



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
PEDRA CRUZ VILLALÓNA  
přednesené dne 11. července 2013<sup>1</sup>

**Věc C-394/12**

**Shamso Abdullahi  
proti  
Bundesasylamt**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Asylgerichtshof (Rakousko)]

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Právo na azyl — Článek 18 Listiny základních práv Evropské unie — Nařízení (ES) č. 343/2003 — Určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl — Žádost o azyl podaná v členském státě po dvojím vstupu do Unie přes území dvou různých členských států — Účinky přijetí příslušnosti členským státem, v němž došlo ke druhému vstupu — Právo žadatele mít námitky proti příslušnosti tohoto členského státu — Rozsah přezkumu soudem stanoveného v čl. 19 odst. 2 nařízení (ES) č. 343/2003 — Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (spojené věci C-411/10 a C-493/10)“

1. Projednávaná věc je pro Soudní dvůr další příležitostí k tomu, aby rozvinul svou judikaturu týkající se nařízení č. 343/2003<sup>2</sup>, tentokrát zejména v souvislosti s otázkou rozsahu opravného prostředku stanoveného v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003 a s otázkou uplatnění kritéria zavedeného nařízením č. 343/2003, podle něhož má být za členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl považován členský stát, do něhož žadatel vstoupil nedovoleným způsobem. Kromě toho se znovu naskýtá možnost zabývat se obdobnou situací, v jaké se ocitly členské státy ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další.<sup>3</sup>

2. Navrhu Soudnímu dvoru, aby byl rozsah opravného prostředku stanoveného v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003 vykládán restriktivně, z čehož vyplyne, že odpověď na zbývající otázky již není třeba; přesto se však k nim vyjádřím alespoň podpůrně. V tomto ohledu by měla projednávaná věc umožnit Soudnímu dvoru stanovit určitá pravidla, podle nichž mají být kritéria zavedená výše uvedeným nařízením uplatňována v případech, v nichž je shledáno, že členský stát, který byl označen za příslušný, nelze za takový stát považovat z důvodů ochrany základních práv.

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).

3 — Spojené věci C-411/10 a C-493/10.

## I – Právní rámec

### A – Unijní právo

1. Nařízení č. 343/2003

3. Toto nařízení v 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.“

4. Podle čl. 3 odst. 1 a 2 nařízení č. 343/2003:

„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.“

5. V článku 4 odst. 1 uvedeného nařízení se stanoví, že „[ř]ízení o určení příslušnosti členského státu [...] se zahajuje prvním podáním žádosti o azyl v některém členském státě.“

6. V kapitole III (články 5 až 14) nařízení č. 343/2003, nazvané „Pořadí kritérií“, jsou vyjmenována kritéria relevantní pro určení „příslušného členského státu“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 téhož nařízení.

7. Článek 16, jímž začíná kapitola V nařízení č. 343/2003 („Převzetí a přijetí zpět“), stanoví ve svém odstavci 1 toto:

„1. Členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl podle tohoto nařízení je povinen:

- a) převzít za podmínek stanovených v člancích 17 až 19 žadatele o azyl, který podal žádost v jiném členském státě;
- b) dokončit posouzení žádosti o azyl;
- c) přijmout zpět [...] žadatele, jehož žádost se posuzuje a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu;
- d) přijmout zpět [...] žadatele, který vzal svou posuzovanou žádost zpět a podal žádost v jiném členském státě;
- e) přijmout zpět [...] státního příslušníka třetí země, jehož žádost zamítl a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu.

[...]

3. Povinnosti podle odstavce 1 se ruší, opustí-li státní příslušník třetí země území členských států nejméně na dobu tří měsíců, pokud tento státní příslušník třetí země není držitelem platného povolení k pobytu vydaného příslušným členským státem.“

8. V článku 17 odst. 1 uvedeného nařízení se stanoví, že „[p]okud se členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, domnívá, že k posouzení žádosti o azyl je příslušný jiný členský stát, může v co nejkratší době a v každém případě do tří měsíců ode dne, kdy byla žádost podána [...], vyzvat druhý členský stát, aby žadatele převzal.“

9. Článek 18 nařízení č. 343/2003 zní takto:

„1. Dožádaný členský stát provede nezbytné kontroly a o žádosti o převzetí žadatele rozhodne do dvou měsíců ode dne obdržení žádosti.

[...]

7. Pokud není dodržena dvouměsíční lhůta podle odstavce 1 a měsíční lhůta podle odstavce 6, má se za to, že žádost byla schválena, což má za následek vznik povinnosti převzít osobu včetně přijetí řádných opatření pro příjezd.“

10. Článek 19 nařízení č. 343/2003 je formulován takto:

„1. Pokud dožádaný členský stát souhlasí s převzetím žadatele, uvědomí členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, žadatele o svém rozhodnutí neposuzovat jeho žádost a o povinnosti přemístit žadatele do příslušného členského státu.

2. Rozhodnutí podle odstavce 1 musí obsahovat odůvodnění. Obsahuje podrobnosti o lhůtě pro provedení přemístění a v případě potřeby informace o místě a dni, kde a kdy by se měl žadatel ohlásit, jestliže cestuje do příslušného členského státu sám. Proti tomuto rozhodnutí je možné podat opravný prostředek nebo je možné provést jeho přezkum. Opravný prostředek nebo přezkum týkající se tohoto rozhodnutí nemá odkladný účinek na provedení přemístění, pokud tak nerozhodnou soudy nebo příslušné orgány v jednotlivých případech, umožňují-li to vnitrostátní právní předpisy.

[...]

4. Pokud k přemístění nedojde během šestiměsíční lhůty, je příslušný členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána. Tato lhůta může být prodloužena nejdéle na jeden rok, pokud přemístění nebo posouzení žádosti nemohlo být uskutečněno z důvodu uvěznění žadatele o azyl, nebo až na 18 měsíců, pokud je žadatel o azyl na útěku.“

2. Směrnice 2005/85

11. V článku 39 odst. 1 směrnice 2005/85<sup>4</sup> se stanoví, že:

„[č]lenské státy zajistí, aby žadatelé o azyl měli právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem proti:

a) rozhodnutí o jejich žádosti o azyl [...]

[...]“.

4 — Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13).

## B – Vnitrostátní právo

12. Ustanovení § 18 Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl z roku 2005 (Spolkový zákon o zajištění azylu, dále jen „BGA“) stanoví, že Bundesasylamt a Asylgerichtshof musí z úřední povinnosti ve všech stádiích řízení zajistit, aby byly poskytovány údaje nezbytné pro přijetí rozhodnutí nebo aby byly doplňovány údaje týkající se okolností uplatněných na podporu žádosti, aby byly určovány a doplňovány předložené důkazy a obecně aby byly poskytovány veškeré informace, které jsou považovány za nezbytné pro odůvodnění žádosti. V případě potřeby jsou důkazy opatřeny z úřední povinnosti.

## II – Skutkové okolnosti

13. Somálská státní příslušnice S. Abdullahi vstoupila v červenci 2011 protiprávně z Turecka do Řecka. Pomocí převaděčů potom přicestovala přes Makedonii, Srbsko a Maďarsko do Rakouska, kde byla následně v blízkosti maďarských hranic zadržena.

14. Dne 29. srpna 2011 podala v Rakousku žádost o mezinárodní ochranu. Bundesasylamt požádal dne 7. září 2011 Maďarskou republiku o převzetí žadatelky podle čl. 10 odst. 1 nařízení č. 343/2003. Maďarská republika oznámila dopisem ze dne 29. září 2011 svůj souhlas.

15. Dne 30. září 2011 zamítl Bundesasylamt žádost žadatelky o azyl v Rakousku jako nepřipustnou a rozhodl o jejím předání do Maďarské republiky.

16. Shamsó Abdullahi podala opravný prostředek k Asylgerichtshof, který mu přiznal odkladný účinek. Tato skutečnost byla Maďarské republice sdělena dne 8. listopadu 2011.

17. Asylgerichtshof vyhověl opravnému prostředku rozhodnutím ze dne 5. prosince 2011 kvůli procesním pochybením.

18. Bundesasylamt znovu zahájil správní řízení, přičemž rozhodnutím ze dne 26. ledna 2012 opětovně zamítl žádost o azyl a současně rozhodl o vydání do Maďarska, o němž se domníval, že představuje příslušný stát ve smyslu nařízení č. 343/2003. Bundesasylamt také konstatoval, že přemístění do Maďarska by neporušilo práva, které žadatelce plynou z článku 3 EÚLP.

19. Shamsó Abdullahi podala proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek k Asylgerichtshof, v němž zaprvé uvedla, že ve skutečnosti je členským státem příslušným pro posouzení jejího azylového řízení Řecko, a nikoli Maďarsko. Zadruhé tvrdila, že podmínky v Řecku odporují lidské důstojnosti, a proto má azylové řízení provést Rakousko.

20. Tento opravný prostředek byl zamítnut rozsudkem ze dne 14. února 2012.

21. Shamsó Abdullahi podala opravný prostředek k Verfassungsgerichtshof, který nařídil dne 23. března 2012 přerušeni řízení, což bylo Maďarské republice oznámeno dne 2. dubna 2012.

22. Verfassungsgerichtshof vyhověl tomuto opravnému prostředku rozhodnutím ze dne 27. června 2012, v němž dospěl k závěru, že bylo porušeno právo žadatelky na řízení před zákonným soudem přiznané Ústavou.

23. Věc se znovu vrátila k Asylgerichtshof, který v této souvislosti předkládá tuto předběžnou otázku.

### III – Předložená předběžná otázka

24. Doslovné znění předběžné otázky je:

- „1. Je třeba článek 19 nařízení č. 343/2003 ve spojení s článkem 18 nařízení č. 343/2003 vykládat v tom smyslu, že souhlasem členského státu podle těchto ustanovení se tento členský stát stává státem, který je podle čl. 16 odst. 1 úvodní věty nařízení č. 343/2003 příslušným k posouzení žádosti, nebo musí vnitrostátní orgán, který posouzení vykonává, v souladu s unijním právem, pokud během řízení o opravném prostředku podle čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003 – bez ohledu na tento souhlas – dospěje k závěru, že podle kapitoly III nařízení č. 343/2003 je příslušný jiný stát (i když tomuto státu nebyla určena žádná žádost o přijetí nebo tento stát neudělil souhlas), závazně stanovit příslušnost tohoto jiného členského státu pro účely svého řízení o rozhodnutí o opravném prostředku? Existují v tomto ohledu subjektivní práva každého žadatele o azyl na posouzení jeho žádosti určitým členským státem, příslušným podle těchto kritérií příslušnosti?
2. Je třeba vykládat čl. 10 odst. 1 nařízení č. 343/2003 v tom smyslu, že členský stát, v němž došlo k prvnímu nedovolenému vstupu (dále jen ‚první členský stát‘), je povinen za následujících skutkových okolností uznat svou příslušnost k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země?

Státní příslušník třetí země přicestuje ze třetí země nedovoleným způsobem do dotčeného prvního členského státu. Nepodá v něm žádost o azyl. Vycestuje následně do třetí země. Po méně než třech měsících přicestuje protiprávně z třetí země do jiného členského státu EU (dále jen ‚druhý členský stát‘). Z tohoto druhého členského státu okamžitě vycestuje do třetího členského státu a podá v něm první žádost o azyl. K tomuto okamžiku uplynulo méně než 12 měsíců od jeho prvního protiprávního vstupu do prvního členského státu.

3. Bez ohledu na odpověď na druhou otázku, pokud se v případě v ní uvedeného ‚prvního členského státu‘ jedná o členský stát, jehož azylový systém vykazuje zjištěné systematické nedostatky, které jsou rovnocenné s nedostatky popsány v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 2011, M. S. S., č. 30.696/09, je nezbytné jiné posouzení členského státu primárně příslušného ve smyslu nařízení č. 343/2003, bez ohledu na rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, C-411/10 a C-493/10? Je možné zejména vycházet z toho, že pobyt v takovém členském státě *a priori* nemůže představovat skutkovou okolnost, která zakládá příslušnost ve smyslu článku 10 nařízení č. 343/2003?“

### IV – Řízení u Soudního dvora

25. Předběžná otázka byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 27. srpna 2012.

26. Předkládající soud požadoval, aby byla věc projednána ve zrychleném řízení podle článku 104a jednacího řádu ve znění ze dne 19. června 1991, a sice s ohledem na krátké vnitrostátní procesní lhůty, nejisté postavení S. Abdullahi, význam předložených otázek a také skutečnost, že tyto otázky opakovaně vyvstávají v mnoha soudních řízeních. Tato žádost byla zamítnuta usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 5. října 2012, avšak současně bylo povoleno, aby byla tato otázka projednána přednostně podle čl. 55 odst. 2 téhož jednacího řádu.

27. Písemná vyjádření předložily S. Abdullahi, rakouská, řecká, maďarská a italská vláda, Spojené království, Švýcarská konfederace a Komise.

28. Na jednání konané dne 7. května 2013 se dostavily S. Abdullahi, francouzská a řecká vláda a Komise, aby přednesly ústní vyjádření. Během tohoto jednání se účastníci řízení na návrh Soudního dvora soustředili na následující body: (A) Povaha opravného prostředku stanoveného v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2001 a význam skutečnosti, že tento opravný prostředek není zmíněn v článku 39 směrnice 2005/85. (B) Sladění kontroly kritérií příslušnosti se lhůtou stanovenou v čl. 17 odst. 1 druhém pododstavci nařízení č. 343/2003 a praktické uplatňování rozhodnutí, jimiž bylo vyhověno žádosti. (C) Výklad dvanáctiměsíční lhůty stanovené v čl. 10 odst. 1 nařízení č. 343/2003. (D) Význam čl. 16 odst. 3 nařízení č. 343/2003 pro určení příslušného členského státu.

## V – Posouzení

### A – První otázka

29. Asylgerichtshof ve svém předkládacím usnesení vysvětluje, že podstatou první otázky je především to, zda skutečnost, že členský stát uzná svou příslušnost k posouzení žádosti o azyl, vylučuje či nevylučuje možnost ověřit – v rámci opravného prostředku stanoveného v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003 – zda *ve skutečnosti* není podle kritérií stanovených v tomto nařízení příslušným státem jiný členský stát.

30. Konkrétněji si předkládající soud přeje zjistit, zda může být prostřednictvím uvedeného opravného prostředku uplatněno případné subjektivní právo žadatele na to, aby byla jeho žádost o azyl posouzena tím členským státem, který je příslušný podle kritérií stanovených v nařízení č. 343/2003.

31. Asylgerichtshof se přiklání k názoru, že pro účely určení příslušnosti k posouzení žádosti o azyl musí být rozhodující souhlas členského státu, přičemž za jedinou výjimku považuje případy zjevně svévolného jednání nebo případy, v nichž hrozí porušení práv. Pokud jsou takovéto případy v rámci příslušného řízení prokázány, vnitrostátní soud musí učinit závazné prohlášení ohledně určení příslušného členského státu podle nařízení č. 343/2003.

32. Odpověď na první část uvedené otázky je podle mého mínění jednoznačná. Pro tento účel postačí poukázat na to, že uznání příslušnosti podle článku 18 nařízení č. 343/2003 není srovnatelné s převzetím příslušnosti podle čl. 3 odst. 2 téhož nařízení, které obsahuje tzv. „doložku svrchovanosti“. Zatímco v posledně jmenovaném případě se jedná o výkon diskreční pravomoci – která má v daném smyslu svrchovanou povahu<sup>5</sup>–, vymykající se kontrole ze strany soudů, v případě uznání podle článku 18 jde o právní akt, na jehož základě může členský stát, jemuž byla předložena žádost o azyl, rozhodnout o tom, že tuto žádost nebude posuzovat a že přemístí žadatele do členského státu, který s provedením tohoto posouzení souhlasí, přičemž v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003 je výslovně stanoveno, že proti tomuto dvojímu rozhodnutí „je možné podat opravný prostředek nebo je možné provést jeho přezkum“.

33. Shrnuto, záleží tedy na druhé z alternativ, které uvedl předkládající soud ve své otázce. Problém totiž nespočívá v tom, zda je možné „podat opravný prostředek nebo provést přezkum“, nýbrž v tom, do jaké míry lze přezkoumat rozhodnutí neposuzovat žádost o azyl a přemístit žadatele do členského státu, který uznal svou příslušnost.

5 — Jak je uvedeno v rozsudku ze dne 30. května 2013, Halaf (C-528/11, bod 37), z přípravných prací na nařízení č. 343/2003 vyplynulo, že pravidlo uvedené v čl. 3 odst. 2 bylo zavedeno s cílem umožnit každému členskému státu, aby se samostatně a bez jakýchkoliv podmínek rozhodl, zda posoudí žádost o azyl.



34. Nařízení č. 343/2003 neobsahuje v této souvislosti žádné výslovné ustanovení; v čl. 19 odst. 2 stanoví pouze to, že „[o]pravný prostředek nebo přezkum [...] nemá odkladný účinek na provedení přemístění, pokud tak nerozhodnou soudy nebo příslušné orgány v jednotlivých případech, umožňují-li to vnitrostátní právní předpisy“. Při pokusu o výklad čl. 19 odst. 2, z něhož vyplývá smysl opravného prostředku, který zavádí toto ustanovení, a tím i rozsah kontroly, která má být prostřednictvím tohoto procesního nástroje uplatňována, mohou za těchto okolností jako vodítko sloužit cíle, jež nařízení č. 343/2003 sleduje.<sup>6</sup>

35. Jak je uvedeno ve čtvrtém bodu odůvodnění nařízení č. 343/2003, cílem tohoto nařízení je zejména zavést postup, který by umožnil „urychleně určit příslušný členský stát“. To je podle mého mínění také hlavním cílem uvedeného nařízení, jemuž jsou podřízena veškerá jeho ustanovení. Zejména se jedná o režim lhůt zavedený v kapitole V nařízení a o stanovení výčtu objektivních kritérií pro určení příslušného členského státu, jejichž cílem je nejen zaručit zjednodušení řízení, ale také zamezit účelové volbě příslušnosti, tak aby určení příslušného členského státu nezáviselo na libovůli žadatelů.<sup>7</sup>

36. V souladu s úvahami, jimiž se zabýval generální advokát Jääskinen ve svém výše uvedeném stanovisku k věci Puid,<sup>8</sup> lze tvrdit, že nařízení č. 343/2003 není v zásadě určeno k tomu, aby „jednotlivcům poskytovalo práva, ale organizuje vztahy mezi členskými státy“, i když obsahuje „některé prvky, které jsou pro práva žadatelů o azyl relevantní“.<sup>9</sup>

37. Nařízení č. 343/2003 upravuje vztahy mezi členskými státy pro účely určení státu příslušného k posouzení žádosti o azyl. Řádné fungování tohoto mechanismu určování, který je upraven nařízením, je tedy záležitostí, která se přímo týká členských států, neboť uplatňováním tohoto unijního právního předpisu se v zásadě dotýká výkonu jejich veřejné moci.

38. Svou veřejnou moc přitom mají členské státy vykonávat v rámci plnění svých povinností týkajících se práva na azyl, které článek 18 Listiny základních práv Evropské unie zaručuje „při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie“.

39. Uplatňováním nařízení č. 343/2003 je tedy dotčeno i základní právo na azyl, byť pouze zprostředkovaně či nepřímě. Přestože tedy mají na řádném uplatňování nařízení zájem především členské státy, oprávněný zájem mají v tomto ohledu i žadatelé o azyl. Nedomnívám se však, že by se tento zájem mohl stát subjektivním právem, na jehož základě by mohlo být požadováno, aby byla žádost o azyl posuzována v určitém členském státě.

40. Podle mého názoru je pro správný výklad nařízení č. 343/2003 nezbytné vzít v úvahu skutečnost, že v konečném důsledku jde o zaručení účinného výkonu práva na azyl. Nařízení č. 343/2003 je základním kamenem souboru norem, který vytvořila Unie, aby umožnila výkon tohoto základního práva. Podstatu tohoto systému, založeného nyní na uznání práva stanoveného článkem 18 Listiny základních práv Evropské unie, a mandátu k provádění společné politiky v dané oblasti, který zavedl čl. 78 odst. 1 SFEU, tvoří kromě nařízení, jímž se nyní zabýváme, také minimální normy týkající se požadavků pro uznání postavení uprchlíka, které jsou obsaženy ve směrnici 2004/83<sup>10</sup>, a minimální procesní normy obsažené ve směrnici 2005/85.

6 — V tomto smyslu viz především rozsudek ze dne 29. ledna 2009, Petrosian (C-19/08, Sb. rozh. s. I-495, bod 34).

7 — V tomto smyslu viz stanovisko přednesené generálním advokátem Jääskinenem ve věci Puid (C-4/11, bod 57).

8 — Bod 58.

9 — Jak uvádí i generální advokát Jääskinen, v této souvislosti je namísto odkázat na stanovisko generální advokátky Trstenjak přednesené ve věci Kastrati (rozsudek ze dne 3. května 2012, C-620/10), bod 29.

10 — Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

41. Proto musí být nařízení č. 343/2003, stejně jako všechny unijní právní předpisy, které společně s ním tvoří systém, jímž je zaručen výkon základního práva na azyl, považováno v první řadě za určitý nástroj, který slouží k naplnění této záruky. Z tohoto zásadního hlediska se domnívám, že smysl celého systému vychází z myšlenky, že celá Unie představuje pro všechny žadatele o azyl „bezpečné území“. Osoby, které se snaží uniknout před okolnostmi a podmínkami, které byly příčinou jejich útěku a které mohou být považovány za důvod k udělení práva na azyl, se vstupem na území Unie dostávají do prostoru, v němž mají zaručenu tuto ochranu. Pro účely azylu představuje Unie jako celek, stejně jako každý z jejích členských států, „bezpečné území“ – právě tato domněnka je totiž základem důvěry, která vedla ke sjednocení členských států do společného evropského azylového systému<sup>11</sup>. Jak ovšem uvidíme dále, není tato domněnka samozřejmě v žádném případě nevyvratitelná<sup>12</sup>.

42. Z výše uvedených úvah tedy vyplývá, že podstata základního práva na azyl, které je zaručeno článkem 18 Listiny základních práv Evropské unie, je naplněna již v okamžiku vstupu do Unie, takže držitel tohoto práva nemůže být poškozen okolností, že k posouzení jeho žádosti je příslušný ten či onen z členských států. Ve všech těchto státech je totiž, přinejmenším čistě přechodným způsobem, v dostatečné míře zaručen řádný výkon tohoto práva, které může dotčená osoba v každém případě uplatnit podáním opravného prostředku, stanoveného v článku 39 směrnice 2005/85, proti rozhodnutím, která se týkají meritorní stránky žádosti o azyl nebo okolností vyřizování této žádosti, avšak rozhodně nikoliv proti rozhodnutím týkajícím se určení státu příslušného k posouzení žádosti.

43. V žádném případě to však neznamená, že by tato osoba byla zbavena oprávněného zájmu na správném určení členského státu příslušného k posouzení její žádosti. Samotné nařízení č. 343/2003 jí totiž přiznává právo podat opravný prostředek proti rozhodnutím, která jsou v této souvislosti přijímána. Domnívám se však, že vzhledem k tomu, že podstata jejího základního práva není v zásadě zpochybněna okolností, že její žádost má být posouzena určitým členským státem, právo, jež může tato osoba uplatnit podáním opravného prostředku stanoveného v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003, má omezený rozsah, který ostatně odpovídá povaze nařízení č. 343/2003 jakožto právního předpisu, jehož hlavním cílem je zorganizovat účast členských států na správě unijního azylového systému.

44. Podle mého názoru může být předmětem tohoto opravného prostředku pouze uplatňování samotného nařízení v souvislosti se dvěma otázkami: (A) existence okolností, které mohou vyvrátit domněnku dodržování základních práv, na níž je založen systém; (B) uznání zvláštních práv, která doplňují právo na azyl jako takové, nařízením č. 343/2003 a záruky těchto zvláštních práv.

45. První z výše uvedených případů odpovídá okolnostem věci, v níž byl vydán rozsudek N. S., k němuž se ještě později vrátím v rámci odpovědi na třetí otázku. V uvedeném případě je zpochybněna samotná podstata systému zavedeného nařízením č. 343/2003, a sice vzájemná důvěra mezi členskými státy, pokud jde o skutečnost, že ve všech těchto státech jsou splněny podmínky zaručující řádné dodržování základních práv žadatelů o azyl<sup>13</sup>.

46. Druhý z výše uvedených případů se podle mého názoru týká práv, která nařízení č. 343/2003 konkrétně přiznává jednotlivým žadatelům o azyl v rámci řízení o určení členského státu příslušného k posouzení jejich žádostí. Jedná se například o práva související se sloučením rodiny (články 7, 8, 14, 15), s postavením nezletilé osoby (článek 6) nebo práva týkající se rychlého průběhu řízení (dodržení lhůt a uplatnění individuálně stanovených důsledků; viz například čl. 19 odst. 4). Veškerá tato práva jdou v konečném důsledku nad rámec právního postavení členských států v oblasti vzájemných vztahů upravených nařízením č. 343/2003 a přiznávají žadatelům o azyl zvláštní a samostatné subjektivní právo, které kromě toho vždy spadá do oblasti chráněné zárukou základního práva: právo na respektování rodinného života (články 7 a 33 Listiny základních práv Evropské unie), právo dítěte (článek 24 Listiny základních práv Evropské unie) a právo na řádnou správu (článek 41 Listiny

11 — V tomto smyslu viz N. S., body 78 až 80.

12 — N. S., body 81 a 99.

13 — N. S., body 78 a 79.



základních práv Evropské unie). Nejedná se tedy v jejich případě pouze o právo na řádný průběh řízení, v němž jsou řešeny otázky týkající se v první řadě členských států, nýbrž o právo, jehož účelem je zajistit, aby byl při řešení těchto otázek brán ohled na určitá práva a zájmy, na něž se vztahuje ochrana určitých základních práv.

47. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na první otázku odpověděl tak, že žadatel o azyl může podat opravný prostředek nebo žádost o přezkum, které jsou uvedeny v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003, pouze aby zabránil takovému uplatnění kritérií zavedených nařízením, které buď vede k určení příslušnosti – se všemi povinnostmi, které z toho vyplývají – členského státu, který žadateli není schopen zaručit takové zacházení, při němž budou respektována jeho základní práva, nebo které nebere zřetel na kritéria určení založená na subjektivních právech, jež žadateli o azyl specificky přiznává samo nařízení.

48. Omezím-li se pouze na okolnosti věci v původním řízení, domnívám se tedy, že S. Abdullahi by mohla odůvodnit své námitky proti určení Maďarska jakožto členského státu příslušného k posouzení její žádosti o azyl pouze argumentem, že její přemístění do tohoto členského státu je v rozporu s ochranou jejích základních práv, nebo že rakouské orgány nebraly zřetel na kritéria určení založená na subjektivních právech, specificky přiznaných S. Abdullahi nařízením č. 343/2003.

#### B – Druhá otázka

49. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že druhá otázka, kterou předložil Asylgerichtshof, není relevantní.

50. Určení Maďarska jakožto příslušného členského státu – což je otázka, již se zabývá původní řízení – by totiž mohlo být zrušeno v důsledku opravného prostředku stanoveného v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003, pouze pokud by se prokázalo, že Maďarsko není schopno zaručit ochranu základních práv S. Abdullahi, nebo že rakouské orgány neuplatnily kritéria obsažená v nařízení, která vycházejí z okolnosti zakládajících subjektivní právo žadatelky o azyl, jako je například postavení nezletilé osoby nebo existence rodinných příslušníků v jiných členských státech.

51. Rozhodnutí o obou bodech náleží v každém případě předkládajícímu soudu. V tomto ohledu je nicméně třeba pouze poukázat na skutečnost, že pro toto rozhodnutí není nutné určit „první členský stát“, přes jehož území vstoupila žadatelka o azyl do Unie pro účely nařízení č. 343/2003. Důvod je ten, že jedinými členskými státy, které jsou relevantní v rámci opravného prostředku podle čl. 19 odst. 2 nařízení, musí být v každém případě Maďarsko (jakožto členský stát, jehož příslušnost byla určena rozhodnutím, proti němuž byl podán opravný prostředek) a případně další státy, v nichž by měla S. Abdullahi rodinné příslušníky, nebo konečně i samo Rakousko, pokud by nastala situace uvedená v čl. 19 odst. 4 nařízení (tedy pokud by bylo schváleno přemístění do Maďarska a toto přemístění by nebylo provedeno ve lhůtě uvedené v tomto ustanovení).

52. Otázka, přes území kterého členského státu vstoupila S. Abdullahi do Unie, tedy není relevantní. To ovšem neznamená, že by mělo správné použití nařízení č. 343/2003 vést v každém případě k vyloučení kritéria týkajícího se členského státu vstupu. Smyslem je spíše to, že i kdyby hypoteticky mělo být uplatněno právě toto kritérium, nebylo by ani nesprávným použitím nařízení porušeno subjektivní právo S. Abdullahi, které může být uplatněno podáním opravného prostředku uvedeného v čl. 19 odst. 2. Jak jsem již uvedl, žadatelka o azyl nemá subjektivní právo na řádné použití nařízení ve všech jeho bodech, nýbrž pouze na řádné použití konkrétních kritérií založených na subjektivních právech specificky přiznaných nařízením.

53. Podpůrně a pro případ, že by podle názoru Soudního dvora měla být poskytnuta odpověď i na druhou z předběžných otázek, které předkládá Asylgerichtshof, se tímto bodem budu dále zabývat.

54. Pokud by mohl vnitrostátní soud v rámci opravného prostředku stanoveného v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003 přezkoumat meritorní stránku správního rozhodnutí ve všech jeho bodech a v důsledku toho posléze sám určit příslušný členský stát na základě kritérií zavedených nařízením, pak problém, který vyvstal u Asylgerichtshof při projednávaném případě, spočívá v otázce, jakým způsobem se musí vykládat čl. 10 odst. 1 uvedeného nařízení, jež obsahuje kritérium nedovoleného vstupu přes území určitého členského státu.

55. Asylgerichtshof nepožaduje, aby Soudní dvůr rozhodl, zda S. Abdullahi vstoupila do Unie přes území státu, který označuje za „první členský stát“, či nikoliv, neboť ve své druhé otázce vychází z předpokladu, že se první vstup uskutečnil právě přes území tohoto členského státu. Podstatou otázky je spíše to, zda musí být tento vstup považován za „relevantní vstup“ pro účely uplatnění kritéria stanoveného v čl. 10 odst. 1.

56. Podle názoru předkládajícího soudu – který sdílí i zástupci rakouské, řecké a italské vlády a zástupci Švýcarské konfederace – lze za „relevantní vstup“ považovat pouze vstup přes území „druhého členského státu“ (Maďarsko). Domnívají se, že první cesta S. Abdullahi do Unie skončila v okamžiku opuštění „prvního členského státu“ (Řecko). Druhý vstup přes území „druhého členského státu“ se odehrál až při další cestě, která jako jediná má být podle jejich mínění považována za relevantní.

57. Naopak zástupci Komise, Spojeného království a francouzské a maďarské vlády jsou stejně jako S. Abdullahi toho názoru, že za relevantní vstup má být považován vstup přes území „prvního členského státu“, přičemž přikládají zvláštní význam skutečnosti, že neuplynula žádná ze lhůt stanovených v čl. 10 odst. 1 nařízení č. 343/2003 a v čl. 16 odst. 3 téhož nařízení. Tento údaj je podle mého mínění rozhodující pro vyřešení předloženého problému.

58. Přestože se předkládající soud zmiňuje o dvou „cestách“, domnívám se, že za okolností projednávaného případu je namístě hovořit pouze o jediné cestě.

59. Z údajů, které poskytl Asylgerichtshof, vyplývá, že cesta S. Abdullahi začala v dubnu 2011, a sice letem z neurčeného místa do Sýrie, a skončila v Rakousku, kde byla dne 29. srpna 2011 zadržena a požádala o azyl. Při své cestě do Rakouska se tudíž pohybovala po trase, která vedla ze Sýrie do Turecka a z této země pak přes moře do Řecka, do něhož vstoupila v červenci 2011; poté pokračovala pozemní cestou přes Řecko, které pak opustila, vstoupila do třetí země, kterou procestovala společně s dalšími třetími zeměmi, načež vstoupila znovu do Unie přes území Maďarska, z něhož se poté dostala do Rakouska.

60. Domnívám se, že trasa, po níž S. Abdullahi cestovala, budí bez ohledu na svou zeměpisnou roztržitost spíše dojem jediné plynulé cesty: ze Somálska (země původu) nebo alespoň, jak bylo prokázáno, ze Sýrie, se S. Abdullahi dostala – bez přerušení – až do Rakouska, v němž nakonec skutečně požádala o azyl. Zastávám názor, že plynulost a ucelenost této trasy je dána jejím časovým vymezením, neboť uvedená vzdálenost byla překonána za velmi krátkou dobu, která byla prakticky nevyhnutelná pro dosažení cíle v podmínkách utajení, které byly typické pro celý přesun S. Abdullahi. Není samozřejmě vůbec jisté, že cílem, do něhož S. Abdullahi směřovala, bylo právě Rakousko, což je země, v níž byla zadržena v okamžiku, kdy se možná chystala pokračovat ve své cestě do dalšího členského státu. Podle mého mínění však není sporu o tom, že jejím „cílem“, lze-li to tak říci, nebylo Řecko, země, do níž přicestovala v červenci 2011 a kterou zřejmě ještě téhož měsíce opustila, neboť již v srpnu žádá o azyl v Rakousku poté, co kromě Maďarska procestovala i několik třetích zemí.

61. Tato takříkajíc „ideální“ návaznost, kterou se vyznačovala cesta S. Abdullahi, má přesto pouze relativní význam. Důležitější je okolnost, že S. Abdullahi poprvé vkročila na území Unie v Řecku, které tak představuje první „bezpečné území“, což současně zakládá i příslušnost tohoto členského státu ve smyslu čl. 10 odst. 1 nařízení č. 343/2003, která končí až po uplynutí dvanácti měsíců ode dne tohoto nedovoleného vstupu.

62. V této souvislosti je namístě uvést dvě úvahy. Zaprvé, vzhledem k návaznosti trasy, kterou S. Abdullahi urazila z místa svého původu do místa, v němž byla zadržena a požádala o azyl, lze mít za to, že při odjezdu z Řecka neměla S. Abdullahi v úmyslu opustit území Unie, ale spíše pokračovat v cestě do dalšího členského státu. S ohledem na zeměpisnou polohu Řecka lze důvodně mít za to, že nejsnazší a ekonomicky nejvýhodnější bylo sestavit trasu tak, aby vedla několika třetími zeměmi, přičemž účelem vycestování z Řecka a cesty přes tyto třetí země nebylo, mohu-li to říci takto, opustit Unii. Z právního hlediska lze za relevantní považovat spíše záměr setrvat v Unii a dostat se do dalšího členského státu.

63. Zadruhé, připustíme-li přece jen, že S. Abdullahi „opustila“ při odjezdu z Řecka území Unie, nelze zapomínat na to, že toto opuštění území Unie nemá okamžitý účinek. Tuto skutečnost lze podle mého názoru vyvodit z čl. 16 odst. 3 nařízení č. 343/2003, podle něhož se povinnosti členského státu, který je určen jako příslušný na základě tohoto nařízení, „ruší, opustí-li státní příslušník třetí země území členských států nejméně na dobu tří měsíců“. Toto ustanovení se týká povinností, které náleží příslušnému členskému státu od okamžiku, kdy byl určen podle kritérií obsažených v nařízení č. 343/2003. Současně je však třeba mít za to, že se vztahuje i k samotnému okamžiku, kdy příslušný orgán tato kritéria uplatňuje, což znamená, že z postupu určení příslušného členského státu musí být vyloučeny členské státy, které žadatel o azyl prokazatelně opustil na dobu tří měsíců.

64. V každém případě je zde důležitá zejména skutečnost, že podle nařízení č. 343/2003 neznamena *fyzické opuštění* určitého území automaticky také *rozvázání právního vztahu* s Unii, takže práva a očekávání, která mohl žadatel o azyl nabýt při vstupu do Unie, přetrvávají ještě tři měsíce po jeho odjezdu a mohou být znovu uplatněna, pokud se žadatel do Unie znovu vrátí dříve, než tato lhůta uplyne. V případě, jímž se nyní zabýváme, neopustila žadatelka o azyl Unii na dobu delší než jeden měsíc od svého vstupu přes území Řecka, takže tento členský stát byl i nadále příslušný, když S. Abdullahi vstoupila do Maďarska.

65. Domnívám se tedy, že účinky prvního vstupu do Unie přetrvávají až do uplynutí tří měsíců od opuštění území členských států a že v tomto projednávaném případě je tedy příslušným státem „první členský stát“.

### C – Třetí otázka

66. Podstata třetí otázky, v níž je odkazováno na rozsudek N. S., spočívá v tom, do jaké míry je nutné, aby byla vyloučena příslušnost členského státu v situaci, kdy se jedná o „členský stát, jehož azylový systém vykazuje zjištěné systematické nedostatky“, navzdory tomu, že je tato příslušnost v souladu s čl. 10 odst. 1 nařízení.

67. S výhradou určitých výkladových potíží vyvolaných doslovným zněním třetí otázky zastávám názor, že s přihlédnutím k vysvětlení, které podal předkládající soud ve svém předkládacím usnesení, je třeba dospět k závěru, že podstata otázky spočívá v tom, zda členský stát, který vykazuje uvedené nedostatky, musí být bez dalšího a automaticky vyloučen jako možný příslušný členský stát, nebo zda naopak poté, co bude označen za příslušný členský stát podle nařízení č. 343/2003, má být poté určen jiný příslušný členský stát podle ostatních kritérií zavedených tímto nařízením.

68. Podstatou otázky tedy je, jakým způsobem je třeba postupovat, pokud bude na základě judikatury uvedené v rozsudku N. S. skutečně nutné vyloučit označení některého členského státu za příslušný k posouzení žádosti o azyl.

69. Otázka se tedy týká toho, jak v souladu s judikaturou N. S. postupovat při určení jiného příslušného členského státu poté, co bude vyloučen ten členský stát, který by měl být příslušný podle kritérií zavedených nařízením č. 343/2003.

70. V bodě 107 rozsudku N. S. se stanoví, že „[n]elze-li přemístit žadatele do jiného členského státu Evropské unie, je-li tento stát označen podle kritérií kapitoly III tohoto nařízení za příslušný členský stát, přísluší členskému státu, který měl toto přemístění provést, aby s výhradou možnosti posoudit žádost sám, uvedené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, pokračoval v přezkumu kritérií uvedené kapitoly za účelem ověření, zda *některé z dále uvedených kritérií umožňuje označit jiný členský stát za příslušný* k posouzení žádosti o azyl“<sup>14</sup>.

71. Podstatný je zde výraz „dále uvedených“, neboť čl. 5 odst. 1 nařízení č. 343/2003 stanoví, že „[k]ritéria k určení příslušného členského státu se uplatňují v *pořadí, v jakém jsou uvedena* v této kapitole.“<sup>15</sup>

72. Jestliže rakouské orgány měly za to, že prvním kritériem, které mělo být uplatněno, je kritérium uvedené v článku 10 nařízení č. 343/2003 (nedovolený vstup na území Unie), je tomu tak proto, že vyloučily předchozí kritéria (nezletilost, existence rodinných příslušníků, získání povolení k pobytu); uvedené kritérium se nicméně ukázalo jako nepoužitelné, a proto je nutné zjistit, zda může být uplatněno některé z dalších kritérií v pořadí, v jakém jsou uvedena v nařízení – poslední možností je pak uplatnění závěrečné věty článku 13, podle níž je k posouzení žádosti o azyl příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána.

73. Uplatněním jednotlivých kritérií dochází v zásadě k jejich vyčerpání, jelikož musí platit, že každé z nich vede vždy k určení jediného příslušného členského státu. Nemá proto smysl uplatnit znovu kritérium, které vedlo k určení členského státu, do něhož nemohl být žadatel o azyl nakonec přemístěn, neboť toto uplatnění by znovu nevyhnutelně směřovalo k již vyloučenému členskému státu. Ze stejného důvodu je nemyslitelné pomýšlet na uplatnění některého z předchozích kritérií, neboť v okamžiku, kdy bylo rozhodnuto, že relevantním kritériem je jedno z následujících kritérií, bylo současně rozhodnuto i o neuplatnění předchozích kritérií.

74. Podle této logiky by měla být v projednávaném případě uplatněna pouze kritéria uvedená v článku 11 (vstup do členského státu, v němž byla S. Abdullahi osvobozena od vízové povinnosti) a v článku 12 (žádost o azyl podaná v mezinárodní tranzitní oblasti letiště členského státu). Pokud nebude žádné z těchto kritérií použitelné, pak by měl předkládající soud ověřit pouze závěrečné ustanovení článku 13, jehož důsledkem by bylo přiznání příslušnosti rakouským orgánům. Tím však nesmí být samozřejmě dotčena účinnost doložky svrchovanosti uvedené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 a humanitárního ustanovení uvedeného v čl. 15 odst. 1 téhož nařízení.

## VI – Závěry

75. Vzhledem k předcházejícím úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na položené otázky odpověděl následovně:

- „1. Žadatel o azyl může podat opravný prostředek nebo případně žádost o přezkum, které jsou uvedeny v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003, za tím účelem, aby napadl buď uplatnění kritérií zavedených nařízením, v jehož důsledku byl za příslušný členský stát označen stát, který není schopen žadateli o azyl zajistit takové zacházení, které je v souladu s dodržováním základních práv, nebo neuplatnění kritérií určení založených na subjektivních právech, specificky přiznaných žadateli o azyl samotným nařízením.“

14 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

15 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

Podpůrně a pro případ, že by se Soudní dvůr domníval, že opravný prostředek uvedený v čl. 19 odst. 2 nařízení č. 343/2003 umožňuje napadnout jakékoli porušení uvedeného nařízení:

- „2. Článek 10 odst. 1 nařízení č. 343/2003 musí být vykládán tak, že za okolností případu projednávaného v původním řízení je členským státem příslušným k posouzení žádosti o azyl členský stát, v němž došlo k prvnímu nedovolenému vstupu.
3. Pokud vnitrostátní soud zjistí, že azylový systém a podmínky přijímání žadatelů o azyl v určitém členském státě vykazují systémové nedostatky, neznamená to vyloučení tohoto státu ze systému zavedeného nařízením č. 343/2003 v tom smyslu, že by byl již *a priori* vyloučen z působnosti tohoto nařízení. Výše uvedené zjištění vede pouze k vyloučení příslušnosti, která by danému státu mohla náležet při uplatnění kritérií stanovených v uvedeném nařízení, a v důsledku toho k povinnosti určit jiný příslušný členský stát na základě kritérií následujících po původně uplatněném kritériu.“