

Věc C-324/21

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

25. května 2021

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

19. května 2021

Navrhovatel:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odpůrce:

F.

Předmět původního řízení

Opravný prostředek podaný v původním řízení směřuje proti rozhodnutí Rechtbank Den Haag (soud v Haagu, Nizozemsko) ze dne 16. července 2019, kterým tento soud prohlásil za opodstatněnou žalobu, kterou podal F. proti usnesení Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, dále jen „státní tajemník“) ze dne 1. července 2019, o jeho zajištění za účelem vyhoštění, jelikož k posouzení této žádosti [o mezinárodní ochranu, kterou F. podal] je i nadále příslušná Itálie a nařídil zrušit opatření zajištění, jelikož v okamžiku zajištění neexistoval žádný konkrétní důvod pro přemístění podle dublinského nařízení, jelikož příslušnost Itálie k přijetí cizince zpět zanikla uplynutím lhůty pro přemístění dne 19. června 2019.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU se týká výkladu článku 29 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním

příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „dublinké nařízení“).

Předkládající soud žádá Soudní dvůr o upřesnění ohledně použití tohoto nařízení v případě, že mezi těmito dvěma členskými státy již existuje dohoda o uznání příslušnosti, cizinec před provedením přemístění mezi těmito dvěma členskými státy uprchne a následně podá ve třetím členském státě opět novou žádost o mezinárodní ochranu. V tomto ohledu předkládající soud konstatuje, že za účelem zabránění toho, aby uplynula lhůta pro přemístění stanovená v čl. 29 odst. 1 a 2 dublinkého nařízení a příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu přešla na jiný členský stát, jelikož cizinec opakovaně uprchne, používají některé členské státy v praxi metodu výpočtu lhůt pro přemístění známou pod názvem „*chain rule*“. Toto pravidlo, které zavedl Dublin Contact Committee¹, stanoví, že lhůta pro přemístění začíná běžet znovu v případech, kdy cizinec před přemístěním uprchne a podá před uplynutím této lhůty novou žádost o mezinárodní ochranu ve třetím členském státě. Vzhledem k tomu, že „*chain rule*“ nemá (doposud) právní status, ale je již uplatňován v praxi států, klade si předkládající soud otázku, zda dublinké nařízení brání použití tohoto pravidla.

Předběžná otázka

Musí být článek 29 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013 L 180), vykládán v tom smyslu, že taková lhůta pro přemístění, jako je lhůta stanovená v čl. 29 odst. 1 a 2, začíná běžet znovu v okamžiku, kdy cizinec podá novou žádost o mezinárodní ochranu v jiném (v projednávaném případě třetím) členském státě poté, co zmařil přemístění členským státem tím, že uprchl?

Relevantní ustanovení unijního práva

Dublinké nařízení, zejména body 4, 5, 9, 19 a 28 odůvodnění, jakož i články 2, 3, 18, 19, 21, 23, 25, 26, 20, 27 a 29

Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, ve znění prováděcího nařízení Komise (EU) č. 118/2014 ze dne 30. ledna 2014, článek 9

¹– Dublin Contact Committee je skupinou vnitrostátních odborníků, která je jmenována členskými státy a poskytuje rady Komisi při výkonu jejích pravomocí podle nařízení Dublin a jeho prováděcích předpisů.

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000), zejména jeho články 8, 28, 30, 59a a 106

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Pan F, který pochází z Gambie (dále jen: „F“) podal dne 24. listopadu 2017 žádost o mezinárodní ochranu v Nizozemsku. Vzhledem k tomu, že předtím podal žádost o mezinárodní ochranu v Itálii, požádalo Nizozemsko Itálii o jeho přijetí zpět. Vzhledem k tomu, že Itálie na tuto žádost o přijetí zpět ve stanovené lhůtě dvou týdnů neodpověděla, vyhovělo Nizozemsko této žádosti podle čl. 25 odst. 2 dublinského nařízení dne 19. prosince 2017. Dopisem ze dne 12. dubna 2018 nizozemské orgány informovaly Itálii, že F. uprchl, a nemůže být tedy ve stanovené lhůtě šesti měsíců přemístěn. Lhůta pro přemístění tak byla prodloužena do 19. června 2019.
- 2 Pan F. podal následně dne 29. března 2018 žádost o mezinárodní ochranu v Německu, z předložených důkazů však nevyplývá, že by Německo o této žádosti rozhodlo.
- 3 Dne 30. září 2018 podal F. v Nizozemsku novou žádost o mezinárodní ochranu. Rozhodnutím ze dne 31. ledna 2019 státní tajemník zamítl posouzení této žádosti s odůvodněním, že k tomu je nadále příslušná Itálie.
- 4 V návaznosti na zamítavé rozhodnutí ze dne 31. ledna 2019 F. unikl dohledu vnitrostátních orgánů, ale byl o pět měsíců později nalezen a zadržen v Nizozemsku, v důsledku čehož jej státní tajemník rozhodnutím ze dne 1. července 2019 zajistil za účelem vyhoštění do Itálie.
- 5 Pan F. podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Rechtbank Den Haag, který dne 16. července 2019 přijal napadené rozhodnutí.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Na podporu svého opravného prostředku státní tajemník tvrdí, že soud prvního stupně měl nesprávně za to, že lhůta pro přemístění uplynula již 19. června 2019, a F. tedy nemohl být zajištěn. Státní tajemník, který vycházel z „*chain rule*“, tvrdí, že lhůta pro přemístění platná mezi Nizozemskem a Itálií začala mezitím znovu běžet v Německu na základě žádosti o mezinárodní ochranu podané mezitím dne 29. března 2018, takže Itálie je i nadále příslušná. Toto pravidlo uplatňuje v praxi několik členských států, aby zamezily motivaci k útěku; pojem „jiný členský stát“ uvedený v čl. 29 odst. 1 dublinského nařízení by mohl rovněž odkazovat na třetí členský stát, a ponechává tedy prostor pro výklad v souladu s „*chain rule*“, přičemž je třeba vycházet z toho, že lhůta pro přemístění v délce šesti až osmnácti měsíců použitelná mezi dožadujícím členským státem (v projednávané věci

Nizozemskem) a příslušným členským státem začíná znovu běžet, pokud F. podá před uplynutím této lhůty novou žádost o mezinárodní ochranu ve třetím členském státě (v tomto případě v Německu).

Stručné vylíčení odůvodnění předběžné otázky

- 7 Jak uvádí předkládající soud, v řízení o opravném prostředku není sporné, že Itálie přijala dne 19. prosince 2017 žádost Nizozemska o přijetí zpět a lhůta pro přemístění, která začala běžet přijetím této žádosti, byla prodloužena v každém případě podle čl. 29 odst. 2 dublinského nařízení o dvanáct měsíců do 19. července 2019.
- 8 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že lhůta šesti měsíců a podmínky pro její prodloužení stanovené v čl. 29 odst. 2 dublinského nařízení se musí uplatňovat striktně. V bodě 72 rozsudku ze dne 19. března 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), Soudní dvůr konstatoval, že čl. 29 odst. 2 druhá věta dublinského nařízení nestanoví dohodu mezi dožadujícím členským státem a příslušným členským státem za účelem prodloužení lhůty pro přemístění v případech uvedených v tomto ustanovení. Soudní dvůr kromě toho opakovaně rozhodl, že řízení o převzetí a o přijetí zpět musí být vedena v souladu s pravidly uvedenými zejména v kapitole VI dublinského nařízení, a zejména v souladu s řadou závazných lhůt (viz rozsudky ze dne 26. července 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, body 49 a 50, ze dne 25. ledna 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, bod 60, jakož i ze dne 13. listopadu 2018, X a X, C-47/17, EU:C:2018:900, bod 57). V bodě 70 posledně uvedeného rozsudku Soudní dvůr upřesňuje, že tato řada závazných lhůt svědčí o zvláštním významu, který unijní normotvůrce přikládá rychlému určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Unijní normotvůrce uznal, že takové žádosti tedy případně musí přezkoumat jiný členský stát než členský stát, který je příslušný podle kritérií uvedených v kapitole III tohoto nařízení.
- 9 S ohledem na tuto judikaturu je podle předkládajícího soudu třeba mít za to, že mezi Itálií a Nizozemskem platí závazná lhůta pro přemístění v délce osmnácti měsíců a že překročení této lhůty vede k přenesení příslušnosti mezi těmito dvěma členskými státy. Vyvstává však otázka, do jaké míry je tato lhůta stále relevantní pro posouzení nové žádosti o mezinárodní ochranu ve třetím členském státě, jelikož čl. 29 odst. 2 dublinského nařízení se podle všeho netýká přímo případu cizince, který nejen uprchl, nýbrž podal rovněž dne 29. března 2018 novou žádost o mezinárodní ochranu v Německu, tedy ve lhůtě pro přemístění platné mezi Itálií a Nizozemskem. Předkládající soud má za to, že odpověď na tuto otázku je relevantní pro určení, zda lze dublinské nařízení vykládat podle „*chain rule*“.
- 10 Pro odpověď na tuto otázku předkládající soud uvádí dva případy: V prvním případě mají lhůty stanovené v článku 29 dublinského nařízení vliv pouze na vztah mezi příslušným a dožadujícím členským státem, a sice Itálií a Nizozemskem, zatímco v druhém případě se jedná o případ „*chain rule*“, který

umožňuje obnovit původní lhůtu pro přemístění, čímž je upraven rovněž vztah mezi Itálií a třetími státy, ve kterých cizinec požádal o mezinárodní ochranu.

- 11 V rámci prvního případu je článek 29 dublinského nařízení vykládán v tom smyslu, že lhůta pro přemístění, kterou stanoví, platí v každém případě mezi oběma členskými státy, které uzavřely dohodu o přijetí příslušnosti, na jejímž základě bylo vydáno rozhodnutí o přemístění (viz výše uvedený rozsudek Jawo, bod 59, který odkazuje na „oba dotčené členské státy“). Okolnost, že po přijetí této dohody podal tentýž cizinec novou žádost o mezinárodní ochranu ve třetím členském státě, nemá vliv na délku této lhůty pro přemístění.
- 12 Tento výklad by v projednávané věci vedl k tomu, že lhůta pro přemístění, která začala běžet mezi Itálií a Nizozemskem dne 19. prosince 2017, uplynula po osmnácti měsících, což znamená, že příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu přešla dne 20. června 2019 na Nizozemsko a soud prvního stupně správně konstatoval, že v okamžiku zajištění F. již neexistoval žádný důvod pro přemístění podle dublinského nařízení.
- 13 Pro výklad přijatý v prvním případě hovoří skutečnost, že je v souladu s cílem dublinského nařízení, který spočívá v rychlém určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu jasným a proveditelným způsobem. Toto je důležité za účelem zaručení účinného přístupu k řízení o udělení mezinárodní ochrany a možnosti rychle vyřizovat takové žádosti, jak vyplývá z bodů 4 a 5 odůvodnění dublinského nařízení, jakož i z bodů 58 a 59 rozsudku Jawo. Pokud dožadující členský stát nemůže přemístit cizince do příslušného členského státu ve lhůtě šesti až osmnácti měsíců, přechází příslušnost na tento dožadující členský stát automaticky.
- 14 Proti tomuto výkladu hovoří skutečnost, že podporuje „forum shopping“ a druhotný pohyb. Z projednávané věci je zřejmé, že cizinec může uprchnutím a pokračováním v cestě sám do značné míry určit, který členský stát je příslušný k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Pokud je totiž cizinec na útěku dostatečně dlouhou dobu, dožadující členský stát jej nemůže přemístit do příslušného členského státu ve lhůtě pro přemístění a podle čl. 29 odst. 2 dublinského nařízení tak zanikne povinnost tohoto státu přijmout cizince zpět. Stejně tak třetí členský stát, ve kterém se cizí státní příslušník objeví a podá novou žádost o mezinárodní ochranu, bude muset často učinit více než jeden pokus o dosažení dohody o přijetí zpět nebo o převzetí. To je v rozporu s cíli dublinského nařízení urychleně vyřizovat žádosti o mezinárodní ochranu a zabránit „forum shopping“ (viz bod 5 odůvodnění dublinského nařízení Dublin a rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409, bod 54).
- 15 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že Komise sdílí jeho závěr, že v současné době za platnosti dublinského nařízení existuje tendence k „forum shopping“. To vyplývá jednak z bodu 25 odůvodnění návrhu Komise přepracovaného znění tohoto nařízení [COM (2016) 270 final], který zjevně poukazuje na to, že výklad článku 29 současného dublinského nařízení, který je

použit v tomto prvním scénáři, je správný, současně však uvádí, že jeho výsledek je v projednávaném případě nevhodný, a jednak z čl. 35 odst. 2 nového návrhu nařízení Komise o správě azylového práva a práva na migraci (COM (2020) 610 final). Podle tohoto ustanovení se probíhající lhůta pro přemístění přeruší, pokud cizinec uprchl a přemísťující členský stát o tom uvědomí příslušný členský stát. Pokud se později cizinec v tomto členském státě opět objeví, začíná lhůta pro přemístění běžet znovu, a cizinec tedy může být ještě ve zbývajících lhůtách přemístěn. Podle předkládajícího soudu jde o zcela odlišnou metodu, jak působit proti „forum shopping“, než je tomu v případě „chain rule“.

- 16 Předkládající soud v druhém případě uvádí, že výklad poskytnutý státním tajemníkem v případě „chain rule“ v této věci znamená, že původní lhůta pro přemístění platná mezi Nizozemskem a Itálií byla osmnáct měsíců a uplynula dne 19. června 2019. Vzhledem k tomu, že F. uprchl a následně podal dne 29. března 2018, tedy před uplynutím této lhůty – v Německu novou žádost o mezinárodní ochranu, začala tato lhůta znovu běžet na základě „chain rule“. Lhůta, během níž bylo možné provést přemístění do Itálie, tak byla *de facto* dne 29. března 2018 prodloužena o osmnáct měsíců do 29. září 2019. Podle této argumentace je členským státem příslušným k posouzení žádosti F. nadále Itálie, takže F. mohl být dne 1. července 2019 zajištěn za účelem jeho přemístění do Itálie.
- 17 Předkládající soud má za to, že použití tohoto pravidla sice může zamezit motivaci k útěku a druhotnému pohybu, jelikož je pro cizince málo atraktivní, aby využili útěk a tranzit k tomu, aby příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu přešla na jiný členský stát; toto pravidlo však není právně závazné podle současného dublinského nařízení, jelikož zápisy z jednání Dublin Contact Committee představují pouze záznamy neformální diskuse, které nejsou pro členské státy a Komisi závazné. Skutečnost, že „chain rule“ je právně nezávazné, vede k rozdílným názorům mezi členskými státy na jeho použitelnost, čímž by mohly vzniknout situace, kdy se několik členských států považuje za příslušné nebo kdy se naopak žádný členský stát nepovažuje za příslušný, což by bylo v rozporu s cílem dublinského nařízení, kterým je urychlené vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu.