

Vec C-324/21

**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:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odporca v konaní o opravnom prostriedku:

F.

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Opravný prostriedok v spore vo veci samej smeruje proti rozhodnutiu Rechtbank Den Haag (Súd Den Haag, Holandsko) zo 16. júla 2019, ktorým tento súd vyhlásil žalobu, ktorú podal F. proti uzneseniu Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, ďalej len „štátny tajomník“) z 1. júla 2019 o zaistení F. na účely vyhostenia, keďže Taliansko je naďalej zodpovedné za posúdenie žiadosti [F. o medzinárodnú ochranu], za odôvodnenú a ktorým nariadil zrušenie zaistovacieho opatrenia, pretože v čase zaistenia už neexistoval žiaden konkrétny dôvod pre odovzdanie podľa nariadenia Dublin, keďže zodpovednosť Talianska za prijatie cudzinca späť zanikla 19. júna 2019 uplynutím lehoty na odovzdanie.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrh podľa článku 267 ZFEÚ žiadajúci výklad článku 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 (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 prevzatí zodpovednosti a cudzinec pred svojím 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 odovzdanie 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 odovzdanie, ktorá je známa ako „chain rule“. Toto pravidlo, ktoré vyvinula Dublin Contact Committee¹, určuje, že lehota na odovzdanie začína plynúť nanovo, keď cudzinec pred odovzdaním utečie a pred uplynutím tejto lehoty v nejakom treťom členskom štáte nanovo požiada 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

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.

Prejudiciálna otázka

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 odovzдание v zmysle článku 29 ods. 1 a 2 začne plynúť nanovo v okamihu, keď cudzinec po tom, ako útekem zmaril svoje odovzдание jedným členským štátom, v nejakom inom (v tomto prípade v treťom) členskom štáte nanovo požiada o medzinárodnú ochranu?

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 ustanovuje 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, zmeneného vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) č. 118/2014 z 30. januára 2014, predovšetkým článok 9

Citované ustanovenia vnútroštátneho práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000), predovšetkým články 8, 28, 30, 59a a 106

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 F., ktorý pochádza z Gambie (ďalej len „F.“), 24. novembra 2017 v Holandsku požiadal o medzinárodnú ochranu. Keďže už predtým požiadal o medzinárodnú ochranu v Taliansku, Holandsko dožiadalo Taliansko o jeho prijatie späť. Tým, že Taliansko na toto dožiadanie o prijatie späť neodpovedalo v stanovenej lehote dvoch týždňov, podľa článku 25 ods. 2 nariadenia Dublin toto dožiadanie akceptovalo 19. decembra 2017. Holandské orgány listom z 12. apríla 2018 oznámili Taliansku, že F. je na úteku a preto nemôže byť odovzdaný v stanovenej šesťmesačnej lehote. Tým bola lehota na odovzдание predĺžená do 19. júna 2019.
- 2 F. následne 29. marca 2018 požiadal o medzinárodnú ochranu v Nemecku, avšak z predložených podkladov nevyplýva, že by o tejto žiadosti Nemecko rozhodlo.
- 3 F. 30. septembra 2018 opätovne požiadal o medzinárodnú ochranu v Holandsku. Štátny tajomník rozhodnutím z 31. januára 2019 odmietol posudzovať túto žiadosť s odôvodnením, že je za ňu naďalej zodpovedné Taliansko.

- 4 Po vydaní odmietavého rozhodnutia z 31. januára 2019 F. unikol dohľadu vnútroštátnych orgánov, avšak o päť mesiacov neskôr bol v Holandsku zastihnutý a zatknutý, a štátny tajomník ho následne uznesením z 1. júla 2019 zaistil na účely jeho odovzdania do Talianska.
- 5 Proti tomuto uzneseniu podal F. žalobu na Rechtbank Den Haag (Súd Den Haag, Holandsko), ktorý 16. júla 2019 vydal napadnuté rozhodnutie.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 6 Štátny tajomník na odôvodnenie svojho opravného prostriedku uvádza, že prvostupňový súd nesprávne konštatoval, že lehota na odovzdanie uplynula už 19. júna 2019 a F. preto nesmel byť zaistený. Odvolávajúc sa na „chain rule“ štátny tajomník tvrdí, že lehota na odovzdanie platiaca medzi Holandskom a Talianskom na základe medzičasom 29. marca 2018 podanej žiadosti o medzinárodnú ochranu v Nemecku začala plynúť nanovo, z dôvodu čoho je naďalej zodpovedné Taliansko. Toto pravidlo sa aplikuje v praxi viacerých členských štátov, aby sa tým odstránila motivácia k úteku; pojem „iný členský štát“ v článku 29 ods. 1 nariadenia Dublin sa môže vzťahovať aj na tretí členský štát a preto poskytuje priestor pre výklad podľa „chain rule“, pričom treba vychádzať z toho, že lehota na odovzdanie v dĺžke šiestich až osemnástich mesiacov platiaca medzi žiadajúcim členským štátom (v tomto prípade Holandskom) a zodpovedným členským štátom začína plynúť nanovo, ak F. pred uplynutím tejto lehoty v treťom členskom štáte (v tomto prípade v Nemecku) opätovne požiada o medzinárodnú ochranu.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 7 Ako konštatuje vnútroštátny súd, v konaní o opravnom prostriedku nie je sporné, že Taliansko 19. decembra 2017 akceptovalo dožiadanie o prijatie späť zo strany Holandska a že lehota na odovzdanie, ktorá začala plynúť akceptovaním tohto dožiadania, podľa článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin bola každopádne predĺžená o dvanásť mesiacov do 19. júna 2019.
- 8 Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že šesťmesačná lehota a predpoklady na jej predĺženie v článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin musia byť uplatňované striktnie. 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.

- 9 Vzhľadom na vyššie uvedenú judikatúru treba vychádzať z toho, že medzi Talianskom a Holandskom platí záväzná lehota na odovzdanie v dĺžke 18 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 29. marca 2018 – teda v rámci lehoty na odovzdanie platiacej medzi Talianskom a Holandskom – v Nemecku podal novú žiadosť o medzinárodnú ochranu. Vnútroštátny súd považuje odpoveď na túto otázku za relevantnú na to, aby mohol zistiť, či sa nariadenie Dublin môže vykladať podľa „chain rule“.
- 10 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 Talianskom a Holandskom, zatiaľ čo v druhom scenári sa vychádza z „chain rule“, na základe ktorého môže pôvodná lehota na odovzdanie začať plynúť nanovo, čím je upravený aj vzťah medzi Talianskom a tretími členskými štátmi, v ktorých cudzinec požiadal o medzinárodnú ochranu.
- 11 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 uznaní 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.
- 12 Vyššie uvedený výklad by v tomto prípade smeroval k tomu, že lehota na odovzdanie, ktorá medzi Talianskom a Holandskom začala plynúť 19. decembra 2017, po osemnástich mesiacoch uplynula, čo znamená, že zodpovednosť za spracovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu 20. júna 2019 prešla na Holandsko a prvostupňový súd správne konštatoval, že v čase zaistenia F. už neexistoval žiaden dôvod na odovzdanie podľa nariadenia Dublin.
- 13 V prospech výkladu 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.

- 14 V neprospech tohto výkladu svedčí to, že podporuje „forum shopping“ a sekundárnu migráciu. Z prejednávanej veci vyplýva, že cudzinec môže tým, že utečie a precestuje viaceré krajiny, do veľkej miery sám určiť, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie 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).
- 15 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), ktorý, 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“.
- 16 Vnútroštátny súd v prípade druhého scenára poukazuje na to, že podľa výkladu „chain rule“ vykonaného štátnym tajomníkom mala lehota na odovzdanie platiaca medzi Holandskom a Talianskom dĺžku osemnásť mesiacov a uplynula 19. júna 2019. Keďže F. utiekol a následne – 29. marca 2018, teda pred uplynutím tejto lehoty – v Nemecku znova požiadal o medzinárodnú ochranu, začala na základe „chain rule“ lehota plynúť odznova. Lehota, v rámci ktorej sa mohlo vykonať odovzdanie do Talianska, bola preto 29. marca 2018 fakticky predĺžená o osemnásť mesiacov do 29. septembra 2019. Podľa tejto argumentácie by Taliansko bolo naďalej členským štátom zodpovedným za posúdenie žiadosti F., takže F. mohol byť 1. júla 2019 zaistený na účely jeho odovzdania Taliansku.
- 17 Uplatnenie spomínaného pravidla síce môže odstrániť motiváciu k úteku a sekundárnu migráciu, keďže pre cudzincov už bude neatraktívne, aby sa útekom

a precestovaním viacerých krajín postarali o to, aby zodpovednosť za posúdenie 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 viaceré členské štáty budú považovať za zodpovedné 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.

PRACOVNÝ DOKUMENT