



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 21. února 2013¹

Věc C-648/11

**MA,
BT,
DA
proti**

Secretary of State for the Home Department

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)
(Spojené království)]

„Nařízení (ES) č. 343/2003 (Dublin II) — Určení členského státu příslušného k posuzování žádosti
o azyl podané nezletilými osobami bez doprovodu, které jsou státními příslušníky třetího státu —
Souběh žádostí o azyl — Nejlepší zájem nezletilého“

1. V kontextu řízení o určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o azyl podaných třemi státními příslušníky třetích států, kteří kromě toho, že jsou nezletilými osobami, jsou bez doprovodu a nemají ani příbuzné oprávněně usazené na území Unie, Court of Appeal pokládá Soudnímu dvoru zcela novou otázku týkající se výkladu druhého pododstavce článku 6 nařízení Dublin II².

2. Kritéria stanovená v nařízení č. 343/2003 pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl totiž mohou vyvolat případy souběhu, které, jak projednávaná věc ukazuje, nemají jasné řešení podle doslovných ustanovení samotného nařízení, a lze tudíž téměř nabýt dojmu, že případ, kterým se zabýváme, nebyl předpokládán.

3. S vědomím výkladových obtíží položené otázky, na které jasně poukázaly protikladné názory účastníků tohoto řízení, navrhuu soudržný výklad čl. 6 druhého pododstavce nařízení č. 343/2003, jenž se bude řídit prvořadým hlediskem nejlepšího zájmu nezletilého (čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, dále jen „LZPEU“) a cíli jasnosti a urychlenosti, o které v řízení o určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl nařízení usiluje.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109, dále také „nařízení Dublin II“ nebo „nařízení“). V souladu s článkem 3 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropského společenství oznámilo Spojené království dopisem ze dne 30. října 2001 své přání účastnit se přijímání a uplatňování tohoto nařízení.

I – Právní rámec

A – Listina základních práv Evropské unie

4. Podle čl. 24 odst. 2 LZPEU „[p]ři všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte“.

B – Nařízení č. 343/2003

5. Třetí, čtvrtý a patnáctý bod odůvodnění nařízení Dublin II stanoví:

„(3) Podle závěrů z Tampere by měl tento [společný evropský azylový] systém v krátké době zahrnovat jasnou a proveditelnou metodu určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl.

(4) Tato metoda by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby. Mělo by být zejména možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o přiznání právního postavení uprchlíka a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o azyl.

[...]

(15) Toto nařízení ctí základní práva a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie. Zejména usiluje o zajištění plného dodržování práva na azyl, které zaručuje její článek 18.“

6. Nařízení podle článku 1 „stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států“.

7. Článek 2 nařízení obsahuje následující definice významné pro toto řízení tím, že stanoví, že pro jeho účely se rozumí:

„c) ‚žádostí o azyl‘ žádost podaná státním příslušníkem třetí země, kterou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany členským státem podle Ženevské úmluvy [...];

d) ‚žadatelem‘ nebo ‚žadatelem o azyl‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která podala žádost o azyl, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

[...]

h) ‚nezletilými osobami bez doprovodu‘ svobodné osoby mladší 18 let, jež vstupují na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která za ně podle práva nebo podle zvyklostí odpovídá, a to po dobu, po kterou se skutečně nenacházejí v péči takové osoby; tato definice zahrnuje i nezletilé osoby, jež jsou ponechány bez doprovodu po vstupu na území členských států;“.

8. Článek 3 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Členské státy posuzují každou žádost o azyl podanou příslušníkem třetí země na hranici nebo na jejich území kterémukoli z nich. Žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.

2. Odchylně od odstavce 1 může každý členský stát posoudit žádost o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný. V tom případě se tento členský stát stává příslušným členským státem ve smyslu tohoto nařízení a přebírá povinnosti spojené s touto příslušností. V případě potřeby uvědomí původně příslušný členský stát, členský stát, který vede řízení o stanovení příslušnosti členského státu, nebo členský stát, kterému byla podána žádost o převzetí nebo přijetí zpět.

[...]“

9. Jak stanoví čl. 4 odst. 1 nařízení, „řízení o určení příslušnosti členského státu se zahajuje prvním podáním žádosti o azyl v některém členském státě“.

10. V kapitole III (články 5 až 14) nařízení, nazvané „Pořadí kritérií“, jsou vyjmenovány relevantní faktory pro určení „příslušného členského státu“ ve smyslu výše uvedeného čl. 3 odst. 1:

„Článek 5:

1. Kritéria k určení příslušného členského státu se uplatňují v pořadí, v jakém jsou uvedena v této kapitole.

2. Členský stát příslušný v souladu s kritérii se určuje na základě stavu v době, kdy žadatel o azyl podal první žádost u některého členského státu.

Článek 6:

Pokud je žadatel o azyl nezletilá osoba bez doprovodu, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém oprávněně pobývá její rodinný příslušník, pokud je to v nejlepším zájmu nezletilého.

V případě, že není přítomen žádný rodinný příslušník, je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém nezletilý podal svou žádost o azyl.

[...]

Článek 13:

Pokud nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, je k posouzení žádosti o azyl příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána.“

11. Kapitola IV nařízení, nazvaná „Humanitární ustanovení“, obsahuje jediné ustanovení, a sice článek 15, jehož odstavec 3 stanoví:

„Jestliže je žadatel o azyl nezletilou osobou bez doprovodu, která má příbuzného či příbuzné v jiném členském státě, kteří se o něho mohou postarat, spojí členské státy nezletilého pokud možno s jeho příbuzným či příbuznými, ledaže to není v nejlepším zájmu nezletilého.“

C – Nařízení (ES) č. 1560/2003 („prováděcí nařízení“)

12. Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 343/2003³, v článku 12 stanoví:

„1. Může-li rozhodnutí svěřit nezletilou osobu bez doprovodu jinému příbuznému než matce, otci nebo zákonnému poručníkovi způsobit jisté problémy, zejména pokud má dotčená dospělá osoba bydliště mimo oblast soudní pravomoci členského státu, ve kterém požádala nezletilá osoba o azyl, měla by být navázána spolupráce mezi příslušnými orgány členských států, zejména orgánů nebo soudů příslušných pro ochranu nezletilých osob, a přijata nezbytná opatření k zajištění toho, aby uvedené orgány mohly s plnou znalostí skutečností rozhodnout o schopnosti příslušné dospělé osoby nebo příslušných dospělých osob postarat se o nezletilého způsobem, který nejlépe slouží jeho zájmům.

V této souvislosti se zohlední možnosti, které jsou nyní k dispozici v oblasti soudní spolupráce v občanskoprávních věcech.

2. Skutečnost, že doba trvání řízení o umístění nezletilé osoby může vést k nedodržení lhůty stanovené v čl. 18. odst. 1 a 6 a čl. 19 odst. 4 nařízení (ES) č. 343/2003, nemusí být nezbytně překážkou pokračování řízení o určení příslušného státu nebo provedení přemístění.“

II – Skutkový stav

13. Tři věci spojené v tomto řízení se týkají tří nezletilých osob, dvou eritrejské státní příslušnosti (MA a BT) a jedné irácké státní příslušnosti (a kurdského původu, DA).

14. Když uvedené osoby požádaly o azyl ve Spojeném království, britské orgány zjistily, že ve všech případech již předtím podaly žádost o azyl v jiných členských státech, konkrétně v Itálii (MA a BT) a v Nizozemsku (DA). Původně bylo podle ustanovení čl. 3 odst. 1 nařízení č. 343/2003 rozhodnuto o přemístění nezletilých osob do jednotlivých uvedených členských států.

15. Nicméně ať už před provedením přemístění (MA a DA) nebo po jeho provedení (BT), britské orgány s využitím možnosti stanovené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 rozhodly samy posoudit žádosti o azyl. To znamenalo, že se BT, jež byla přemístěna do Itálie, mohla vrátit do Spojeného království.

16. Když byly MA a BT vyzvány, aby vzaly zpět opravné prostředky, které podaly proti původním rozhodnutím o přemístění k britskému soudu, obě tak odmítly učinit. Není naproti tomu známo, že by byla obdobná výzva vydána v případě DA.

17. Rozhodnutím ze dne 21. prosince 2010 Administrative Court zamítl různé žaloby nezletilých proti rozhodnutím o přemístění s tím, že v daném případě je třeba použít článek 6 nařízení č. 343/2003.

18. Proti rozhodnutí byl podán opravný prostředek ke Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), který rozhodl požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o projednávané předběžné otázce.

3 — Úř. věst. L 222, s. 3; Zvl. vyd. 19/06, s. 200.

III – Předběžná otázka

19. Jediná položená otázka zní:

„Který členský stát je podle druhého pododstavce článku 6 nařízení č. 343/2003/ES, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109), příslušný k posouzení žádosti o azyl, jestliže žadatel o azyl, jenž je nezletilou osobou bez doprovodu, který nemá rodinného příslušníka oprávněně pobývajícího v jiném členském státě, podal žádost o azyl ve více než jednom členském státě?“

20. Pochybnost Court of Appeal spočívá v podstatě v tom, zda je „nejlepší zájem nezletilého“ – který je podle článku 6 nařízení č. 343/2003 určující pro označení státu, ve kterém oprávněně pobývá rodinný příslušník, za příslušný – také kritériem, které je třeba použít, jestliže takový příbuzný neexistuje. Kdyby tomu tak bylo, nebyl by příslušným státem nutně ten, v němž nezletilá osoba podala první žádost o azyl. Podle názoru předkládajícího soudu by však doslovné znění druhého pododstavce článku 6 nařízení č. 343/2003 mohlo podporovat myšlenku, že se nejlepší zájem nezletilého v tomto druhém případě neuplatní.

21. Navzdory tomu by ještě vznikla otázka, zda by tento zájem mohl působit fakultativně vzhledem k tomu, že čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 umožňuje, aby každý členský stát posoudil žádost o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země, i když podle kritérií stanovených samotným nařízením není příslušný. Kdyby tomu tak bylo, mohl by být zájem nezletilého vhodným kritériem zohledňovaným tímto státem k tomu, aby se ujal posouzení žádosti.

IV – Řízení před Soudním dvorem

22. Předběžná otázka byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 19. prosince 2011.

23. Usnesením ze dne 7. února 2012 byla zamítnuta žádost o projednání ve zrychleném řízení.

24. Vyjádření předložili odvolatelé v původním řízení, Advise on Individual Rights in Europe („AIRE Centre“) jako vedlejší účastník v původním řízení, belgická, britská, česká, řecká, maďarská, nizozemská, švédská a švýcarská vláda a Komise.

25. Na jednání, které se konalo dne 5. listopadu 2012, přednesli svá ústní vyjádření odvolatelé v původním řízení, AIRE Centre, britská, nizozemská a švédská vláda a Komise.

V – Tvzení účastníků řízení

26. Belgická vláda se předně domnívá, že položená otázka je bezpředmětná pro původní řízení, jelikož Spojené království nakonec přistoupilo k posouzení žádosti o azyl, takže pochybnost, kterou Court of Appeal vznesl, by měla pouze akademický a doktrinní význam.

27. Pokud jde o meritum předběžné otázky, shodují se odvolatelé v původním řízení, AIRE Centre, řecká vláda a Komise na tom, že druhý pododstavec článku 6 nařízení Dublin II je třeba vykládat v tom smyslu, že za okolností případu je členským státem příslušným k posouzení žádosti o azyl ten, v němž byla podána *poslední* žádost, tedy ten, v němž se nezletilý nachází, pokud je to v každém případě v jeho nejlepším zájmu.

28. Tento výklad se s větším či menším důrazem v jednotlivých případech opírá o několik důvodů, které lze shrnout následovně.

29. Předně podle názoru uvedených účastníků z historie vzniku a systematiky nařízení Dublin II vyplývá, že zákonodárce zamýšlel poskytnout nezletilým odlišné zacházení oproti dospělým a že okolnost, že zásada zájmu nezletilého je zmíněna toliko v prvním pododstavci článku 6, neboť čl. 24 odst. 2 LZPEU ukládá členským státům tuto zásadu v každém případě dodržovat, nebyla určující.

30. Dále uvádějí, že cíl účinného přístupu nezletilých k řízení a ochraně musí převážet nad cílem předejít podávání souběžných žádostí. Tento závěr je podle jejich mínění podpořen skutečností, že nezletilé osoby bez doprovodu zaujímají první místo v pořadí kritérií stanovených články 6 až 13 nařízení.

31. Naproti tomu je podle jejich názoru, není-li zamýšleno učinit z druhého pododstavce článku 6 nadbytečné ustanovení, nutné, aby jeho výklad přinášel něco *navíc* ve vztahu ke zbytkovému pravidlu článku 13.

32. Konečně tvrdí, že by jak doslovné znění druhého pododstavce článku 6, tak samotná systematika nařízení měly být vykládány v tom smyslu, že výraz „podal“ je třeba chápat jako „podal naposledy“, a nikoli jako „podal poprvé“, přičemž zdůrazňují skutečnost, že tam, kde zákonodárce zamýšlel odkázat na první žádost, učinil tak výslovným způsobem, jako je tomu v případě čl. 5 odst. 2 nařízení.

33. Britská, česká, maďarská, nizozemská, švédská a švýcarská vláda a podpůrně belgická vláda se domnívají, že příslušným členským státem je ten, v němž byla podána *první* žádost o azyl.

34. Tyto státy se rovněž dovolávají několika důvodů, které lze shrnout následovně.

35. Na jedné straně zdůrazňují, že vzhledem k významu, který nařízení přikládá členskému státu, v němž je podána první žádost, by zákonodárce upřesnil jakoukoli situaci, v níž by relevantní byla ta nejčerstvější žádost.

36. Na druhé straně tvrdí, že by společný výklad článků 5 a 6 nařízení potvrdil, že se obě ustanovení mohou týkat pouze první žádosti o azyl. Navíc vzhledem k tomu, že nařízení ukládá určit jediný příslušný stát, jak vyplývá z jeho čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1, není možné zahájení řízení od okamžiku podání první žádosti sloučit s tím, aby pozdější žádost podaná v jiném členském státě převážila nad první žádostí.

37. Konečně podle mínění těchto států žádné ustanovení nařízení neumožňuje tvrdit, že nařízení zamýšlelo zakotvit výjimku z obecného režimu pro všechny nezletilé osoby bez doprovodu, nýbrž pouze výjimku výslovně stanovenou v prvním pododstavci článku 6. Ochrana poskytovaná nezletilým uvedeným ve druhém pododstavci článku 6 by spočívala v zavedení výjimky ze zásady, která stojí na pozadí článků 7 až 14 nařízení, podle nichž je příslušným členským státem ten, který sehrál nejvýznamnější úlohu v tom, že žadatel mohl získat přístup na území Unie.

38. Závěrem se uvedené vlády shodují na tom, že jimi obhajovaný výklad umožňuje v zájmu jak nezletilých osob, tak států dosáhnout cíle stanovit „jasnou a proveditelnou metodu určení příslušného členského státu“ a „zejména umožnit urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o přiznání právního postavení uprchlíka a nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o azyl“. Pokud by naopak bylo určujícím kritériem místo podání poslední žádosti, bylo by nemožné určit objektivním a jednotným způsobem jediný příslušný členský stát, byla by podporována určitá podoba „forum shopping“ a nezletilé osoby bez doprovodu by byly podněcovány k tomu, aby se přemísťovaly mezi členskými státy a podávaly postupně žádosti.

39. Konečně belgická, česká, maďarská, švédská a švýcarská vláda uvádějí, že bez zkreslení smyslu článku 6 nařízení by členské státy mohly použít ustanovení obsaženého v čl. 3 odst. 2, jehož uplatnění by mohlo být za určitých okolností povinné.

VI – Posouzení

A – K přípustnosti předběžné otázky

40. Jak bylo právě uvedeno, belgická vláda odporuje přípustnosti projednávané otázky pro její hypotetický charakter vzhledem k tomu, že Spojené království již převzalo postavení příslušného členského státu podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003. Určovat nyní, zda bylo nebo nebylo povinno toto postavení převzít podle článku 6 téhož nařízení, je podle belgické vlády otázka akademického nebo doktrinálního významu, avšak bezpředmětná pro rozhodnutí ve věci předložené Court of Appeal, pro jehož účely je důležité pouze to, že Spojené království převzalo postavení příslušného státu, které zpočátku odmítlo.

41. Podle mého názoru je otázka přípustná.

42. Po původních rozhodnutích o přemístění přijatých britskou vládou podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 343/2003 opravdu následovala rozhodnutí přijatá podle čl. 3 odst. 2 téhož nařízení, jež ponechala počáteční rozhodnutí bez účinku. V důsledku toho Spojené království nakonec převzalo postavení příslušného státu pro účely nařízení č. 343/2003, a tím také povinnosti spojené s touto příslušností.

43. Výše uvedené znamená, že bylo věcně dosaženo téhož výsledku, k němuž by vedlo použití nařízení č. 343/2003, jestliže by jeho čl. 3 odst. 1 byl vyložen odlišně od způsobu, který zaujala britská vláda v tomto řízení a na jehož soulad s unijním právem je nyní Soudní dvůr tázán. Ve zkratce řečeno, výsledek dosažený v této věci vyplynul z rozhodnutí, jež bylo vydáno na základě volného uvážení, neboť se opíralo o možnost volby zakotvenou v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, avšak bylo by závazné, kdyby bylo důsledkem ustanovení článku 6 téhož nařízení.

44. Otázka projednávaná v tomto řízení spočívá právě v tom, zda unijní právo vyžaduje takový výklad nařízení č. 343/2003, z něhož vyplývá, že rozhodnutí vydané Spojeným královstvím nebylo dobrovolné, nýbrž povinné. Skutečnost, že bylo v projednávané věci přijato věcně totéž řešení, jako kdyby se vycházelo z toho, že Spojené království nemohlo zvolit odlišné řešení, nezabývá projednávanou meritorní otázkou významu, neboť jejím předmětem je právě správnost právního základu rozhodnutí britských orgánů, což jde nad rámec jeho praktických nebo věcných důsledků.

45. V každém případě skutečnost, že se Spojené království později stalo příslušným státem pro účely nařízení č. 343/2003, neznámá, že otázka položená předkládajícím soudem má nyní jen doktrinální nebo akademický význam, neboť Court of Appeal stále nerozhodl o opravných prostředcích proti rozhodnutím vlády, která zpočátku odmítla příslušnost Spojeného království k posouzení sporných žádostí o azyl. Bez ohledu na to, že vyhovění těmto opravným prostředkům by svými účinky zajisté nemohlo být na újmu rozhodnutím vydaným později podle čl. 3 odst. 2 nařízení, je zřejmé, že posouzení správnosti prvních rozhodnutí je nezbytné pro rozhodnutí o žádosti podané jednou z nezletilých osob – konkrétně tou, jež byla přemístěna do Itálie (BT) – o náhradu škody a újmy utrpěné v jejich důsledku.

46. Jelikož tento nárok na náhradu, jak uvádí Court of Appeal, v současné době skutečně existuje, nenacházíme se v situaci případné nebo hypotetické otázky, která nastala v případě usnesení ze dne 10. června 2011, Mohamad Imran⁴, nýbrž v situaci „nezbytnosti pro efektivní vyřešení sporu“⁵.

4 — Věc C-155/11 PPU, Sb. rozh. s. I-5095.

5 — Tamtéž, bod 21.

B – *K meritu předběžné otázky*

47. Court of Appeal se Soudního dvora ptá, který členský stát je podle druhého pododstavce článku 6 nařízení č. 343/2003 v případě postupných žádostí o azyl podaných toutéž osobou příslušný k posouzení žádosti o azyl, pokud je žadatel, státní příslušník třetího státu, nezletilou osobou bez doprovodu, jež nemá žádného rodinného příslušníka oprávněně pobývajícího v členském státě.

48. V případech předložených vnitrostátnímu soudu totiž skutečně došlo k souběhu dvou žádostí o azyl podaných postupně každou ze tří dotyčných nezletilých osob: po první žádosti podané v jiném členském státě než ve Spojeném království následovala další podaná v posledně zmíněném státě.

49. U takto položené otázky je třeba vyjít z ustanovení čl. 3 odst. 1 nařízení č. 343/2003, v němž jsou uvedena dvě základní konstatování. Na jedné straně stanoví, že žádost o azyl „posuzuje jediný členský stát“. Na druhé straně stanoví, že tento členský stát „je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III [tohoto nařízení]“. Tím se má na mysli, že velmi specifický problém, který potřebujeme vyřešit, spočívá v určení toho, který členský stát má posoudit žádost o azyl, a to před posouzením merita žádosti.

50. K výše uvedenému je třeba dodat, že čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 zavádí důležitou výjimku z ustanovení odstavce 1, kterou se Soudní dvůr již měl příležitost zabývat a která, jak jsme viděli, byla uplatněna v případech projednávaných v původním řízení. Podle čl. 3 odst. 2 se totiž ustanovení čl. 3 odst. 1 uplatní, pouze pokud členský stát, jemuž byla podána žádost o azyl, nevyužije tak zvané „ustanovení o svrchovanosti“ zakotvené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, podle kterého „může každý členský stát posoudit žádost o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný“⁶.

51. Výkonem této svrchované pravomoci se podle téhož ustanovení stává „příslušným členským státem ve smyslu tohoto nařízení“ a přebírá „povinnosti spojené s touto příslušností“. To platí, ačkoli existuje „původně příslušný členský stát“ nebo členský stát, „který vede řízení o stanovení příslušnosti členského státu“, anebo konečně členský stát, „kterému byla podána žádost o převzetí nebo přijetí zpět“. Vůči těmto členským státům má ten, kdo se rozhodne převzít postavení příslušného členského státu podle „ustanovení o svrchovanosti“, pouze povinnost informovat je o svém rozhodnutí, jež je na první pohled diskreční, ačkoli jak známo, judikatura vytýčená v uvedeném rozsudku NS⁷ zavedla zásadu omezení volnosti členských států, pokud existuje vážné riziko systematického porušování základních práv v situacích, které však nenastávají v případě, jímž se nyní zabýváme.

52. Je ovšem třeba již v tomto okamžiku poznamenat, že výkladový problém týkající se čl. 6 odst. 2 nařízení č. 343/2003 podle mého názoru nemůže být vrácen nebo přesunut do působnosti čl. 3 odst. 2 téhož nařízení ve smyslu uvedeného rozsudku NS. Nenacházíme se tu v situaci poměrně jistého rizika systémového porušování základních práv po vyhoštění dotčené osoby, nýbrž v mnohem obecnější rovině v situaci ústředního výkladového problému článku 6, a sice pravidla použitelného pro určení členského státu, který má posoudit žádost o azyl podanou nezletilým.

53. Ostatně jako závěrečné ustanovení pro případ, že by nebylo možné určit příslušný členský stát „na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení [...]“, je k posouzení žádosti o azyl příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána“ (článek 13 nařízení č. 343/2003).

6 — Soudní dvůr se zabýval ustanovením čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 v rozsudku ze dne 21. prosince 2011, NS (spojené věci C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh. s. I-13905), body 65 až 68. K tak zvanému „humanitárnímu ustanovení“ obsaženému v článku 15 téhož nařízení, které působí jako varianta ustanovení čl. 3 odst. 2, se vyslovil v rozsudku ze dne 6. prosince 2012, K (C-245/11), body 27 až 54.

7 — Body 75 až 86 a 95 až 108.

54. Je třeba říci, že systematika nařízení je tak vyjádřena mezi krajními možnostmi „ustanovení o svrchovanosti“ na straně jedné a zbytkovým ustanovením na straně druhé. Mezi oběma se nachází řada různých možných řešení podle určujících kritérií specificky stanovených v kapitole III samotného nařízení.

55. Je namístě zdůraznit, že čl. 5 odst. 1 nařízení ukládá taková kritéria uplatňovat v pořadí, v jakém jsou uvedena v kapitole III, jak její název („pořadí kritérií“) výslovně předpokládá.

56. Současně mají být dotyčná „kritéria“ uplatňována „na základě stavu v době, kdy žadatel o azyl podal *první*⁸ žádost u některého členského státu“ (čl. 5 odst. 2 nařízení). První žádost o azyl je tudíž určující pro zjištění stavu relevantního pro účely uplatnění kritérií stanovených nařízením, a nikoli za účelem označení prvního členského státu, který obdržel žádost, za stát, který má být považován za příslušný k jejímu posouzení. V tomto ustanovení jde pouze o vymezení podmínek, za kterých mají být uplatňována kritéria kapitoly III, nikoli o předjímání výsledku, k němuž se má dospět jejich uplatněním.

57. První z „kritérií“ stanovených v kapitole III je zakotveno v článku 6 a týká se ve skutečnosti konkrétního případu, kdy žadatelem je zjednodušeně řečeno nezletilá osoba bez doprovodu. Kritérium použitelné v tomto případě, kterým se budeme bezprostředně zabývat, má být také uplatněno jako první podle ustanovení čl. 5 odst. 1, jak už jsme viděli.

58. Na začátek lze říci, že se vzhledem k tomu, že se jedná o jediné ustanovení, které se specificky vztahuje na nezletilé osoby bez doprovodu, domnívám, že se v článku 6 musí také nalézat jediná kritéria použitelná pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti podané takovými nezletilými osobami. Kritéria stanovená ve zbývajících člancích kapitoly III se totiž vždy vztahují na skutkové nebo právní situace, v nichž se může ocitnout kterýkoli žadatel o azyl, a tudíž také nezletilí. Jestliže je tedy pro nezletilé osoby bez doprovodu uvedeno specifické kritérium v článku 6, mám za to, že bez ohledu na to, že se takové nezletilé osoby mohou rovněž ocitnout v situacích, o nichž hovoří další ustanovení, jediná situace, která je pro tyto účely relevantní, je právě ta, která je definuje jako „nezletilé osoby bez doprovodu“. Jak zdůraznil na jednání právní zástupce odvolatelů v původním řízení, článek 6 nařízení představuje jakýsi „zvláštní kodex“ pro nezletilé osoby bez doprovodu, v němž se musí nalézat odpovědi pro všechny situace, ve kterých se takové osoby mohou ocitnout.

59. Značná část diskuse vzniklé mezi účastníky tohoto řízení se soustředila na otázku, zda žádost zmíněná ve druhém pododstavci článku 6 je *první* nebo *poslední* ze žádostí případně podaných nezletilou osobou bez doprovodu. Podle mého názoru však ustanovení odkazuje na žádost v jednotném čísle, aniž nějakým způsobem upřesňuje nebo uvádí hypotézu podání více než jedné žádosti. Vyplývá to jak z doslovného znění pravidla („[...] je členským státem příslušným k posouzení žádosti ten členský stát, ve kterém nezletilý podal svou žádost o azyl⁹“), tak z jeho samotného uspořádání.

60. Článek 6 totiž především uvádí nejjednodušší situaci, kdy nezletilá osoba bez doprovodu podává žádost o azyl v jednom členském státě. Tento členský stát musí podle nařízení č. 343/2003 určit, který členský stát je příslušný k posouzení této žádosti. Ponecháme-li stranou případné použití „ustanovení o svrchovanosti“ (čl. 3 odst. 2 nařízení), stát, který obdržel žádost, musí ověřit, zda má nezletilý rodinného příslušníka oprávněně pobývajícího v některém členském státě. Pokud ano, je podle prvního pododstavce článku 6 členským státem příslušným k posouzení žádosti ten, v němž příbuzný nezletilého pobývá, přestože toto pravidlo doprovází významný ochranný prvek spočívající v tom, že

8 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

9 — Vyjádření je jednoznačné také v dalších jazykových verzích článku 6 nařízení č. 343/2003: „[...] celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile“; „[...] that where the minor has lodged his or her application for asylum“; „[...] in dem der Minderjährige seinen Asylantrag gestellt hat [...]“; „[...] in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo“; „[...] em que o menor apresentou o seu pedido de asilo“.

tomu tak má být, „pokud [...] je to v [jeho] nejlepším zájmu“. V opačném případě, tedy není-li zjištěno, že existuje takový příbuzný, je příslušným členským státem ten, v němž nezletilý „podal [žádost]“, neboli ten členský stát, jenž určuje, který členský stát je příslušný, přičemž jeho příslušnost je tímto stanovena podle tohoto ochranného ustanovení.

61. Základní pravidlo tudíž zní, že s výjimkou situace, kdy tomu brání nejlepší zájem nezletilého, připadá příslušnost k posouzení žádosti o azyl členskému státu, v němž oprávněně pobývají příbuzní nezletilé osoby bez doprovodu. Podpůrně – ať už proto, že nezletilý nemá příbuzné v jiných členských státech, nebo proto, že ačkoli je má, není v jeho zájmu, aby byl členský stát, v němž tito rodinní příslušníci pobývají, příslušný k posouzení žádosti o azyl – má být jeho žádost posouzena členským státem, v němž ji podal.

62. Podle tohoto systému tedy máme hlavní pravidlo (příslušnost členského státu místa pobytu příbuzných), z něhož existuje výjimka (založená na nejlepším zájmu nezletilého), přičemž není-li tento zájem dán, uplatní se podpůrné pravidlo (příslušnost členského státu, který obdržel žádost).

63. Situace je pochopitelně velmi odlišná, když jako v projednávané věci podala nezletilá osoba bez doprovodu postupně žádosti ve více než jednom členském státě. V takovém případě může skutečnost, že má příbuzné v jiném (nebo jiných) členských státech, dovolovat takové řešení různých alternativ, kdy bude příslušnost přiznána jednomu z nich, a to v závislosti na zájmu nezletilého za předpokladu, že tento zájem nevylučuje právě toto řešení. Tedy jak v případě, kdy zájem nezletilého brání přiznání příslušnosti členskému státu, v němž pobývají jeho příbuzní, tak v případě, že jednoduše nemá příbuzné na území Unie, vzniká otázka, kterou se zabýváme, a sice otázka určení, který členský stát z těch, jež obdržely žádost o azyl, má převzít příslušnost k jejímu posouzení. Je to v konečném důsledku otázka, podle čeho členský stát rozhodne, který členský stát má posoudit žádost o azyl.

64. Za této situace mne systematický výklad nařízení, posílený výkladem v souladu se zásadami LZPEU, vede k závěru, že kritérium nejlepšího zájmu nezletilého je nejenom relevantní pro určení, zda v případě jediné žádosti o azyl má být příslušným členským státem ten, v němž oprávněně pobývá příbuzný nezletilého, nebo ten, který poté, co obdržel takovou žádost, určuje, který členský stát je příslušný. Z důvodů, jež budou dále vysvětleny, musí být nejlepší zájem nezletilého rovněž určující pro rozhodnutí, který členský stát je příslušný mezi všemi těmi, které obdržely žádost o azyl.

65. Ve svém doslovném znění článek 6 nařízení č. 343/2003 neuvádí situaci vzniklou v tomto řízení. Jak již bylo uvedeno, ustanovení vychází z hypotézy, že byla podána *jediná* žádost o azyl. Domnívám se, že za těchto okolností diskuse o tom, zda ustanovení již svým samotným zněním určuje, zda se jedná o první nebo o poslední ze žádostí, může pokračovat donekonečna.

66. Za těchto okolností je podle mého názoru třeba usilovat o dosažení soudržného výkladu článku 6, v němž by byla systematika nařízení č. 343/2003 jako taková propojena se zásadami vyplývajícími zejména z LZPEU, a tak by byl výslovně zohledněn odkaz na nejvlastnější zájem dítěte obsažený v jejím čl. 24 odst. 2.

67. V tomto směru musí nejlepší zájem nezletilého, přítomný na různých místech v samotném nařízení, představovat základ výkladu nařízení č. 343/2003, a v důsledku toho situace souběhu žádostí o azyl musí být v zásadě vyřešena při upřednostnění žádosti podané na posledním místě, vycházíme-li z toho, že právě tam může být tento zájem lépe zohledněn.

68. Než pokročíme dál, musíme předejít určité nejednoznačnosti. Z probíhajícího procesu změny nařízení č. 343/2003 vyplývá, že Evropský parlament prozatím neusiloval o zavedení výslovného odkazu na poslední žádost¹⁰, z čehož někteří účastníci tohoto řízení dovozují, že v tomto bodě nemá být systém změněn, a že tudíž systém pro tyto účely nepřikládá relevanci poslední žádosti. Nedomnívám se však, že je namístě přiznávat této okolnosti větší význam.

69. Navíc s ohledem na cíle jasnosti a urychlenosti při určení příslušného členského státu se konkrétně domnívám, že dotyčnou příslušnost je třeba přiznat tomu členskému státu, který je v lepším postavení pro posouzení nejlepšího zájmu nezletilého, neboť jak je dále vysvětleno, takovým členským státem bude obvykle ten, v němž se nezletilý nachází, a tím obvykle bude členský stát, který obdržel poslední žádost o azyl. Vzhledem k tomu, že se toto přiznání příslušnosti nezakládá přímo na kritériu poslední žádosti, nýbrž na kritériu zájmu nezletilého (které nepřímou povede, byť nikoli nevyhnutelně, k poslední žádosti), je můj návrh bez problémů slučitelný s myšlenkou, že není vhodné v článku 6 stanovit nepodmíněný odkaz na členský stát, v němž byla podána poslední žádost o azyl.

70. Dále je při vysvětlení třeba vyjít z připomenutí, že samotné nařízení č. 343/2003 výslovně konstatuje, že ctí základní práva a zásady, které jsou uznány zejména v LZPEU, a to se zvláštním poukazem na právo na azyl (bod 15 odůvodnění)¹¹. Nad rámec tohoto konstatování je jasné, že s kvalifikovanou právní silou, kterou jí přiznává čl. 6 odst. 1 SEU, LZPEU stanoví, že „[p]ři všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte“ (čl. 24 odst. 2 LZPEU)¹².

71. Takové ustanovení současně na základě čl. 51 odst. 1 samotné LZPEU zavazuje členské státy, uplatňují-li právo Unie. To, že v případě, jako je ten projednávaný, vnitrostátní orgány uplatňují právo Unie, zůstalo mimo jakoukoli pochybnost v uvedeném rozsudku Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011, NS, v němž bylo uvedeno, že čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, jelikož „je součástí mechanismu určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl stanoveného uvedeným nařízením [...] je pouze součástí společného evropského azylového systému[, a proto] o členském státě, který vykonává [...] posuzovací pravomoc [přiznanou tímto ustanovením], je [...] třeba mít za to, že uplatňuje právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny“ (bod 68). Totéž je ze stejných důvodů třeba říci o článku 6 nařízení č. 343/2003.

72. V důsledku toho musí podle unijního primárního práva nejlepší zájem nezletilého představovat „prvořadé hledisko“ pro ty, kdo unijní právo uplatňují, a v kontextu, jímž se nyní zabýváme, pro vnitrostátní orgány, které mají určit členský stát příslušný pro posouzení žádosti o azyl podané nezletilou osobou bez doprovodu a bez příbuzných oprávněně usazených na území Unie.

73. Za této situace, bez ohledu na doslovné znění nařízení č. 343/2003 v případech, kdy vnitrostátní orgán musí rozhodnout podle kritérií uvedeného nařízení mezi několika členskými státy případně souběžně příslušnými k posouzení žádosti o azyl podané nezletilou osobou bez doprovodu, unijní právo stanoví, aby byla volba mezi takovými členskými státy provedena vždy v závislosti na nejlepším zájmu nezletilého.

10 — Návrh Komise [COM(2008) 820] a legislativní usnesení Evropského parlamentu (A6-0284/2009).

11 — I bez výslovného odkazu na základní práva nezletilého stanovená v článku 24 LZPEU, který obsahuje nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000 (Úř. věst. L 338, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 243), lze o nařízení č. 343/2003 uvést, co bylo o prvně zmíněném nařízení uvedeno v rozsudku ze dne 5. října 2010, McB (věc C-400/10 PPU, Sb. rozh. s. I-8965), bod 60, a sice že jeho ustanovení „nelze vykládat v tom smyslu, že porušují uvedené základní právo, jehož dodržování nesporně splývá s nejvlastnějším zájmem dítěte“. Obecné konstatování o dodržování práv uznaných Listinou tudíž pro tyto účely platí jako specifický odkaz na konkrétní právo.

12 — Jak je uvedeno ve Vysvětleních k LZPEU (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17), článek 24 je založen na Úmluvě o právech dítěte, podepsané v New Yorku dne 20. listopadu 1989 a ratifikované všemi členskými státy, jejíž článek 3 stanoví, že „[z]ájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány“.

74. V tomto okamžiku je třeba připojit určitou úvahu. K určení toho, jaký je za okolností každého jednotlivého případu nejlepší zájem nezletilého, a ke zvážení, jaké rozhodnutí lépe uspokojí tento zájem, je nezbytné počítat se zapojením nezletilého¹³. V tomto směru vykazuje zvláštní význam údaj o místě, v němž se nachází nezletilý v okamžiku rozhodování o tom, který členský stát je příslušný k posouzení jeho žádosti o azyl, neboť k odpovídající ochraně zájmů nezletilého je v zásadě potřebné, aby jakékoli rozhodnutí, které se ho dotýká, bylo vydáno orgánem, jenž je schopen přímo posoudit okolnosti spojené s nezletilým.

75. Zajisté by vždy bylo možné vyhostit nezletilého žadatele do členského státu, v němž podal první žádost. Domnívám se však, že ani z časových důvodů, ani s ohledem na nejlepší zacházení vyhrazené nezletilým není vhodné tyto žadatele podrobovat přemístování, které není nevyhnutelné. Připomeňme si k tomu, že bod 4 odůvodnění nařízení č. 343/2003 zdůrazňuje potřebu, aby řízení o určení příslušného členského státu „zejména [umožňovalo] urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o přiznání právního postavení uprchlíka a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o azyl“.

76. Je samozřejmě třeba připustit, že navrhované řešení může vyvolat nežádoucí účinek v určité podobě „forum shopping“, na což upozorňovali někteří účastníci tohoto řízení. Toto případné riziko, které není možné ani vhodné v tomto okamžiku kvantifikovat, je však dostatečně odůvodněno skutečností, že pouze tímto způsobem lze náležitě zohlednit nejlepší zájem nezletilého, jenž musí být, jak bylo v tomto stanovisku opakovaně uvedeno, „prvořadým hlediskem“ podle čl. 24 odst. 2 LZPEU.

77. Pouze orgán členského státu, v němž se nezletilý nachází v okamžiku rozhodování o jeho žádosti o azyl, může posoudit situaci nezletilého a má možnost zohlednit jeho vlastní vnímání toho, co představují jeho zájmy¹⁴. Obyčejně tímto členským státem bude ten, v němž byla podána poslední žádost, ačkoli nelze vyloučit ani jiné případy; z toho vyplývá nutnost zohlednit zvláštní okolnosti každého případu, jejichž posouzení může s plnou znalostí provést jen příslušný vnitrostátní soud.

78. V každém případě stejné použití pravidla, které podle mého návrhu přiznává příslušnost členskému státu, v němž byla podána poslední žádost, musí připouštět výjimku, jestliže to opět vyžaduje nejlepší zájem nezletilého. Jestliže první pododstavec článku 6 nařízení č. 343/2003 stanoví, že musí existovat možnost uplatnit výjimku z příslušnosti členského státu, v němž pobývají příbuzní nezletilého, pokud to vyžaduje jeho nejlepší zájem, je třeba mít za to, že se v případě několika žádostí také musí uplatnit výjimka z příslušnosti členského státu, v němž byla podána poslední žádost, pokud to vyžaduje tentýž zájem. Jinými slovy, kritérium poslední žádosti je odůvodněno jen tím, že toto kritérium v zásadě lépe odpovídá zohlednění nejlepšího zájmu nezletilého, a proto ukáže-li se v určitém případě použití této zásady jako nepřiléhavé, samotný zájem nezletilého vyžaduje, aby z ní byla učiněna výjimka.

79. V konečném důsledku jako základní pravidlo, které je třeba dovodit ze soudržného výkladu článku 6 nařízení č. 343/2003 a čl. 24 odst. 2 LZPEU, Soudnímu dvoru navrhuji, aby s ohledem na to, že lépe poslouží prvořadému hledisku, kterým v každém případě má být nejlepší zájem nezletilého, byl členským státem příslušným k posouzení žádosti o azyl, který byl předmětem několika žádostí v různých členských státech, byl v zásadě ten, v němž byla podána poslední z těchto žádostí.

13 — Samotný článek 24 odst. 1 LZPEU stanoví, že „v záležitostech, které se jich dotýkají, se k[e] svobodně vyjádřeným názorům nezletilých] musí přihlížet s ohledem na jejich věk a vyspělost“. Na to jsem poukazoval ve stanovisku ve věci X (rozsudek ze dne 21. prosince 2011, C-507/10, Sb. rozh. s. I-1424), body 46 až 49, s připomenutím rozsudku ze dne 22. prosince 2010, Aguirre Zarraga (C-491/10 PPU, Sb. rozh. s. I-14247), body 64 až 67.

14 — Téže myšlenky podle mého názoru odpovídá čl. 12 odst. 1 nařízení č. 1560/2003 tím, že stanoví, že před rozhodnutím svěřit nezletilou osobu bez doprovodu jinému příbuznému než matce, otci nebo zákonnému poručníkovi pobývajícimu v jiném členském státě mají být přijata nezbytná opatření k zajištění toho, aby *orgány členského státu, v němž má příbuzný bydliště*, „mohly s plnou znalostí skutečností rozhodnout o schopnosti příslušné dospělé osoby nebo příslušných dospělých osob postarat se o nezletilého způsobem, který nejlépe slouží jeho zájmům“.

VII – Závěry

80. Vzhledem k předcházejícím úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na položenou otázku odpověděl následovně:

„Členským státem příslušným k posouzení žádosti o azyl podle druhého pododstavce článku 6 nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, pokud žadatel o azyl, jenž je nezletilou osobou bez doprovodu, který nemá rodinného příslušníka oprávněně pobývajícího v jiném členském státě, podal žádost o azyl ve více než jednom členském státě, musí být s ohledem na nejlepší zájem nezletilého, ledaže tentýž zájem vyžaduje jiné řešení, v zásadě ten členský stát, v němž byla podána poslední žádost.“