proti „*forum shopping*“, než je to v prípade „*chain rule*“.
- 18 Vnútroštátny súd v prípade druhého scenára poukazuje na to, že podľa výkladu „*chain rule*“ vykonaného štátnym tajomníkom mala lehota na odovzdanie pôvodne platiaca medzi Francúzskom a Rakúskom dĺžku šesť mesiacov a uplynula 27. marca 2019. Keďže K. utiekol a následne – 27. marca 2019, teda pred uplynutím tejto lehoty – v Holandsku znova požiadal o medzinárodnú ochranu, na základe „*chain rule*“ lehota začala plynúť odznova. Lehota, v rámci ktorej sa mohlo vykonať odovzdanie Rakúsku, bola preto 27. marca 2019 fakticky predĺžená o šesť mesiacov do 27. septembra 2019. Podľa tejto argumentácie by Rakúsko bolo naďalej členským štátom zodpovedným za posúdenie žiadosti K.
- 19 Uplatnenie spomínaného pravidla síce môže odstrániť motiváciu k úteku a sekundárnu migráciu, keďže pre cudzincov sa stane neatraktívnym, aby sa útekou a precestovaním viacerých krajín postarali o to, aby zodpovednosť za skúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu prešla na iný členský štát; toto pravidlo však počas platnosti súčasného nariadenia Dublin nemá záväzný právny účinok, pretože protokoly Dublin Contact Committee sú iba reprodukováním neformálnych diskusií, ktorými členské štáty ani Komisia nie sú viazané. Skutočnosť, že „*chain rule*“ nie je právne záväzná, vedie k názorovým rozdielom medzi členskými štátmi o uplatniteľnosti tohto pravidla, v dôsledku čoho môžu vzniknúť situácie, v ktorých sa za zodpovedné budú považovať viaceré členské štáty alebo sa za zodpovedný naopak nebude považovať žiaden členský štát, čo by bolo v rozpore s cieľom sledovaným nariadením Dublin plynulo spracovávať žiadosti o medzinárodnú ochranu.
- 20 Ak by sa muselo vychádzať z toho, že nariadenie Dublin neposkytuje priestor pre „*chain rule*“ a lehota na odovzdanie platiaca medzi Rakúskom a Francúzskom po šiestich mesiacoch – 4. apríla 2019 – uplynula, vzniká otázka, či sa K. v Holandsku – v rámci žaloby proti rozhodnutiu o odovzdaní z 24. júla 2019 – môže odvolávať na uplynutie tejto lehoty na odovzdanie, s následkom, že lehota, v rámci ktorej ho Holandsko mohlo odovzdať, uplynula.

- 21 V tejto súvislosti vnútroštátny súd poukazuje na rozsudok z 25. októbra 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), v ktorého bode 46 Súdny dvor konštatoval, že článok 27 ods. 1 nariadenia Dublin v spojení s odôvodnením 19 tohto nariadenia, ako aj článkom 47 Charty základných práv Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že žiadateľ o medzinárodnú ochranu musí mať k dispozícii účinný a rýchly opravný prostriedok, ktorý mu umožní odvolať sa na uplynutie lehoty šiestich mesiacov stanovenej v článku 29 ods. 1 a 2 uvedeného nariadenia, ku ktorému došlo následne po prijatí rozhodnutia o odovzdaní.
- 22 Na rozdiel od rozsudku vo veci Shiri sú však v tejto veci zúčastnené viac ako dva členské štáty. Okrem toho v tomto prípade lehota na odovzдание pôvodne platiaca medzi Rakúskom a Francúzskom uplynula, pretože K. je na úteku. Rozsudok vo veci Shiri preto nie je v tejto veci relevantný.
- 23 V tejto súvislosti vnútroštátny súd poukazuje na to, že dosah opravného prostriedku stanoveného v článku 27 ods. 1 nariadenia Dublin Súdny dvor v rozsudkoch zo 7. júna 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), a z 26. júla 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), o i. určil s prihliadnutím na ciele a kontext nariadenia. V bode 46 rozsudku vo veci Mengesteab a v bode 52 rozsudku vo veci Ghezelbash konštatoval, že nariadenie Dublin podľa svojho odôvodnenia 9 nie je určené iba na to, aby zvýšilo účinnosť dublinského systému, ale aj na to, aby lepšie chránilo žiadateľov o azyl, najmä prostredníctvom účinnej a úplnej súdnej ochrany žiadateľov.
- 24 V rozsudku Ghezelbash Súdny dvor zároveň zdôraznil aj to, že prostredníctvom dublinského systému sa má zabrániť tzv. „forum shopping“. Z bodu 54 tohto rozsudku vyplýva, že súd konajúci o opravnom prostriedku nemá mať za úlohu prenášať príslušnosť pre skúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu na členský štát určený podľa ľubovôle žalobcu.
- 25 Preto podľa názoru vnútroštátneho súdu na základe článku 27 ods. 1 nariadenia Dublin cudzinec nemá možnosť v treťom členskom štáte namietat' proti dohode o uznávaní zodpovednosti už uzavretej medzi dvoma inými členskými štátmi. Iný výklad by viedol k tomu, že cudzinec by bol motivovaný k tomu, aby sa vedome postaral o to, aby zotrval mimo kontroly orgánu príslušného na vykonanie odovzdania, aby tak toto odovzдание zmaril a následne mohol argumentovať, že zodpovednosť samotným uplynutím času prešla na iný členský štát.