

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
VERICI TRSTENJAK
přednesené dne 22. září 2011¹

I	– Úvod	I - 13911
II	– Právní rámec	I - 13913
A	– Unijní právo	I - 13919
1.	Listina základních práv	I - 13913
2.	Protokol (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království	I - 13915
3.	Sekundární právo	I - 13916
a)	Nariadení č. 343/2003	I - 13917
b)	Směrnice 2001/55	I - 13921
c)	Směrnice 2003/9	I - 13921
d)	Směrnice 2004/83	I - 13922
e)	Směrnice 2005/85	I - 13923
B	– Mezinárodní právo	I - 13923
1.	Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků	I - 13923
2.	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	I - 13923
III	– Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce	I - 13924
IV	– Řízení před Soudním dvorem	I - 13927

1 — Původní jazyk stanoviska: němčina. Jednací jazyk: angličtina.

V – Argumentace zúčastněných	I - 13927
VI – Právní posouzení	I - 13930
A – První předběžná otázka	I - 13930
B – Druhá, třetí a čtvrtá předběžná otázka	I - 13935
1. Opatření o azylu sekundárního práva a jejich vztah k Listině základních práv, k Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků a k EÚLP	I - 13935
a) Zmocňovací základ stanovený primárním právem	I - 13935
b) Směrnice 2001/55, 2003/9, 2004/83 a 2005/85	I - 13936
c) Nařízení č. 343/2003	I - 13937
d) Dílčí závěr	I - 13939
2. Přetížení řeckého azylového systému	I - 13940
3. K zohlednění přetížení azylových systémů členských států v rámci uplatňování nařízení č. 343/2003	I - 13942
a) Čtvrtá předběžná otázka: Povinnost vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 v případě vážně hrozícího porušení základních práv při přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu	I - 13943
i) K problematice vážně hrozícího porušení základních práv při přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu	I - 13943
ii) K povinnosti převzít odpovědnost podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003	I - 13945
iii) Dílčí závěr	I - 13948

b)	Druhá a třetí předběžná otázka: Uplatnění nevyvratitelných domněnek v kontextu výkonu práva týkajícího se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003	I - 13948
C	– Pátá předběžná otázka: Vztah mezi ochranou žadatelů o azyl stanovenou v Listině základních práv a ochranou žadatelů o azyl stanovenou v EÚLP	I - 13951
D	– Šestá předběžná otázka: Soudní přezkum dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a EÚLP v primárně příslušném členském státě podle nařízení č. 343/2003	I - 13954
1.	Článek 47 odst. 1 Listiny základních práv a nebezpečí porušení Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, respektive EÚLP po přemístění žadatele o azyl podle nařízení č. 343/2003	I - 13955
2.	Neslučitelnost nevyvratitelné právní domněnky, že žadatel o azyl v primárně příslušném členském státě nehrozí vyhoštění do jiného státu, neslučitelné s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků, respektive EÚLP, s článkem 47 Listiny základních práv	I - 13957
E	– Sedmá předběžná otázka	I - 13959
VII	– Závěry	I - 13962

I – Úvod

1. Jednou z největších výzev při vytváření společného evropského azylového systému je spravedlivé, avšak zároveň i účinné rozdělení

nákladů spojených s imigrací na azylové systémy členských států Evropské unie. Obzvláště patrné je to na příkladu projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jíž předkládající soud žádá Soudní dvůr o objasnění, jaký má přetížení azylového systému členského státu dopad na unijní právní úpravu ohledně určení členských států příslušných k posuzování žádostí o azyl podaných v Unii.

2. Kritéria pro určení členského státu, příslušného k posuzování žádosti o azyl podané v Unii, vyplývají z 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 států². Podstatným znakem systému zavedeného tímto nařízením o rozdělení příslušností v azylových věcech je to, že pro každou žádost o azyl podanou v Unii je příslušný v zásadě jen jeden členský stát. Jestliže státní příslušník třetího státu požádal o azyl v členském státě, který není k posouzení této žádosti primárně příslušný, stanoví toto nařízení postupy pro přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu.

č. 343/2003 členským státům poskytuje právo, aby odchýlně od pravidel o příslušnosti převzaly posouzení žádosti o azyl podané na jejich území místo primárně příslušného členského státu, vyvstává navíc otázka, zda se toto takzvané „právo převzít odpovědnost [za posouzení žádosti]“ může stát „povinností převzít odpovědnost [za posouzení žádosti]“, hrozí-li žadateli o azyl v případě jeho přemístění do primárně příslušného státu porušení jeho základních a lidských práv.

3. Ve světle aktuální krize, v níž se nachází řecký azylový systém, ovšem pro zbývající členské státy vyvstává otázka, zda lze přemísťovat žadatele o azyl podle ustanovení nařízení č. 343/2003 za účelem posouzení jejich žádosti o azyl do Řecka, když v Řecku nemůže být zajištěno zacházení s žadateli o azyl a posouzení jejich žádosti v souladu s Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina základních práv“) a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“). Jelikož čl. 3 odst. 2 nařízení

4. Tyto otázky musí rozhodnout předkládající soud v původním řízení, ve kterém se afgánský žadatel o azyl brání navrácení ze Spojeného království do Řecka. Podstatou otázky předkládajícího soudu je za těchto okolností to, zda a případně za jakých podmínek může unijní právo v případě, jakým je případ v původním řízení, stanovit povinnost Spojeného království, aby samo převzalo odpovědnost v posuzování žádosti o azyl, ačkoli podle nařízení č. 343/2003 je k tomuto posuzování primárně příslušné Řecko.

5. Vzhledem k tomu, že zvláštní význam v této souvislosti Listině náleží základních práv, žádá předkládající soud rovněž o objasnění obsahu a dosahu Protokolu (č. 30)

2 — Úř. věst. L50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s.109.

o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království.

II – Právní rámec

A – Unijní právo

6. Při odpovědi na předběžné otázky je navíc třeba zohlednit rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 21. ledna 2011, M.S.S. v. Belgie a Řecko³, vyhlášený po podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, v němž ESLP kvalifikoval přemístění afgánského žadatele o azyl z Belgie do Řecka jako porušení článku 3 a článku 13 EÚLP ze strany Belgie.

1. Listina základních práv

8. Článek 1 Listiny základních práv, nadepsaný „Lidská důstojnost“, stanoví:

„Lidská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna“.

9. Článek 4 Listiny základních práv, nadepsaný „Zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu“, stanoví:

„Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

7. Projednávaná věc mimoto úzce souvisí s věcí C-493/10, M.E. a další, ve které přednáším své stanovisko v týž den jako v této věci. Ve věci M.E. a další je ústředním bodem problematika přemístění žadatelů o azyl z Irsku do Řecka podle ustanovení nařízení č. 343/2003 a tato věc byla usnesením předsedy Soudního dvora pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i rozsudku, spojena s projednávanou věcí. Z důvodů přehlednosti však přednesu stanoviska v projednávané věci a ve věci M.E. a další odděleně.

10. Článek 18 Listiny základních práv, nadepsaný „Právo na azyl“, stanoví:

„Právo na azyl je zaručeno 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

3 — Rozsudek ze dne 21. ledna 2011, M.S.S. v. Belgie a Řecko (žaloba č. 30696/09).

o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie“.

Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“

11. Článek 19 Listiny základních práv, nadepsaný „Ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání“, stanoví:

13. Článek 51 Listiny základních práv, nadepsaný „Oblast použití“, stanoví:

„(1) Hromadné vyhoštění je zakázáno.

(2) Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

„(1) Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným unijním subjektům, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezi pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.

12. Článek 47 Listiny základních práv, nadepsaný „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, stanoví:

(2) Tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.“

„Každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

14. Článek 52 Listiny základních práv, nadepsaný „Rozsah a výklad práv a zásad“, stanoví:

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.

„(1) Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv

a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

(2) Práva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.

(3) Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

[...]

(7) Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této listiny.“

2. Protokol (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království

15. Protokol (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, připojený ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie [dále jen „Protokol (č. 30)“], obsahuje dva články, které znějí takto:

„Článek 1

Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.

Zejména, a aby se předešlo jakékoliv pochybnosti, nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v Polsku či ve Spojeném království, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska či Spojeného království.

Článek 2

17. K provedení závěrů v Tampere byly vydány mimo jiné následující nařízení a směrnice⁴:

– Nařízení č. 343/2003.

Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.“

– Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 5. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími⁵.

3. Sekundární právo

16. Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967, tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování. Na tomto zvláštním zasedání v Tampere Evropská rada uznala, že je třeba se dohodnout o otázkách poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám na základě solidarity mezi členskými státy.

– Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl⁶.

– Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní

4 — Kromě zde zmíněného nařízení a zde zmíněných směrnic existuje množství dalších aktů sekundárního práva, které se týkají vytvoření společného azylového systému, politiky legálního přistěhovalectví a potírání nelegálního přistěhovalectví, například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (Úř. věst. L 132, s. 11) nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, s. 98).

5 — Úř. věst. L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/04, s. 162.

6 — Úř. věst. L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101.

příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany⁷.

20. Článek 3 nařízení č. 343/2003 zní:

- Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka⁸.

„(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.

18. Konkrétně toto nařízení a tyto směrnice stanoví následující:

a) Nařízení č. 343/2003

(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.

19. Ve svém článku 1 stanoví nařízení č. 343/2003 kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

(3) Každý členský stát si ponechává v souladu s ustanoveními Ženevské úmluvy právo na vrácení žadatele o azyl do třetí země v souladu se svým vnitrostátním právem.

7 — Úř. věst. L 304, S. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96.

8 — Úř. věst. L 326, s. 13.

(4) Žadatel o azyl je v jazyce, o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí, písemně vyrozuměn o uplatňování tohoto nařízení a lhůtách a účincích, které stanoví.“

(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.“

21. Článek 4 nařízení č. 343/2003 zní:

„(1) Řízení o určení příslušnosti členského státu ve smyslu tohoto nařízení se zahajuje prvním podáním žádosti o azyl v některém členském státě.

(2) Žádost o azyl se považuje za podanou, jakmile příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží tiskopis od žadatele o azyl nebo úřední zápis sepsaný orgánem. Pokud není žádost podána písemně, měla by být doba mezi prohlášením o úmyslu a sepsáním úředního zápisu co nejkratší.

[...]“

22. Článek 5 nařízení č. 343/2003 stanoví:

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

23. Článek 10 nařízení č. 343/2003 zní:

„(1) Pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů popsanych ve dvou seznamech, které jsou uvedeny v čl. 18 odst. 3, včetně údajů ve smyslu kapitoly III nařízení (ES) č. 2725/2000, zjištěno, že žadatel o azyl překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát. Tato příslušnost končí po 12 měsících ode dne, kdy k nedovolenému překročení hranice došlo.

(2) Pokud členský stát nemůže být příslušný nebo již dále nemůže být příslušný v souladu s odstavcem 1 a pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů popsanych ve dvou seznamech, které jsou uvedeny v čl. 18 odst. 3, zjištěno, že žadatel o azyl, který vstoupil na území členských států nedovoleným způsobem nebo u něhož není možné zjistit okolnosti jeho vstupu, pobýval v členském státě v době podání žádosti nepetržité

nejméně pět měsíců, je k posouzení žádosti o azyl příslušný tento členský stát.

b) dokončit posouzení žádosti o azyl;

[...]

Jestliže se žadatel zdržoval po dobu nejméně pěti měsíců ve více členských státech, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, ve kterém se zdržoval naposledy.“

(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.

24. Článek 13 nařízení č. 343/2003 stanoví:

[...]“

„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.“

26. Článek 17 nařízení č. 343/2003 stanoví:

25. Článek 16 nařízení č. 343/2003 zní:

„(1) Pokud 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 ve smyslu čl. 4 odst. 2, vyzvat druhý členský stát, aby žadatele převzal.

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

Pokud žádost o převzetí žadatele není podána ve lhůtě tří měsíců, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána.

a) převzít za podmínek stanovených v článcích 17 až 19 žadatele o azyl, který podal žádost v jiném členském státě;

[...]“

27. Článek 18 nařízení č. 343/2003 zní:

„(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 včasně přijetí řádných opatření pro příjezd.“

28. Článek 19 nařízení č. 343/2003 stanoví:

„(1) Pokud dožádaný členský stát souhlasí s převzetím žadatele, uvedomí 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.

(3) Přemístění žadatele z členského státu, ve kterém byla podána žádost o azyl, do příslušného členského státu se provádí po konzultaci dotyčných členských států v souladu s vnitrostátním právem prvního členského státu, jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců po přijetí žádosti o převzetí nebo rozhodnutí o opravném prostředku nebo přezkumu, pokud má odkladný účinek.

[...]

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

[...]“

b) Směrnice 2001/55

ukončení dočasné ochrany. Kapitola VI se týká rozdělení nákladů a úkolů mezi členskými státy, které se nese ve znamení solidarity Unie.

29. Podle článku 1 směrnice 2001/55 je jejím účelem stanovit minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, a přispět k rovnováze mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

c) Směrnice 2003/9

30. Podle článku 2 písm. a) směrnice 2001/55 se „dočasnou ochranou“ rozumí řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám, zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu.

32. Podle článku 1 směrnice 2003/9 je jejím účelem stanovení minimálních norem pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech.

31. V kapitole II směrnice 2001/55 je upraveno trvání a poskytování dočasné ochrany. Kapitola III se týká povinností členských států ve vztahu k osobám požívajícím dočasné ochrany. Kapitola IV směrnice upravuje přístup k řízení o azylu v rámci dočasné ochrany. Kapitola V se týká návratu a opatření po

33. Minimální normy stanovené ve směrnici 2003/9 se týkají informační povinnosti členských států vůči žadatelům o azyl (článek 5), vybavení žadatelů o azyl dokumenty (článek 6), pobytu a svobody pohybu žadatelů o azyl (článek 7), zachování celistvosti rodiny žadatelů o azyl (článek 8), školní docházky a vzdělávání nezletilých osob (článek 10), přístupu žadatelů o azyl na trh práce (článek 11) a jejich odborného vzdělávání (článek 12), jakož i materiálních podmínek přijetí a zdravotní péče žadatelů o azyl (článek 13 a násl.).

34. Článek 21 směrnice 2003/9, nadepsaný d) Směrnice 2004/83
„Opravné prostředky“, stanoví:

„(1) Členské státy zajistí, aby bylo možné podat opravný prostředek v souladu s postupy vnitrostátního práva proti zamítavým rozhodnutím ohledně přiznání dávek podle této směrnice a proti rozhodnutím podle článku 7, jimiž jsou dotčeny zájmy jednotlivého žadatele o azyl. Možnost podání opravného prostředku k soudu nebo soudního přezkumu rozhodnutí musí být zaručena alespoň v posledním stupni.

(2) Vnitrostátní právo stanoví postupy, kterými se řídí přístup k právní pomoci v těchto případech.“

35. Podle článku 23 směrnice 2003/9 členské státy s patřičným ohledem na své ústavní struktury zajistí, aby byl zaveden vhodný mechanismus řízení a sledování podmínek příjmu a dozoru nad jejich kvalitou. Podle čl. 24 odst. 2 dále přidělí potřebné prostředky na uplatňování vnitrostátních předpisů přijatých k provedení této směrnice.

36. Podle článku 1 směrnice 2004/83 je jejím cílem stanovit minimální normy, 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 obsah poskytnuté ochrany.

37. Kapitoly II, III a V směrnice 2004/83 obsahují řadu pravidel a kritérií ohledně posuzování žádostí o přiznání postavení uprchlíka nebo poskytnutí podpůrné ochrany, jakož i ohledně přiznání postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí nebo postavení osoby s nárokem na podpůrnou ochranu. V kapitole IV se jednak konstatuje, že členské státy přiznávají postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, které splňují podmínky pro získání postavení uprchlíka v souladu s kapitolami II a III (článek 13). Na druhou stranu tato kapitola určuje podmínky pro odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka (článek 14). Kapitola VI obsahuje příslušná pravidla pro přiznání (článek 18) i odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti statutu subsidiární ochrany (článek 19). Kapitola VII stanoví obsah mezinárodní ochrany, mimo jiné ochranu před navracením (článek 21). Kapitola VIII upravuje otázky správní spolupráce. Podle článku 36 členské státy mimo jiné zajistí, aby se

orgánům a jiným organizacím, které provádějí tuto směrnici, dostalo potřebné odborné přípravy.

postavení uprchlíka obsahuje kapitola III směrnice, ve které je uvedeno rovněž pojetí bezpečné třetí země (článek 27), respektive pojetí bezpečné země původu (článek 31). V kapitole V je upraveno právo žadatele o azyl na účinný opravný prostředek (článek 39).

e) Směrnice 2005/85

B – Mezinárodní právo

38. Podle článku 1 směrnice 2005/85 tato směrnice stanoví minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

1. Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků

39. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2005/85 se tato směrnice vztahuje na všechny žádosti o azyl podané na území členského státu, včetně hranic nebo tranzitních prostor, a na odnětí postavení uprchlíka. Podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce členské státy pro všechna řízení určí rozhodující orgán, který bude odpovědný za přiměřené posouzení žádosti podle této směrnice.

41. Podle čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků žádný smluvní stát uprchlíka jakýmkoli způsobem nevyhostí nebo nevrátí na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

2. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

40. Zásady, které jsou základem těchto řízení, jakož i záruky, které je v této souvislosti třeba poskytnout žadatelům o azyl, jsou stanoveny v kapitole II směrnice 2005/85. Konkrétní pravidla ohledně řízení pro přiznání

42. Podle článku 3 EÚLP nesmí být nikdo podroben mučení nebo krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

43. Podle článku 13 EÚLP musí mít každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

III – Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

44. V původním řízení musí předkládající soud rozhodnout o opravném prostředku, který podal afgánský žadatel o azyl (dále jen „odvolatel v původním řízení“) proti rozhodnutí High Court (England and Wales), Queen’s Bench Division, Administrative Court (dále jen „Administrative Court“), kterým se odvolatel v původním řízení brání proti svému přemístění do Řecka nařízenému Spojeným královstvím. Odpůrkyní v původním řízení, Secretary of State for the Home Department, je ministr zodpovědný za přistěhovalectví a azyl ve Spojeném království.

45. Na své cestě z Afghánistánu do Spojeného království cestoval odvolatel v původním řízení mimo jiné přes Řecko, kde byl dne 24. září 2008 zadržen a byly mu sejmuty otisky prstů. V Řecku nežádal o azyl. Po svém zadržení v tomto členském státě bylo odvolateli v původním řízení nařízeno opustit Řecko do 30 dnů a posléze byl navrácen do Turecka.

Poté, co uprchl z vazby v Turecku, se vydal na cestu do Spojeného království, kam dorazil dne 12. ledna 2009, a ještě téhož dne zde požádal o azyl.

46. Dne 1. dubna 2009 požádal Secretary of State Řecko, aby převzalo odvolatele v původním řízení pro účely posouzení jeho žádosti o azyl v souladu s nařízením č. 343/2003. Vzhledem k tomu, že řecké orgány ve lhůtě stanovené v čl. 18 odst. 7 nařízení č. 343/2003 neodpověděly, se vycházelo z toho, že Řecko převzalo odpovědnost podle tohoto nařízení za posouzení žádosti odvolatele v původním řízení.

47. Odvolatel v původním řízení byl dne 30. července 2009 informován, že dne 6. srpna 2009 bude přemístěn do Řecka. Dne 31. července 2009 Secretary of State odvolateli v původním řízení oznámila rozhodnutí přijaté v souladu s Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004, podle kterého je jeho tvrzení, že přemístění do Řecka by porušilo jeho práva zaručená EÚLP, zjevně neopodstatněné. Toto rozhodnutí mělo za následek, že odvolatel v původním řízení neměl podle vnitrostátního práva možnost se odvolat proti rozhodnutí o svém přemístění do Řecka, kterou by jinak měl.

48. Po neúspěšném podání žádosti, aby Secretary of State převzala odpovědnost za posouzení jeho žádosti o azyl v souladu s čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, z toho důvodu,

že by v případě jeho navrácení do Řecka došlo k porušení jeho základních práv zaručených mimo jiné unijním právem, byl odvolatel v původním řízení dne 4. srpna 2009 informován, že Secretary of State trvá na svém rozhodnutí přemístit jej do Řecka.

49. Odvolatel v původním řízení podal ne 6. srpna 2009 návrh na připuštění soudního přezkumu rozhodnutí, kterým byla jeho stížnost na základě EÚLP zamítnuta jako neopodstatněná, a rozhodnutí o jeho přemístění do Řecka. V důsledku tohoto návrhu zrušil Secretary of State pokyny přijaté za účelem přemístění odvolatele v původním řízení do Řecka.

50. S ohledem na význam vznesených otázek byl odvolateli v původním řízení dne 14. října 2009 povolen soudní přezkum jeho nároku Administrative Court s tím, že bylo rozhodnuto, aby se jeho případ v Anglii a Walesu stal vzorovým případem ohledně navracení žadatelů o azyl do Řecka podle nařízení č. 343/2003.

51. Rozsudkem ze dne 31. března 2010 ve věci žádosti odvolatele v původním řízení o soudní přezkum, Administrative Court tuto žádost zamítl, rozhodl však, že se odvolatel v původním řízení může odvolat před Court of Appeal s ohledem na obecný význam vznesených otázek.

52. Předkládající soud dospěl k závěru, že řízení o opravném prostředku vyvolává zásadní otázky ohledně působnosti článku 3 nařízení č. 343/2003, jakož i ohledně účinků, které mají na toto ustanovení práva, jichž se odvolatel v původním řízení domáhá podle Listiny základních práv a podle mezinárodních dohod, jakou je EÚLP.

53. S ohledem na to přerušil předkládající soud původní řízení a předložil Soudnímu dvoru k rozhodnutí tyto předběžné otázky:

„1. Spadá rozhodnutí členského státu podle čl. 3 odst. 2 nařízení Rady č. 343/2003 (dále jen „nařízení“), zda posoudí žádost o azyl, není-li tento členský stát podle kritérií stanovených v kapitole III nařízení příslušný pro účely článku 6 Smlouvy o Evropské unii nebo článku 51 Listiny základních práv do působnosti unijního práva?

V případě kladné odpovědi na první otázku:

2. Je povinnost členského státu ctít základní práva Evropské unie (včetně práv stanovených v člancích 1, 4, 18, čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny) splněna v případě,

kdy tento stát přemístí žadatele o azyl do členského státu, který je ve smyslu čl. 3 odst. 1 příslušným státem podle kritérií stanovených v kapitole III nařízení (dále jen „příslušný stát“), bez ohledu na situaci v tomto příslušném státě?

minimální normy stanovené ve směrnici, posoudil podle čl. 3 odst. 2 nařízení žádost a převzal za ni odpovědnost, a pokud ano, tak za jakých okolností?

3. Brání konkrétně povinnost ctít základní práva Evropské unie uplatnění nevyvratitelné domněnky, že příslušný stát bude dodržovat (i) základní práva žadatele podle unijního práva; nebo (ii) minimální normy stanovené ve směrnici 2003/9/ES (dále jen „směrnice o přijímání“); 2004/83/ES (dále jen „směrnice o podmínkách“) nebo 2005/85/ES (dále jen „směrnice o řízení“) (dále společně jen „směrnice“)?
4. Lze mít podpůrně za to, že unijní právo členskému státu ukládá povinnost, aby v případě, že by přemístěním do příslušného státu vystavil žadatele hrozbě, že budou porušena jeho základní práva, zejména práva stanovená v člancích 1, 4, 18, čl. 19 odst. 2 nebo článku 47 Listiny, nebo hrozbě, že se na něj nebudou vztahovat
5. Je ochrana přiznaná obecnými zásadami unijního práva, a konkrétně právy stanovenými v člancích 1, 18 a 47 Listiny osobě, na kterou se vztahuje nařízení, širší než ochrana přiznaná článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)?
6. Je ustanovení vnitrostátního práva, podle kterého soud za účelem určení, zda určitá osoba může být legálně přemístěna do jiného členského státu v souladu s nařízením, považuje tento členský stát za stát, ze kterého tato osoba nebude poslána do jiného státu v rozporu s jejími právy podle Úmluvy nebo jejími právy podle úmluvy z roku 1951 a protokolu z roku 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků, slučitelné s právy stanovenými v článku 47 Listiny?
7. V rozsahu, v němž se výše uvedené otázky týkají povinností Spojeného království, má na odpovědi na otázky 2-4 vliv

protokol (č. 30) o uplatňování Listiny v Polsku a ve Spojeném království?“

království, Rakouská republika, Polská republika, Spojené království, Česká republika, Švýcarská konfederace, jakož i Evropská komise. Jednání konaného dne 28. června 2011 se účastnili zástupci odvolatele v původním řízení, Amnesty International Limited a AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Equality and Human Rights Commission, Republiky Slovinsko, Francouzské republiky, Řecké republiky, Irské republiky, Nizozemského království, Polské republiky, Spojeného království, jakož i Komise.

IV – Řízení před Soudním dvorem

54. Předkládací rozhodnutí ze dne 12. července 2010 došlo kanceláři Soudního dvora dne 18. srpna 2010. Předkládající soud ve svém předkládacím rozhodnutí podle čl. 104b odst. 1 jednacího řádu požadoval, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla projednána v naléhavém řízení. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 1. října 2010 byla tato žádost zamítnuta.

V – Argumentace zúčastněných

55. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 9. listopadu 2010 byly věci C-411/10 a C-493/10 spojeny pro účely písemné části řízení, a usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 16. května 2011 pro účely ústní části řízení, jakož i rozsudku.

56. V písemné části řízení předložili vyjádření odvolatel v původním řízení, Amnesty International Limited a AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, Vysoký komisař OSN pro uprchlíky a Equality and Human Rights Commission jako vedlejší účastníci původního řízení, Belgické království, Spolková republika Německo, Finská republika, Francouzská republika, Řecká republika, Irská republika, Italská republika, Nizozemské

57. Na první předběžnou otázku, jejíž podstatou je, zda rozhodnutí členského státu posoudit žádost o azyl podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 spadá do působnosti unijního práva, je podle názoru *Komise, finské, francouzské a nizozemské vlády, žalobce v původním řízení, Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Amnesty International Limited a AIRE Centre*, jakož i *Equality and Human Rights Commission* třeba odpovědět kladně. Podle názoru *rakouské vlády* lze rovněž použít základní unijní práva na rozhodnutí členského státu, zda vykoná své právo týkající se

převzetí odpovědnosti při posouzení žádosti o azyl podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003.

stanovené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 je třeba považovat za „provádění unijního práva“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 první věty Listiny základních práv.

58. Podle názoru *irské a italské vlády, vlády Spojeného království*, jakož i *belgické vlády* naopak rozhodnutí o výkonu práva týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 nespádá do působnosti unijního práva. *Belgická vláda* však značně upřesňuje své vyjádření tím, že poukazuje na to, že přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu podle nařízení č. 343/2003 s velkou pravděpodobností spadá do působnosti unijního práva.

59. *Česká vláda* rozlišuje při zodpovězení první otázky mezi případem, kdy členský stát vykonává právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 a případem, ve kterém toto právo členský stát nevykonává. Do působnosti unijního práva přitom spadá pouze rozhodnutí vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2. Nevykonání tohoto práva podle čl. 3 odst. 2 naopak do působnosti unijního práva nespádá.

61. Při zodpovězení druhé, třetí a čtvrté předběžné otázky zastávají *Komise, finská, francouzská, německá a nizozemská vláda, vláda Spojeného království*⁹, jakož i *belgická vláda, žalobce v původním řízení a Vysoký komisař OSN pro uprchlíky* v zásadě stanovisko, že v rámci uplatňování nařízení č. 343/2003 lze vycházet z vyvratitelné domněnky, že členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl jedná v souladu s unijním právem a mezinárodním právem. V rozsahu, ve kterém by však mělo být v konkrétním případě konstatováno, že přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu, respektive zacházení s žadatelem o azyl v tomto členském státě, by porušovalo práva žadatele o azyl zaručená Listinou základních práv, je přemísťující členský stát podle názoru *Komise, finské, francouzské a belgické vlády, vlády Spojeného království, žalobce v původním řízení, Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Amnesty International Limited a AIRE Centre* povinen vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003. Žadatel o azyl již v takovém

60. *Německá vláda* se k první předběžné otázce výslovně nevyjadřuje a zodpovídá další předběžné otázky pro případ, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že výkon pravomoci

9 — Vláda Spojeného království zodpověděla další předběžné otázky pro případ, že by Soudní dvůr dospěl k jinému než k vládou navrhovanému závěru, že rozhodnutí o výkonu práva týkajícího se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 spadá do oblasti působnosti unijního práva.

případě podle názoru německé a nizozemské vlády nesmí být přemístěn do primárně příslušného členského státu.

právem, je přemístění do tohoto státu vyloučeno a právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 se výjimečně stává povinností.

62. *Vláda Spojeného království* navíc zdůrazňuje, že povinnost vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti může vzniknout jen za mimořádných okolností, a to jestliže byla jednoznačně vyvrácena domněnka, že členský stát jedná ohledně určité kategorie žadatelů o azyl v souladu s unijním právem a mezinárodním právem a žadatel o azyl spadá do této kategorie.

64. Podle názoru *italské, irské, polské, slovinské a řecké vlády* naopak nelze ze čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 vyvodit povinnost vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti. Mimoto je podle názoru *řecké, slovinské a polské vlády* podle unijního práva vyloučeno, aby členský stát přezkoumával jednání jiného členského státu z hlediska souladu s unijním právem.

63. Podle názoru *Švýcarské konfederace*¹⁰ je systému nařízení č. 343/2003 vlastní vyvratitelná domněnka, že zúčastněné státy dodržují Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků a EÚLP. Pokud je však tato domněnka v konkrétním případě vyvrácena a v příslušném státu není zajištěno zacházení s žadatelem o azyl v souladu s mezinárodním

65. V odpovědi na pátou otázku *vláda Spojeného království i italská a nizozemská vláda* tvrdí, že rozsah ochrany, která je na základě práv podle článků 1, 18 a 47 Listiny základních práv poskytnuta osobě, na niž se uplatní nařízení č. 343/2003, není širší než ochrana podle článku 3 EÚLP. *Odvolatel v původním řízení, Equality and Human Rights Commission, Vysoký komisař OSN pro uprchlíky, Amnesty International Limited a AIRE Centre* naproti tomu tvrdí, že ochrana žadatele o azyl, kterého je třeba přemístit [do jiného členského státu] na základě Listiny

10 — Švýcarská konfederace se na základě Dohody mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o kritériích a mechanismech určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států nebo ve Švýcarsku (Úř. věst. 2008, L 53, s. 5) podílela na systému určení států příslušných k posuzování žádosti o azyl unijního práva. Podle čl. 5 odst. 2 této Dohody je Švýcarská konfederace oprávněna předkládat Soudnímu dvoru písemná podání nebo vyjádření, předloží-li soud členského státu Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu nařízení č. 343/2003.

základních práv a obecných zásad unijního práva, přesahuje rozsah ochrany zaručené článkem 3 EÚLP.

vyvratitelnou pouze v případě zjevného porušování základních a lidských práv. Italská vláda má naopak za to, že domněnka, která je ve vnitrostátních právních předpisech považována za nevyvratitelnou a podle níž jsou jiné členské státy bezpečnými zeměmi, je slučitelná se článkem 47 Listiny základních práv.

66. Podle názoru *německé vlády* odpovídají základní unijní práva vyplývající ze článku 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv základnímu právu vyplývajícímu z článku 3 EÚLP. Článek 18 Listiny základních práv obsahuje nárok nikoli na poskytnutí azylu, nýbrž na ochranu proti vyhoštění odpovídající článku 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Článek 47 Listiny základních práv má v tomto ohledu širší působnost než články 6 a 13 EÚLP, v rozsahu, v němž odstavec 1 vyžaduje prostředek nápravy před soudem a odstavec 2 se neomezuje na občansko-právní a trestní řízení.

68. V odpovědi na sedmou otázku tvrdí *Komise, polská vláda, vláda Spojeného království, odvolatel v původním řízení, Vysoký komisař OSN pro uprchlíky Equality and Human Rights Commission, Amnesty International Limited a AIRE Centre*, že ustanovení Protokolu (č. 30) nemají vliv na zodpovězení předběžných otázek, které navrhuji.

VI – Právní posouzení

67. V odpovědi na šestou otázku *Komise, nizozemská vláda, odvolatel v původním řízení, Vysoký komisař OSN, Amnesty International Limited a AIRE Centre* tvrdí, že vnitrostátní právní úprava, která staví na nevyvratitelné domněnce, že každý členský stát je bezpečnou zemí, odkud žadatelé o azyl nebudou přemístěni do jiného státu v rozporu se svými právy vyplývajícími z EÚLP a Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, je neslučitelná s článkem 47 Listiny základních práv. *Vláda Spojeného království* zdůrazňuje, že tato domněnka může být považována za

A – První předběžná otázka

69. Svou první otázkou, zda rozhodnutí členského státu – v souladu s jeho právem týkajícím se převzetí odpovědnosti místo primárně příslušného členského státu, které je

stanovené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 434/2003 – posoudit žádost o azyl, spadá do působnosti unijního práva ve smyslu čl. 6 Smlouvy o ES a/nebo článku 51 Listiny základních práv, by chtěl překládající soud zjistit, zda a pokud ano, za jakých podmínek musí členské státy při rozhodování u výkonu svého práva týkajícího se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 434/2003 respektovat ustanovení Listiny základních práv¹¹.

71. Článek 51 Listiny základních práv stanoví oblast použití Listiny základních práv. V tomto ustanovení je na jedné straně potvrzeno, že Listina základních práv je určena orgánům, institucím a jiným unijním subjektům. Na druhé straně je zaručeno, že vázanost unijních orgánů a členských států základními právy nepovede k posunu pravomocí v neprospěch členských států ani k rozšiřování oblasti působnosti unijního práva nad rámec unijních pravomocí stanovený ve Smlouvách¹².

72. Aby bylo vyloučeno rozšiřování unijních pravomocí vůči členským státům, čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv zejména stanoví, že

– zásada subsidiarity neomezuje použití Listiny základních práv (čl. 51 odst. 1 první věta).

70. Pro zodpovězení této otázky je třeba vycházet z čl. 6 odst. 2 Smlouvy o ES, který klasifikuje Listinu základních práv jako primární unijní právo (první pododstavec) a zároveň stanoví, že Listina nijak nerozšiřuje unijní pravomoci vymezené ve Smlouvách (druhý pododstavec). Pro konkrétní výklad a uplatnění Listiny základních práv poukazuje čl. 6 odst. 1 třetí pododstavec na hlavu VII (články 51 až 54) Listiny základních práv.

– členské státy jsou při výkonu unijního práva vázány výlučně Listinou (čl. 51 odst. 1 první věta).

– respektování a použití Listiny se děje při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách (čl. 51 odst. 1 druhá věta).

11 — Předkládající soud si uvědomuje, že je v původním řízení postaven před tuto otázku, protože Secretary of State uvedla, že členské státy musí při výkonu pravomocí poskytnuté na základě čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 dodržovat základní unijní práva, protože výkon této pravomoci nespadá do unijního práva.

12 — K tomu viz rovněž Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 32).

73. Článek 51 odst. 2 Listiny základních práv dále obsahuje obecné konstatování, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti unijního práva nad rámec unijních pravomocí, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.

74. Za těchto okolností předkládající soud svou první předběžnou otázkou u podmínky stanovené v čl. 51 odst. 1 první věty navazuje na to, že členské státy jsou při provádění unijního práva vázány výlučně Listinou základních práv. Předkládající soud se přitom táže, zda členské státy ve smyslu tohoto ustanovení „provádějí unijní právo“, pokud výkonem pravomoci, která jim náleží podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, rozhodují o tom, zda posoudí žádost o azyl místo primárně příslušného členského státu, či nikoli.

75. Podle mého názoru je na tuto otázku třeba odpovědět kladně.

76. Jak vyplývá z Vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Vysvětlení k Listině“)¹³, je třeba pravidlo čl. 51 odst. 1

první věty Listiny základních práv, podle něhož jsou členské státy vázány při provádění unijního práva výlučně Listinou základních práv, chápat jako potvrzení dosavadní judikatury Soudního dvora ohledně dodržování základních práv definovaných v rámci Unie členskými státy. Ve Vysvětlení k Listině se přitom výslovně poukazuje na zásadní rozhodnutí Wachauf¹⁴ a ERT¹⁵, a rovněž na rozsudek Karlsson¹⁶.

77. V rozsudku Wachauf Soudní dvůr konstatoval, že požadavky vyplývající z ochrany základních práv v unijním právním řádu zavazují členské státy tehdy, provádějí-li unijní právní úpravy, a že tyto státy jsou proto povinny uplatňovat tyto právní úpravy v co největším možném rozsahu za podmínek neporušujících uvedené požadavky¹⁷. V rozsudku ERT ostatně Soudní dvůr konstatoval, že rovněž omezení základních práv provedená členskými státy musí splňovat požadavky vyplývající z ochrany základních práv v unijním právním řádu¹⁸.

13 — Úř. věst. 2007, C 303, s. 32. Podle čl. 52 odst. 7 Listiny základních práv Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením, která byla vypracována jakožto pomůcka pro výklad této listiny. V čl. 6 odst. 1 třetím pododstavci Smlouvy o ES je rovněž výslovně potvrzen význam Vysvětlení k Listině základních práv pro výklad jednotlivých ustanovení Listiny základních práv.

14 — Rozsudek ze dne 13. července 1989, Wachauf (5/88, Recueil, 2609).

15 — Rozsudek ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, Recueil, s. I-2925).

16 — Rozsudek ze dne 13. dubna 2000, Karlsson a další (C-292/97, Recueil, I2737). Tento rozsudek je třeba připočítat ke směru judikatury vztahující se k rozsudku Wachauf.

17 — Rozsudek Wachauf (uvedený výše v poznámce pod čarou 14, bod 19). Tento rozsudek byl potvrzen mimo jiné v rozsudku ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C540/03, Sb. rozh. s. I-5769, body 104 a násl.).

18 — Rozsudek ERT (uvedený výše v poznámce pod čarou 15, body 41 a násl.).

78. Zohledníme-li zejména skutečnost, že ve Vysvětleních k Listině je brán zřetel na jak na směr judikatury vztahující se k rozsudku Wachauf, tak na směr judikatury vztahující se k rozsudku ERT, je třeba vycházet z toho, že členské státy jsou podle čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv v rámci provádění unijních právních úprav, tak i v kontextu vnitrostátních omezení základních práv vázány Listinou základních práv¹⁹.

79. V projednávaném případě vyvstává za těchto okolností otázka, zda je rozhodnutí členského státu posoudit podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 žádost o azyl třeba pro účely čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv a s přihlédnutím ke směru judikatury vztahující se k rozsudku Wachauf považovat za provádění nařízení č. 343/2003 členským státem.

80. Podle mého názoru je na tuto otázku třeba odpovědět kladně. Prostor k uvážení, který členskému státu při tomto rozhodování náleží, takové klasifikaci nebrání. Rozhodující je spíše to, že nařízení č. 343/2003 stanoví taxativní právní úpravu ohledně určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl. Možnost posuzovat žádosti o azyl podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, která je poskytnuta členským státům, je nedílnou

součástí této právní úpravy, což je mimo jiné vyjádřeno tím, že nařízení podrobně upravuje právní důsledky takového rozhodnutí²⁰. Podle toho je třeba považovat rovněž rozhodnutí, která členské státy přijímají na základě čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 navzdory jim svěřené pravomoci, za akty provádějící toto nařízení.

81. Tato analýza nachází své potvrzení v rozsudku Wachauf²¹, ve kterém Soudní dvůr mimo jiné posuzoval slučitelnost jednotlivých ustanovení nařízení č. 1371/84²² s požadavky ochrany základních práv v unijním právním řádu. Nařízení č. 1371/84 zmocnilo členské státy k tomu, aby nájemce mlékárenského podniku mohl za určitých podmínek po uplynutí nájemního vztahu získat kompenzaci za konečné zastavení výroby mléka. V původním řízení podal nájemce žalobu, protože mu taková kompenzace byla odepřena, ačkoli s konečnou platností zastavil mlékárenský podnik, který založil. Za těchto okolností musel Soudní dvůr mimo jiné vynést rozsudek, zda toto odepření poskytnout kompenzaci nutně vyplývá z nařízení č. 1371/84 a zda bylo v souladu se základními unijními právy,

19 — V tomto smyslu rovněž Ladenburger, C., článek 51, v *Europäische Grundrechtecharta* (vyd. Tettinger, P./Stern, K.), Mnichov 2006, body 22 a násl.; Nowak, C., in: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (vyd. Heselerhaus/Nowak), Mnichov 2006, § 6, body 44 a násl.

20 — Podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 se členský stát, který se dobrovolně rozhodne pro posouzení žádosti o azyl, stává příslušným členským státem ve smyslu tohoto nařízení a přebírá povinnosti spojené s touto příslušností.

21 — Rozsudek Wachauf (uvedený výše v poznámce pod čarou 14).

22 — Nařízení Komise (EHS) č. 1371/84 ze dne 16. května 1984, které stanoví prováděcí pravidla pro doplňkovou dávku uvedenou v článku 5c nařízení (EHS) č. 804/68, Úř. věst. L 132, s. 11.

uznávanými jako obecné právní zásady. Ve svém rozsudku Soudní dvůr na jedné straně zdůraznil, že odepření poskytnout spornou kompenzaci odstupujícím nájemci by mělo být posouzeno jako porušení požadavků vyplývajících z ochrany základních práv v unijním právním řádu v případě, že by odstupující nájemce byl připraven bez náhrady o plody své práce a investice, které vložil do pronajátého podniku²³. Avšak vzhledem k tomu, že nařízení č. 1371/84 členským státům ponechalo dostatečný prostor k uvážení, aby právě v takových případech poskytly nájemcům přiměřenou kompenzaci, která je v souladu s požadavky vyplývajících z ochrany základních práv, bylo třeba podle názoru Soudního dvora považovat právní úpravu obsaženou v nařízení za v podstatě slučitelnou se základními právy²⁴.

v co největším možném rozsahu v souladu s požadavky vyplývajících z ochrany základních práv. Soudní dvůr tím zároveň potvrdil, že rovněž rozhodnutí, která přijímají členské státy na základě pravomoci, kterou jim světuje unijní právní úprava, je třeba pro účely ochrany základních práv dle unijního práva považovat za akty provádějící tuto unijní právní úpravu²⁵.

82. Přestože se Soudní dvůr v rozsudku Wachauf zabývá na prvním místě slučitelností sporného nařízení se základními právy, alespoň implicitně potvrdil, že i rozhodnutí členských států o poskytnutí kompenzace odstupujícím nájemcům, která přijímají vnitrostátní orgány vykonávající pravomoc poskytnutou nařízením č. 1371/84, musí být

83. V důsledku toho je na první předběžnou otázku třeba odpovědět v tom smyslu, že rozhodnutí členského státu podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 o tom, zda posoudí žádost o azyl, která podle kritérií stanovených v kapitole III nařízení nespadá do jeho pravomoci, představuje akt provádějící unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv.

23 — Rozsudek Wachauf (uvedený výše v poznámce pod čarou 14, bod 19).

24 — Tamtéž (body 22 a následně).

25 — V tomto smyslu viz rovněž rozsudek Parlament v. Rada (uvedený výše v poznámce pod čarou 17, bod 104).

B – Druhá, třetí a čtvrtá předběžná otázka

84. Z mých výše uvedených úvah vyplývá, že členské státy musí dodržovat Listinu základních práv při svém rozhodnutí posoudit žádost o azyl podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, pro kterou je podle kritérií stanovených v kapitole III primárně příslušný jiný členský stát. Podstatou druhé, třetí a čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu je otázka, zda a pokud ano, za jakých podmínek mohou členské státy ve světle tohoto požadavku ohledně dodržování Listiny základních práv mít povinnost vykonat své právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, jestliže by bylo shledáno, že žadateli o azyl by v případě jeho přemístění do primárně příslušného členského státu hrozilo nebezpečí porušení jeho základních práv, respektive nebezpečí, že tento členský stát by nedodržoval své povinnosti vyplývající ze směrnic 2003/09, 2004/83 a 2005/85.

85. Předkládající soud klade tyto otázky, protože má jasné informace o tom, že požadavky unijního práva pro Řecko ohledně podoby jeho azylového systému na jedné straně se propastným způsobem liší od konkrétního

zacházení s žadateli o azyl v Řecku na straně druhé, a v případě přemístění žadatelů o azyl do Řecka by mohlo hrozit dokonce porušení jejich základních a lidských práv.

86. Pro lepší pochopení těchto otázek se budu nejprve zabývat opatřeními o azylu sekundárního práva, které jsou pro projednávaný případ relevantní, jakož i vztahem těchto opatření k Listině základních práv, k Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků a k EÚLP. Následně proberu problémy, kterým aktuálně čelí řecký azylový systém. Poté se budu zabývat otázkami, jakým způsobem musí ostatní členské státy zohlednit přetížení řeckého azylového systému v rámci uplatňování nařízení č. 343/2003.

1. Opatření o azylu sekundárního práva a jejich vztah k Listině základních práv, k Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků a k EÚLP

a) Zmocňovací základ stanovený primárním právem

87. K rozšíření unijních pravomocí na otázky azylu a uprchlíků došlo v Amsterdamské smlouvě z roku 1997, kterou byly na Unii přeneseny legislativní pravomoci ohledně azylu, uprchlíků, vstupu a pobytu státních

příslušníků třetích států. Jako zmocňovací základ stanovený primárním právem byl k tomu ke Smlouvě o ES připojen nový článek 73k, který byl poté přečíslován na článek 63 ES.

88. V oblasti práva na azyl došlo k přenesení legislativní pravomoci na Unii s výhradou stanovenou v čl. 63 odst. 1 ES, že opatření o azylu, která unijní zákonodárce musí přijmout v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků a Protokolem ze dne 31. ledna 1967 o právním postavení uprchlíků, jakož i ostatními příslušnými smlouvami. K „ostatním příslušným smlouvám“ je třeba počítat rovněž EÚLP²⁶. V čl. 63 odst. 1 ES mimoto bylo výslovně stanoveno, že pravomoc harmonizace se v právu na azyl omezuje na stanovení minimálních pravidel²⁷.

b) Směrnice 2001/55, 2003/9, 2004/83 a 2005/85

89. Na základě tohoto zmocňovacího základu stanoveného primárním právem přijal unijní zákonodárce čtyři směrnice s minimálními pravidly ohledně různých aspektů vnitrostátních azylových systémů. Jako první byla přijata směrnice 2001/55, která stanoví mimo jiné minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu

vysídlených osob. Dalšími třemi směrnicemi byly zavedeny společné minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (směrnice 2003/09), normy, 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, jakož i [normy] o obsahu poskytované ochrany (směrnice 2004/83), a normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odmínání postavení uprchlíka (směrnice 2005/85) v téměř všech členských státech²⁸.

90. V souladu s ustanoveními primárního práva čl. 63 odst. 1 ES, podle nichž musí sekundární akty vydané na tomto základě

26 — Správnou analýzu provedl Graßhof, M., in: *EUKommentar* (vyd. Schwarze), 2. vydání, Baden-Baden 2009, článek 63 Smlouvy o ES, bod 4.

27 — Článek 63 bod 1 písm. b), c) a d) ES.

28 — Podle článku 1 a násl. Protokolu (č. 5) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, se Dánsko přijetí těchto směrnic neúčastní, a proto pro ně nejsou závazné ani použitelné (viz dvacátý první bod odůvodnění směrnice 2003/9, čtyřicátý bod odůvodnění 2004/83 a třicátý čtvrtý bod odůvodnění směrnice 2005/85). Zatímco Irsko se podle článku 3 Protokolu (č. 4) o postavení Spojeného království a Irska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, účastnilo přijetí směrnice 2004/83 a 2005/85 (viz třicátý devátý, respektive třicátý třetí bod odůvodnění těchto směrnic), podle článku 1 uvedeného Protokolu se neúčastnilo přijetí směrnice 2003/9 (viz dvacátý bod odůvodnění této směrnice). Spojené království se podle článku 3 uvedeného Protokolu účastnilo přijetí těchto tří směrnic (viz devatenáctý bod odůvodnění směrnice 2003/9, třicátý osmý bod odůvodnění směrnice 2004/83 a třicátý druhý bod odůvodnění směrnice 2005/85).

respektovat Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků, je v bodech odůvodnění směrnic 2003/9, 2004/85 jednohlasně poukazováno na závěr Evropské rady z Tampere, podle kterého má být rozvíjející se společný evropský azylový systém založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků²⁹. V bodech odůvodnění těchto směrnic je navíc zdůrazňováno, že tyto směrnice respektují základní práva a zásady uznávané Listinou základních práv³⁰, a že členské státy jsou při zacházení s osobami, na něž se tato směrnice vztahuje, vázány závazky vyplývajícími z mezinárodních norem o zákazu diskriminace, ke kterým přistoupily³¹.

směrnice 2004/83, že členské státy zajistí, aby se orgánům a jiným organizacím, které provádějí tuto směrnici, dostalo potřebné odborné přípravy.

92. Za těchto okolností je právně zaručeno, že zacházení s žadateli o azyl, jakož i posuzování jejich žádostí ve členských státech, které musí dodržovat minimální normy stanovené ve směrnicích 2003/9, 2004/83 a 2005/85, v zásadě splňují zároveň požadavky vyplývající z Listiny základních práv, Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, jakož i EÚLP³².

c) Nařízení č. 343/2003

91. V souladu s tím obsahují směrnice 2003/9, 2004/83 a 2005/85 rozsáhlé minimální normy ohledně zacházení s žadateli o azyl a posuzování jejich žádostí. Mimoto čl. 24 odst. 2 směrnice 2003/9 výslovně stanoví, že členské státy musí přidělit potřebné prostředky na dosažení minimálních norem pro přijímání žadatelů o azyl, které směrnice stanoví. Podobným způsobem stanoví článek 36

93. Cílem nařízení č. 343/2003, přijatého na základě čl. 63 odst. 1 ES, je podle jeho třetího bodu odůvodnění zavedení jasné

29 — Viz druhý bod odůvodnění směrnice 2003/9, směrnice 2004/83 a směrnice 2005/85.

30 — Viz pátý bod odůvodnění směrnice 2003/9, desátý bod odůvodnění směrnice 2004/83 a osmý bod odůvodnění směrnice 2005/85.

31 — Viz šestý bod odůvodnění směrnice 2003/9, jedenáctý bod odůvodnění směrnice 2004/83 a devátý bod odůvodnění směrnice 2005/85.

32 — V této souvislosti rovněž rozsudky ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, Sb. rozh. s. I-1493, body 51 a násl.), a ze dne 9. listopadu 2010, B (C-57/09 a C-101/09, Sb. rozh. s. I-10979, body 77 a násl.), ve kterých Soudní dvůr v rámci výkladu směrnice 2004/83 na jedné straně zdůrazňoval, že ustanovení této směrnice o podmínkách přiznání postavení uprchlíka a o obsahu ochrany, kterou je třeba uprchlíkům poskytnout, byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy založené na společných pojmech a kritériích, a na druhé straně konstatoval, že výklad těchto směrnic má zaručit, aby byla ctěna základní práva a dodržovány zásady uznávané zejména Listinou základních práv. V této souvislosti viz rovněž rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, Sb. rozh. s. I-5539, bod 38).

a proveditelné metody určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané na území Unie³³. Tato metoda by podle čtvrtého bodu odůvodnění měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby a 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 žádosti o azyl.

nepoužívali systém *forum shopping*, stanoví nařízení č. 343/2003 právní úpravu, podle níž je k posouzení žádosti o azyl podané v Unii příslušný pouze jeden členský stát, který je určen na základě objektivních kritérií. K těmto objektivním kritériím náleží například existence vztahu, relevantního z hlediska práva na azyl, nebo právních předpisů týkajících se cizích státních příslušníků, mezi žadatelem o azyl nebo jeho rodinným příslušníkem a členským státem³⁴. V případě nedovoleného vstupu na území Unie je podle článku 10 nařízení č. 343/2003 příslušný k posouzení žádosti o azyl členský stát prvního vstupu [na území Unie]³⁵. Členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl je podle článku 16 nařízení č. 343/2003 povinen převzít žadatele o azyl spadajícího do jeho příslušnosti, který podal žádost v jiném členském státě, a dokončit posouzení žádosti o azyl³⁶. Postup pro přemístění žadatele o azyl je stanoven v článcích 17 až 19 nařízení č. 343/2003.

94. K uskutečnění těchto cílů, které by měly sloužit rovněž k tomu, aby žadatelé o azyl

33 — Podle článku 1 a násl. Protokolu (č. 5) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, se Dánsko nepodílelo na přijímání nařízení č. 343/2003, a proto pro ně není závazné ani použitelné. Tím mezi Dánskem a dalšími členskými státy zůstala v platnosti nejprve Dublinská úmluva (viz osmnáctý bod odůvodnění a násl. nařízení č. 343/2003). Dohodou mezi Evropským společenstvím a Dánským královstvím o kritériích a mechanismech pro určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v Dánsku nebo jiném členském státě Evropské unie a o systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy (Úř. věst. L 66 ze dne 8. března 2006, s. 38), byla rozšířena oblast působnosti nařízení č. 343/2003 na vztahy mezi Unií a Dánskem. Irsko a Spojené království se podle článku 3 Protokolu (č. 4) o postavení Spojeného království a Irska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, účastnily přijímání a používání tohoto nařízení (viz sedmá část bodu odůvodnění nařízení č. 343/2003). Kromě toho je třeba vzít v potaz, že systému určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl uniijního práva se na základě mezinárodních smluv účastnily některé státy, které nejsou členy EU, jako například Švýcarská konfederace; k tomu viz poznámka pod čarou 10 tohoto stanoviska.

95. Systém pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl a přemístění

34 — Viz čl. 6 odst. 1, 7, 8 a čl. 9 odst. 1 a 2 nařízení č. 343/2003.

35 — Článek 10 nařízení č. 343/2003. Tato příslušnost ovšem končí po 12 měsících ode dne, kdy k nedovolenému překročení hranice došlo.

36 — V souladu s tím stanoví čl. 25 odst. 1 směrnice 2005/85, že členské státy nemusí posuzovat, zda žadatel může být uznán za uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES, pokud jsou k tomu povinny podle kritéria nařízení č. 343/2003.

žadatele o azyl do tohoto členského státu, stanovený v nařízení č. 343/2003, ovšem výslovně nezohledňuje případné rozdíly v podobě a řízení azylových systémů a azylových řízení v různých členských státech. Ani v kontextu stanovení kritérií pro určení příslušného členského státu, ani v rámci postupu pro přemístění žadatele o azyl mezi členskými státy není konkrétně brán zřetel na zacházení s žadatelem o azyl v členském státě primárně příslušném k posouzení jeho žádosti o azyl, které lze očekávat.

97. Při posuzování z této perspektivy ani Listina základních práv ani Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků nebo EÚLP nebrání systému nařízení č. 343/2003, které stanoví pravidla pro určení členského státu, v němž je třeba přijmout žadatele o azyl za účelem posouzení jejich žádostí o azyl, jakož i pro přemístění žadatelů o azyl do tohoto členského státu bez výslovného odkazu na konkrétní podobu a řízení azylového systému a azylového řízení daného členského státu³⁸.

d) Dílčí závěr

96. Tato absence konkrétního odkazu na zacházení s žadatelem o azyl v primárně příslušném členském státě lze vysvětlit spolupůsobením nařízení č. 343/2003 se směrnicemi 2003/9, 2004/83 a 2005/85, jakož i spolupůsobením tohoto nařízení se závazky jednotlivých členských států vyplývajících z mezinárodního práva. Protože zacházení s žadateli o azyl a posouzení jejich žádostí o azyl musí v každém členském státě podle těchto směrnic splňovat podstatné minimální standardy, a protože všechny členské státy přistoupily k EÚLP i k Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků, je právně zajištěno, že zacházení s žadateli o azyl musí v každém členském státě splňovat požadavky vyplývající z Listiny základních práv, a z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a EÚLP³⁷.

98. Na základě uvedených skutečností je konečně třeba konstatovat, že pravidla

37 — Viz bod 92 tohoto stanoviska.

38 — V tomto kontextu je v bodech odůvodnění nařízení č. 343/2003 rovněž odkazováno na závěry Evropské rady z Tampere, podle kterých má být společný evropský azylový systém, který je třeba vytvořit, založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků (viz druhý bod odůvodnění nařízení č. 343/2003). Mimoto je zdůrazněno, že při jednání s osobami, na něž se vztahuje toto nařízení, jsou členské státy vázány nástroji mezinárodního práva, jejichž smluvními stranami jsou a které zakazují diskriminaci (viz dvanáctý bod odůvodnění nařízení č. 343/2003), a že toto nařízení ctí základní práva a zásady, které jsou uznány zejména v Listině základních práv (viz patnáctý bod odůvodnění nařízení č. 343/2003).

stanovená v předpisech sekundárního práva o zacházení s žadateli o azyl a o posuzování žádostí o azyl, která vyplývají ze spolupůsobení směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85 a nařízení č. 343/2003, jsou jak svým cílem, tak i svou právní podobou v zásadě v souladu s ustanoveními Listiny základních práv, Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a EÚLP.

závazkům vyplývajícím ze základních práv a mezinárodního práva³⁹.

2. Přetížení řeckého azylového systému

99. Nařízení č. 343/2003 neobsahuje žádnou výslovnou právní úpravu pro případ, že členské státy jsou – například na základě jejich zeměpisné polohy – konfrontovány s množstvím žadatelů o azyl, které převyšuje kapacitu jejich azylového systému, takže již čistě prakticky nemohou zajistit zacházení s těmito žadateli o azyl a přezkum jejich žádostí o azyl odpovídající směrnicím 2003/9, 2004/83 a 2005/85, respektive jejich

100. Zdá se, že takováto nouzová situace v Řecku nastala.

101. Jasnou informaci o tom poskytuje rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011 M.S.S. v. Belgie a Řecko⁴⁰, ve kterém se ESLP zabýval případem afgánského státního příslušníka, který z Turecka nedovoleně vstoupil přes Řecko do Unie a poté byl v Řecku zatčen. Aniž podal v Řecku žádost o azyl, po svém propuštění Řecko opustil a nakonec požádal o azyl Belgie. Protože belgický cizinecký úřad po kontrole dat afgánského žadatele o azyl dospěl k závěru, že na základě nedovoleného vstupu žadatele o azyl podle čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 odst. 1 nařízení č. 343/2003 je k posouzení jeho žádosti o azyl příslušné Řecko, zahájila

39 — Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (COM(2008) 820 final), kterým mělo být znění nařízení č. 343/2003 přepracováno, naproti tomu stanoví mechanismus dočasného pozastavení přemístění žadatelů o azyl do členských států, které se nacházejí v obzvláště naléhavé situaci, která mimořádně zatěžuje jejich přijímací kapacity, azylový systém nebo infrastrukturu (článek 31). Z odůvodnění Komise vyplývá, že tím měla být vytvořena pomoc v situacích, ve kterých jsou azylové systémy a přijímací kapacity členských států zvláště silnému tlaku.

40 — Rozsudek M.S.S. v. Belgie a Řecko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3).

Belgie řízení o přemístění žadatele o azyl do Řecka podle ustanovení nařízení č. 343/2003 a po dokončení tohoto řízení jej přemístila do Řecka. Před svým přemístěním ovšem afgánský žadatel o azyl podal stížnost u ESLP.

103. Rovněž vnitrostátní soudy jednotlivých členských států se již v kontextu nařízení č. 343/2003 a přemístění žadatelů o azyl do Řecka kriticky zabývaly řeckým azylovým systémem, jakož i podmínkami vazby a životními podmínkami žadatelů o azyl v Řecku. Rakouský Verfassungsgerichtshof (Ústavní soudní dvůr) tak ve svém rozsudku ze dne 7. října 2010⁴¹ dospěl v kontextu přezkumu ústavnosti přemístění afgánské ženy samoživitelky se třemi dětmi do Řecka podle nařízení č. 343/2003 k závěru, že u vrácení osob, které potřebují ochranu, do Řecka za účelem realizace azylového řízení sice v zásadě existuje možnost poskytnout státní podporu, avšak nelze z toho automaticky vycházet bez individuálního příslibu příslušných orgánů, který se vztahuje na konkrétní případ.

102. Ve svém rozsudku ESLP konstatoval, že podmínky vazby a životní podmínky afgánského žadatele o azyl v Řecku je třeba klasifikovat jako porušení článku 3 EÚLP. Odkazem na vady při posouzení žádosti o azyl žadatele o azyl, na riziko přímého nebo nepřímého vrácení do jeho vlasti bez seriózního přezkumu opodstatněnosti jeho žádosti o azyl a na absenci účinné právní ochrany navíc ESLP konstatoval, že Řecko porušilo článek 13 ve spojení s článkem 3 EÚLP. ESLP kromě toho konstatoval, že Belgie rovněž porušila článek 3 EÚLP, když afgánského žadatele o azyl přemístěním do Řecka vystavila rizikům, která jsou spojena se zjištěnými nedostatky řeckého azylového systému, a rovněž podmínkám vazby a životním podmínkám, které jsou v rozporu s článkem 3 EÚLP. ESLP konečně rovněž konstatoval, že Belgie porušila článek 13 ve spojení s článkem 3 EÚLP.

104. Ze skutkového stavu zjištěného u soudu nižšího stupně, který uvádí předkládající soud coby odvolací soud, v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá podobný obrazek⁴². Komise navíc ve svém písemném vyjádření v projednávaném řízení poukázala na to, že dne 3. listopadu 2009 Řecku adresovala výzvu podle článku 226 ES a dne 24. června

41 — Rozsudek Verfassungsgerichtshof ze dne 7. října 2010, č.j. U-694/10, dostupný na internetu v právním informačním systému Rakouské republiky (<http://www.ris.bka.gv.at>).

42 — Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 12. července 2010, body 13 a násled.

2010 doplňující výzvu, ve kterých vytýkala mimo jiné porušení různých ustanovení směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85⁴³.

při dodržení ustanovení nařízení č. 343/2003 přemístit žadatele o azyl do Řecka i kdyby bylo jisté, že tento žadatel je v případě takového přemístění vystaven nebezpečí porušování jeho základních a lidských práv. Tuto zásadní otázku předkládající soud dále propracovává ve druhé, třetí a čtvrté předběžné otázce.

105. Z těchto zjištění vyplývá, že řecký azylový systém je v důsledku přetížení pod velkým tlakem, a nelze již tedy vždy zajistit zacházení s žadateli o azyl a posouzení jejich žádostí podle pravidel stanovených ve směrnici 2003/9, 2004/83 a 2005/85. Za těchto podmínek nelze vyloučit, že s žadateli o azyl, které jiný členský stát podle pravidel a postupu stanovených v nařízení č. 343/2003 přemístil do Řecka, je po jejich přemístění zacházeno způsobem, který je neslučitelný s ustanoveními Listiny základních práv, Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a EÚLP.

3. K zohlednění přetížení azylových systémů členských států v rámci uplatňování nařízení č. 343/2003

107. Podstatou druhé a třetí předběžné otázky předkládajícího soudu je žádost Soudnímu dvoru o objasnění toho, zda členské státy mohou při uplatnění nařízení č. 343/2003 vycházet z nevyvratitelné domněnky, že členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl bude po přemístění žadatele o azyl dodržovat jak minimální standardy směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85, tak i základní práva žadatele o azyl (třetí předběžná otázka), takže přemístění žadatelů o azyl podle nařízení č. 343/2003 je vždy třeba považovat za slučitelné se základními ujednáními právy, a to nehmledě na poměry, které v příslušném členském státě panují (druhá předběžná otázka).

106. V kontextu přetížení řeckého azylového systému a účinků tohoto přetížení na zacházení s žadateli o azyl, jakož i na posouzení jejich žádostí si předkládající soud uvědomuje, že je postaven před otázkou, zda členský stát může

108. Pro případ, že by bylo třeba tyto otázky zodpovědět záporně, se předkládající soud svou čtvrtou předběžnou otázkou táže, zda – a pokud ano – za jakých podmínek je členský stát povinen při uplatnění nařízení

43 — Tyto výzvy byly připojeny k písemnému vyjádření Komise jako příloha 1 a 2.

č. 343/2003 převzít posouzení žádosti o azyl podle čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení, jestliže by byl žadatel o azyl při přemístění do primárně příslušného členského státu vystaven nebezpečí porušení jeho základních práv a/nebo nebezpečí, že minimální standardy upravené ve směrnici 2003/9, 2004/83 a 2005/85 se na něj nepoužijí.

žádostí o azyl, pravidla stanovená ve směrnici 2003/9, 2004/83 a 2005/85, respektive ve své mezinárodní závazky, vzniká *de facto* nebezpečí, že žadatelé o azyl budou v případě přemístění do tohoto členského státu vystaveni zacházení, které je v rozporu s jejich základními a lidskými právy.

109. Dále se budu zabývat nejprve čtvrtou předběžnou otázkou. Poté se budu věnovat druhé a třetí předběžné otázce.

111. V této souvislosti je například možné se obávat porušení práva na respekt a ochranu lidské důstojnosti zaručeného článkem 1 Listiny základních práv, respektive zákazu mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení obsaženého v článku 4 Listiny základních práv v primárně příslušném členském státě⁴⁴.

a) Čtvrtá předběžná otázka: Povinnost vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 v případě vážně hrozícího porušení základních práv při přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu

112. Kdyby v členském státě vážně hrozilo porušení lidské důstojnosti ve smyslu článku 1 Listiny základních práv, respektive

i) K problematice vážně hrozícího porušení základních práv při přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu

110. Pokud členský stát nemůže z jakéhokoli důvodu dodržovat při zacházení s žadatelem o azyl, respektive při posuzování jejich

44 — Otázku zda, a pokud ano, za jakých podmínek může být samostatně použit článek 1 Listiny základních práv vedle článku 4 Listiny základních práv, není třeba pro účely projednávaného řízení dále rozebírat. Je však třeba poukázat na to, že podle převládajícího názoru německé právní literatury je třeba nejprve provést přezkum článku 4 Listiny základních práv. V rozsahu, ve kterém by měla být přijata domněnka zásahu do oblasti ochrany tohoto specifického základního práva, má toto specifické základní právo přednost a vylučuje článek 1 Listiny základních práv jako izolované nebo doplňkové kritérium přezkumu; v tomto smyslu viz Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Mnichov 2010, článek 1 bod 4; Borowsky, D., v *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (vyd. Meyer, J.), 3. vydání, Baden-Baden 2011, článek 1, bod 33; Höfling, W., in: *Kölner Gemeinschaftskommmentar zur Europäischen Grundrechte-Charta* (vyd. Tettinger, J./Stern, K.), Mnichov 2006, článek 1, bod 18.

nelidské nebo ponižující zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv s žadateli přemístěnými do tohoto státu, bylo by i přemístění žadatelů o azyl do tohoto členského státu neslučitelné s čl. 1 odst. 4 Listiny základních práv. Podle článku 1 Listiny základních práv je totiž třeba lidskou důstojnost nejen „respektovat“, nýbrž rovněž „chránit“. Takto pozitivní ochrannou funkci má rovněž článek 4 Listiny základních práv⁴⁵. Článek 19 odst. 2 Listiny základních práv v této souvislosti výslovně stanoví zákaz vystěhování, vyhoštění nebo vydání osoby do státu, kde existuje vážné riziko, že tato osoba bude odsouzena k trestu smrti, mučena nebo podrobena jinému nelidskému či ponižujícím zacházení nebo trestu⁴⁶.

tohoto členského státu s článkem 18 Listiny základních práv.

114. Podle článku 18 Listiny základních práv je právo na azyl zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie⁴⁷. Jedním z ústředních prvků Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků je zákaz přímého nebo nepřímého vyhoštění nebo navrácení uprchlíka do státu pronásledování – takzvaná zásada non-refoulement – stanovený v článku 33 této Úmluvy. I když je přesný dosah tohoto zákazu navrácení sporný, je třeba vycházet z toho, že uprchlíkům⁴⁸ je

113. Úplné přetížení azylového systému členského státu může za určitých okolností vést rovněž k tomu, že je třeba přezkoumat slučitelnost přemístění žadatele o azyl do

45 — K tomu viz Höfling, W. (citováno v poznámce pod čarou 44), článek 4, bod 3; Borowsky, D. (citováno v poznámce pod čarou 44), článek 4, bod 20.

46 — Otázku zda, a pokud ano, za jakých podmínek může být článek 1 a/nebo článek 4 Listiny základních práv samostatně použit, není třeba pro účely projednávaného řízení dále rozebírat. Je však třeba poukázat na to, že podle převládajícího názoru německé právní literatury má čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv v případě překrývání s článkem 1 a/nebo článkem 4 Listiny základních práv z hlediska posouzení přednost jakožto speciální ustanovení. K tomu viz Jarass, D. (citováno v poznámce pod čarou 44), článek 19, bod 4.

47 — Konstatováním, že právo na azyl je poskytnuto při dodržování Smlouvy o EU a SFEU, je poukazováno mimo jiné na Protokol (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojený ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie. Protože se však Spojené království podle článku 3 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropského společenství, podílelo na přijímání směrnic 2003/9, 2004/85 a 2005/85, jakož i nařízení č. 343/2003, nevystává v tomto ohledu v původním řízení otázka účinnosti článku 18 Listiny základních práv vůči Spojenému království.

48 — Protože zákaz navrácení podle článku 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků se vztahuje na uprchlíky, je ochrana poskytovaná článkem 18 Listiny základních práv v tomto ohledu ovlivněna pojmem uprchlíka definovaným Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků [v tomto smyslu: Jarass, D. (citováno v poznámce pod čarou 44), článek 18, bod 5]. V kontextu zákazu navrácení podle článku 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků zahrnuje pojem uprchlíka nejen ty, kterým byl již statut uprchlíka přiznán, nýbrž i ty, kteří splňují podmínky pro přiznání statusu uprchlíka. V tomto smyslu viz Lauterpacht, E./Bethlehem, D., „The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion“, in: *Refugee Protection in International Law* (vyd. Feller, E./Türk, V./Nicholson, F.), Cambridge 2003, s. 87, 116 a násled.

poskytována nejen ochrana před bezprostředním vyhoštěním do státu pronásledování, nýbrž rovněž ochrana před takzvaným řetězovým vyhoštěním, při kterém dochází k přemístění do státu, kde existuje nebezpečí vyhoštění do státu pronásledování⁴⁹.

žadatelů o azyl do členského státu, kde vážně hrozí porušení základních práv žadatelů o azyl, není slučitelné s Listinou základních práv.

115. Kdyby přetížení azylového systému členského státu vedlo k tomu, že uprchlíkům hrozí v členském státě přímé nebo nepřímé vrácení do státu pronásledování, zakazuje následně článek 18 Listiny základních práv jiným členským státům, aby do tohoto členského státu přemísťovaly uprchlíky.

ii) K povinnosti převzít odpovědnost podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003

116. Z mých výše uvedených úvah na jednu stranu vyplývá, že přetížení azylového systému členského státu může vést ke vzniku prostředí, ve kterém může být porušeno jedno nebo několik práv žadatelů o azyl zaručených Listinou základních práv. Na druhou stranu jsem dospěla k závěru, že přemístění

117. Za těchto okolností vyvstává otázka, zda lze nařízení č. 343/2003 vykládat tak, že je možné vyloučit taková přemístění žadatelů o azyl, která jsou v rozporu se základními právy.

118. Skutečnost, že nařízení č. 343/2003 je třeba v co největším rozsahu vykládat v souladu se základními právy, vyplývá na jedné straně z ustálené judikatury Soudního dvora, podle které členské státy musí dbát na to, aby se neopíraly o výklad ustanovení sekundárního práva, který je v rozporu se základními právy chráněnými unijním právním řádem nebo s obecnými zásadami unijního práva⁵⁰. Výklad nařízení č. 343/2003 v souladu se základními právy je na druhou stranu potřeba tím spíše, že v čl. 63 odst. 1 ES, který slouží jako zmocňovací základ tohoto nařízení stanovený primárním právem, je výslovně stanoveno, že opatření o azylu unijního práva musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků, jakož i s ostatními

49 — V tomto smyslu viz Lauterpacht, E./Bethlehem, D. (citováno v poznámce pod čarou 48), s. 122; Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. vydání, Stuttgart 2008, bod 655.

50 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. prosince 2009, Detiček (C-403/09 PPU, Sb. rozh. s. I-12193, bod 34); ze dne 26. června 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophones a další (C-305/05, Sb. rozh. s. I-5305, bod 28), a ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist (C-101/01, Recueil, s. I-12971, bod 87).

příslušnými Smlouvami⁵¹. V patnáctém bodu odůvodnění nařízení č. 343/2003 je navíc výslovně potvrzeno, že toto nařízení ctí základní práva a zásady, které jsou uznány v Listině základních práv⁵².

Pokud členský stát vykoná toto právo týkající se převzetí odpovědnosti, stane se podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 příslušným členským státem, který s touto příslušností musí převzít veškeré s ní spojené povinnosti.

119. Podle mého názoru poskytuje čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 členským státům prostor k uvážení, který je dostatečně široký, aby jim umožňoval uplatnění tohoto nařízení způsobem slučitelným s požadavky vyplývajícími z ochrany základních práv, jestliže by při přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu vážně hrozilo porušení základních práv žadatele o azyl, zaručených Listinou základních práv.

121. V rozsahu, ve kterém by v případě přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu vážně hrozilo riziko porušení základních práv žadatele o azyl, zaručených Listinou základních práv, může členský stát, ve kterém žadatel o azyl podal žádost o azyl, zcela odstranit tuto hrozbu tím, že vykoná své právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003.

120. Článek 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 totiž členským státům poskytuje právo posoudit žádost o azyl, kterou v tomto členském státě podal žadatel o azyl, i tehdy, je-li podle čl. 3 odst. 1 ve spojení s ustanoveními kapitoly III nařízení primárně příslušný jiný členský stát.

122. Zohledníme-li zejména skutečnost, že členské státy mají povinnost výkladu nařízení č. 343/2003 v souladu se základními právy a že rovněž přemístění žadatelů o azyl do členského státu, ve kterém vážně hrozí porušení jednoho nebo více základních práv těchto žadatelů o azyl, je obvykle třeba klasifikovat jako porušení Listiny základních práv přemísťujícím členským státem, jsou členské státy podle mého názoru povinny vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, jestliže v primárně příslušném členském státě hrozí porušení základních práv žadatele o azyl, který má být přemístěn, zaručených Listinou základních práv.

51 — V této souvislosti viz rovněž Lenaerts, K., „The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice“, ICLQ 2010, s. 255, 298, který po podrobné analýze nejnovější judikatury Soudního dvora v oblasti evropského azylového systému dochází k závěru, že Soudní dvůr ve své judikatuře dbá na to, aby u evropského azylového systému byl respektován rozměr týkající se základních práv.

52 — K tomu viz rovněž rozsudky Salahadin Abdulla (uvedený výše v poznámce pod čarou 32, bod 54) a Bolbol (uvedený výše v poznámce pod čarou 32, bod 38) ohledně podobně znějícího desátého bodu odůvodnění směrnice 2004/83 a z tohoto vyplývající povinnosti výkladu relevantních ustanovení směrnice v souladu se základními právy.

123. Vážně hrozící porušení jednotlivých ustanovení směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85 v primárně příslušném členském státě, které zároveň nepředstavují porušení základních práv žadatele o azyl, který má být přemístěn, zaručených Listinou základních práv, naopak nepostačují k tomu, aby odůvodnila povinnost přemísťujícího členského státu vykonat právo týkající se převzetí povinnosti podle čl. 3. odst. 2 nařízení č. 343/2003.

124. V této souvislosti je na prvním místě třeba zdůraznit, že výklad nařízení č. 343/2003 v souladu se základními právy nemůže nařídít výkon práva týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3. odst. 2 nařízení č. 343/2003, jestliže hostitelský členský stát porušuje jednotlivá ustanovení směrnic 2003/9, 2004/86 nebo 2005/85, aniž však porušuje Listinu základních práv. Přemístění žadatele o azyl do členského státu, ve kterém nehrozí porušení práv tohoto žadatele o azyl, navíc v běžných případech ani nevede k porušení Listiny základních práv ze strany přemísťujícího členského státu.

125. Dále by s cíli nařízení č. 343/2003 bylo jen stěží slučitelné, kdyby každé nedodržení povinností vyplývajících ze směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85 postačovalo k tomu, aby bylo zmařeno přemístění žadatele o azyl do

primárně příslušného členského státu⁵³. Nařízením č. 343/2003 má totiž být stanovena jasná a proveditelná metoda určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl, která umožní tento členský stát urychleně určit⁵⁴. K uskutečnění tohoto cíle stanoví nařízení č. 343/2003 právní úpravu, podle níž je pro žádost o azyl podanou v Unii příslušný pouze jeden členský stát, určený na základě objektivních kritérií. V případě nedovoleného vstupu na území Unie je podle 10 nařízení č. 343/2003 k posuzování žádosti o azyl příslušný členský stát prvního vstupu [na území Unie]⁵⁵.

126. Kdyby nyní každé nedodržení jednotlivých ustanovení směrnic 2003/9, 2004/83 nebo 2005/85 ze strany členského státu, kde došlo k prvnímu nedovolenému vstupu na území Unie, mělo vést k tomu, že členský stát, v němž žadatel o azyl podal žádost o azyl, by měl povinnost vykonat své právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, bylo by kromě objektivních kritérií pro určení příslušného členského státu stanovených v kapitole III nařízení vytvořeno nové rozsáhlé kritérium o vyloučení, podle něhož by i drobná porušení pravidel

53 — Podle ustálené judikatury je pro výklad ustanovení práva Společenství třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí; viz rozsudek ze dne 29. ledna 2009, Petrosian a další (C-19/08, Sb. rozh. s. I-495, bod 34).

54 — Viz třetí bod odůvodnění a násl. nařízení č. 343/2003.

55 — Článek 10 nařízení č. 343/2003.

stanovených ve směrnici 2003/9, 2004/83 nebo 2005/85 mohla v jednotlivých členských státech vést k tomu, že by tyto členské státy byly osvobozeny od odpovědnosti stanovené v nařízení č. 343/2003 a s ní spojenými úkoly. To by mohlo vést nejen k úplnému zbavení účinku právní úpravy o odpovědnosti vypracované v nařízení č. 343/2003, nýbrž i k ohrožení cíle, které nařízení sleduje a kterým je urychlené určení členských států příslušných k posouzení žádostí o azyl podaných v Unii.

být přemístěni, zaručených Listinou základních práv, naopak nepostačují k tomu, aby odůvodnila povinnost přemísťujícího členského státu vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3. odst. 2 nařízení č. 343/2003.

iii) Dílčí závěr

b) Druhá a třetí předběžná otázka: Uplatnění nevyvratitelných domněnek v kontextu výkonu práva týkajícího se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003

127. V důsledku toho je na čtvrtou předběžnou otázku předkládajícího soudu třeba odpovědět v tom smyslu, že členský stát, v němž byla podána žádost o azyl, má povinnost vykonat své právo týkající se posuzování této žádosti o azyl podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, pokud by byl žadatel o azyl v případě svého přemístění do členského státu primárně příslušného podle čl. 3 odst. 1 ve spojení s ustanoveními kapitoly III nařízení č. 343/2003 vystaven vážnému nebezpečí porušení svých základních práv zaručených Listinou základních práv. Vážně hrozící porušení jednotlivých ustanovení směrnice 2003/9, 2004/83 a 2005/85 v primárně příslušném státu, která zároveň nepředstavují porušení základních práv žadatelů o azyl, kteří mají

128. Druhou a třetí předběžnou otázkou by předkládající soud chtěl zjistit, zda členské státy při použití nařízení č. 343/2003 mohou vycházet z nevyvratitelné domněnky, že členský stát primárně příslušný k posuzování žádosti o azyl bude po přemístění žadatele o azyl dodržovat minimální standardy směrnice 2003/8, 2004/83 a 2005/85, respektive základní práva žadatele o azyl (třetí předběžná otázka), takže přemístění žadatelů o azyl podle nařízení č. 343/2003 je třeba vždy považovat za slučitelné se základními unijními právy, a to neohledně na poměry, které v příslušném členském státě panují (druhá předběžná otázka).

129. Podle mého názoru je na tuto otázku třeba odpovědět záporně.

že žadatelé o azyl by byli přemístěni do jiného členského státu i přes vážně hrozící porušení jejich práv zaručených Listinou základních práv.

130. Jak jsem již uvedla výše, nelze zcela vyloučit nebezpečí, že žadatelé o azyl budou při přemístění do jiného členského státu za účelem posouzení jejich žádostí o azyl vystaveni *de facto* zacházení, které je v rozporu s jejich základními a lidskými právy. Jestliže by v členském státě primárně příslušném k posuzování žádosti o azyl vážně hrozilo nebezpečí porušení práv žadatele o azyl, zaručených Listinou základních práv, je členský stát, v němž tento žadatel o azyl podal svou žádost o azyl, povinen vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003.

132. Z téhož důvodu je třeba rovněž použití nařízení č. 343/2003 na základě nevyvratitelné domněnky, že v hostitelském členském státě jsou dodržovány všechny minimální standardy směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85, zamítnout jako neslučitelné s unijním právem. Nevyvratitelná domněnka, že jsou dodržovány všechny minimální standardy směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85, se totiž *de facto* neodlišuje od nevyvratitelné domněnky, že v primárně příslušném členském státě jsou dodržována základní práva žadatelů o azyl zaručená Listinou základních práv.

131. Z těchto zjištění přímo vyplývá, že použití nařízení č. 343/2003 na základě nevyvratitelné domněnky, že základní práva žadatele o azyl budou v členském státě primárně příslušném k posouzení jeho žádosti o azyl dodržována, je neslučitelné s povinností členských států vykládat a uplatňovat nařízení č. 343/2003 v souladu se základními právy⁵⁶. V tomto případě by totiž členský stát, v němž žadatel o azyl podal svou žádost o azyl, nebyl nikdy povinen vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, a nebylo by tedy možné vyloučit,

133. To ovšem neznamená, že členským státům není v zásadě umožněno, aby v rámci použití nařízení č. 343/2003 vycházely z vyvratitelné domněnky, že lidská práva a také základní práva žadatele o azyl jsou v členském státě primárně příslušném k posuzování jeho žádosti dodržována. V této souvislosti je třeba připomenout, že zacházení s žadateli o azyl a posuzování jejich žádostí o azyl podle směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85 musí v každém členském státě splňovat rozsáhlé minimální standardy a že všechny členské státy musejí dodržovat Listinu základních

56 — Viz bod 118 tohoto stanoviska.

práv⁵⁷, a jakožto smluvní státy i EÚLP a Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků. S přihlédnutím k vysoké úrovni ochrany, která je tím – právně – zajištěna, je dokonce nasnadě, že v rámci přemístění žadatelů je namístě vycházet z vyvratitelné domněnky, že s těmito žadateli o azyl je v primárně příslušném členském státě zacházeno v souladu s lidskými a základními právy⁵⁸. V tomto smyslu je v druhém bodě odůvodnění nařízení č. 343/2003 výslovně zdůrazněno, že členské státy, které dodržují zásadu nenavracení, pokládány za bezpečné země pro státní příslušníky třetích zemí⁵⁹.

musí ovšem respektovat zásadu efektivity, podle níž nesmí být v praxi znemožňován nebo nadměrně ztěžován výkon práv příznávných unijním právním řádem⁶⁰.

135. V rozsahu, ve kterém se tedy členské státy rozhodnou pro zavedení vyvratitelné domněnky, že lidská práva i základní práva žadatele o azyl jsou v primárně příslušném členském státě dodržována, musí být žadatelům o azyl z procesního hlediska dána možnost tuto domněnku také skutečně vyvrátit. Konkrétní podoba důkazních prostředků, které jsou v tomto ohledu k dispozici, i stanovení pravidel a principů posouzení důkazů jsou při dodržení zásady efektivity naopak věcí vnitrostátního právního řádu jednotlivých členských států.

134. Kdyby se členské státy rozhodly pro uplatnění takové vyvratitelné domněnky,

57 — K obsahu a dosahu Protokolu (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království viz body 165 a násl. tohoto stanoviska.

58 — Rovněž ESJP tak například ve svém rozhodnutí ze dne 2. prosince 2008, K.R.S. v. Spojené království (žaloba č. 32733/08) vycházel z předpokladu, že Řecko splní povinnosti vyplývající ze směrnic 2005/85 a 2003/9.

59 — V této souvislosti viz rovněž Protokol (č. 24) o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, připojený ke Smlouvě o EU a SFEU. Tento Protokol nejprve poukazuje na to, že se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie se členské státy pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu navzájem považují za bezpečnou zemi původu. Za těchto okolností Protokol dále konstatuje, že žádost příslušníka členského státu o azyl proto jiný členský stát může zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování jen za velmi přísných podmínek, které jsou v Protokolu uvedeny.

136. Na základě všech uvedených skutečností je třeba na druhou a třetí předběžnou otázku odpovědět v tom smyslu, že povinnost vykládat nařízení č. 343/2003 v souladu se

60 — K zásadě efektivity viz rozsudky ze dne 8. července 2010, Bulicke (C-246/09, Sb. rozh. s. I-7003, bod 25); ze dne 12. února 2008, Kempter (C-2/06, Sb. rozh. s. I-411, bod 57); ze dne 7. června 2007, van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, Sb. rozh. s. I-4233, bod 28), a ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 43).

základními právy brání uplatnění nevyvratitelné domněnky, podle které členský stát primárně příslušný k posouzení žádosti o azyl dodržuje základní práva žadatele o azyl vyplývající z unijního práva, respektive všechny minimální standardy směrnic 2003/9, 2004/83 a 2005/85. Členským státům naopak není bráněno v tom, aby vycházely z vyvratitelné domněnky, že lidská práva i základní práva žadatele o azyl jsou v tomto primárně příslušném členském státě dodržována.

zvláštní roli pro předložení této otázky hraje rozhodnutí ESLP ze dne 2. prosince 2008 K.R.S. v. Spojené království⁶¹. V tomto rozhodnutí musel ESLP rozhodnout o stížnosti týkající se porušení lidských práv iránského státního příslušníka, který měl být podle ustanovení nařízení č. 343/2003 přemístěn ze Spojeného království do Řecka. Podle názoru iránského žadatele o azyl by vyhoštění do Řecka porušilo článek 3 EÚLP. Ve svém rozhodnutí ze dne 2. prosince 2008 ESLP tuto žalobu zamítl jako zjevně neopodstatněnou.

C – Pátá předběžná otázka: Vztah mezi ochranou žadatelů o azyl stanovenou v Listině základních práv a ochranou žadatelů o azyl stanovenou v EÚLP

137. Podstatou páté předběžné otázky předkládajícího soudu je to, zda články 1, 18 a 47 Listiny základních práv poskytují žadatelům o azyl, kteří mají být podle ustanovení nařízení č. 343/2003 přemístěni do jiného členského státu, širší ochranu než článek 3 EÚLP.

139. K době, kdy bylo formulováno předkládací rozhodnutí, si předkládající soud byl vědom, že je postaven před otázku, jakým způsobem má zohlednit rozhodnutí ESLP K.R.S. v. Spojené království. Přitom bylo třeba objasnit, zda analýza, kterou učinil ESLP, že přemístění iránského žadatele o azyl do Řecka není v rozporu s článkem 3 EÚLP, nebrání tomu, aby v případě, jakým je projednávaný případ, bylo určeno porušení článku 1, 18 a 47 Listiny základních práv.

140. Jak jsem již vysvětlila, ESLP ve svém rozsudku ze dne 21. ledna 2011, M.S.S. v. Belgie

138. I když předkládající soud výslovně nezmínil právní pozadí této otázky, zdá se, že

61 — Rozhodnutí K.R.S. v. Spojené království (uvedené výše v poznámce pod čarou 58).

a Řecko⁶², a tedy po doručení předkládacího rozhodnutí, dále rozvinul svou judikaturu a přemístění žadatele o azyl z Belgie do Řecka podle nařízení č. 343/2003 klasifikoval jako porušení článku 3 EÚLP a rovněž článku 13 ve spojení s článkem 3 EÚLP ze strany Belgie.

Soudní dvůr je žádán o objasnění, jaký je vztah článků 3 a 13 EÚLP k příslušným ustanovením Listiny základních práv⁶³ a jaký má vliv judikatura ESLP týkající se (ne)slučitelnosti přemístění žadatelů o azyl do Řecka s EÚLP na soudní přezkum slučitelnosti takových přemístění s Listinou základních práv.

141. S přihlédnutím k tomuto vývoji v judikatuře ESLP se předkládající soud již nyní nemusí zabývat primárně otázkou, za jakých podmínek by i přes rozhodnutí ESLP ve věci K.R.S. v. Spojené království mohlo přemístění žadatelů o azyl do Řecka vést k určení porušení základních práv těchto žadatelů o azyl zaručených Listinou základních práv, nýbrž spíše otázkou, zda při dodržení rozsudku ESLP ve věci M.S.S. v. Belgie a Řecko vůbec lze prohlásit přemístění žadatelů o azyl do Řecka ještě za slučitelné s Listinou základních práv.

143. Pro zodpovězení těchto otázek je třeba vycházet z čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv. Podle něj mají práva Listiny základních práv, odpovídající právům zaručeným EÚLP, stejný smysl a rozsah jako ty, které jim příkládá EÚLP. V čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv je kromě toho výslovně objasněno, že toto ustanovení nebrání tomu, aby unijní právo poskytovalo širší ochranu.

142. Za těchto okolností je třeba chápat páťou předběžnou otázku v podstatě tak, že

63 — Zrcadlovým ustanovením článků 3 a 13 EÚLP jsou články 4 a čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv. Ve Vysvětleních k Listině základních práv ohledně článku 4 je k tomu konstatováno, že právo uvedené v článku 4 je právem zaručeným článkem 3 EÚLP, který má totožné znění, a proto má článek 4 na základě čl. 52 odst. 3 Listiny stejný smysl a rozsah jako článek 3 EÚLP. Ve Vysvětleních k Listině základních práv ohledně čl. 47 odst. 1 je zdůrazněno, že toto ustanovení je sice založeno na článku 13 EÚLP, avšak přesto poskytuje širší ochranu, protože je zaručeno právo na účinnou soudní ochranu.

62 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 3.

144. Ve Vysvětleních k Listině je ohledně čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv zdůrazněno, že tímto ustanovením má být vytvořena nezbytná soudržnost mezi Listinou základních práv a EÚLP. Tento odkaz nemá být podle Vysvětlení k Listině chápán pouze jako odkaz na znění EÚLP a její Protokoly, nýbrž i na konkretizaci prostřednictvím judikatury ESLP, která se týká významu a dosahu práv, které EÚLP obsahuje. Autonomní povaha unijního práva a Soudního dvora by tím ovšem neměly být dotčeny.

odkaz na EÚLP obsažený v čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv jako v podstatě dynamický odkaz, který v zásadě zahrnuje judikaturu ESLP⁶⁵.

145. Podle čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv je tedy třeba zajistit, aby ochrana zaručená Listinou základních práv nebyla v oblastech, ve kterých se překrývají ustanovení Listiny základních práv se zárukami poskytnutými v EÚLP, menší než ochrana poskytnutá EÚLP. Protože ochrana poskytnutá EÚLP se dále ustáleně rozvíjela ve světle jejího výkladu ze strany ESLP⁶⁴, je třeba chápat rovněž

146. V této souvislosti je přirozeně nutné zohlednit fakt, že rozsudky ESLP jsou svou podstatou vždy rozhodnutími soudu týkajícími se konkrétního případu, a nikoli normami EÚLP samé, takže by bylo chybou považovat v rámci použití Listiny základních práv judikaturu ESLP za zdroj výkladu s neomezenou platností⁶⁶. Toto konstatování přirozeně nesmí zastřít skutečnost, že judikatura ESLP náleží při výkladu Listiny základních práv zvláštní význam a velká váha, takže její

64 — ESLP v ustálené judikatuře potvrzuje, že EÚLP je třeba chápat jako „živoucí nástroj“; viz rozsudky EGMR ze dne 25. dubna 1978, *Tyler v. Spojené království* (žaloba č. 5856/72, bod 31), a ze dne 16. prosince 1999, *v. v. Spojené království* (žaloba č. 24888/94, bod 72).

65 — V této souvislosti viz rovněž Rengeling, H.W./Szczekalla, P., *Grundrechte in der Europäischen Union*, Kolín nad Rýnem 2004, bod 468, kteří poukazují na to, že čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv přináší velkou dynamiku ve vývoji základních unijních práv. Naumann, K., „Art. 52 Abs. 3 GrCh zwischen Kohärenz des europäischen Grundrechtsschutzes und Autonomie des Unionsrechts“, *EuR* 2008, s. 424, poukazuje na to, že bez zohlednění judikatury ESLP stejně nelze konstatovat, jaký význam a dosah náleží právu v EÚLP, a že pouze dynamický odkaz může zabránit vzájemnému nesouladu judikatury Soudního dvora a ESLP.

66 — K tomu viz stanovisko generálního advokáta Poiaresse Madura přednesené 9. září 2008 ve věci *Elgafaji* (C-465/07, rozsudek ze dne 17. února 2009, Sb. rozh. s. I-921, bod 23).

zohlednění je při výkladu Listiny základních práv nezbytné⁶⁷.

základních práv se zárukami poskytnutými v EÚLP, menší než ochrana poskytnutá EÚLP. Vzhledem k tomu, že velikost a rozsah ochrany poskytnuté prostřednictvím EÚLP byly v judikatuře ESLP upřesněny, náleží této judikatuře při výkladu příslušných ustanovení Listiny základních práv, který činí Soudní dvůr, zvláštní význam a velká váha.

147. Potvrzení této analýzy lze nalézt v judikatuře Soudního dvora, který v kontextu výkladu ustanovení Listiny základních práv systematicky zohledňuje judikaturu ESLP k příslušným ustanovením EÚLP⁶⁸.

148. V důsledku toho je na pátou předběžnou otázku třeba odpovědět v tom smyslu, že podle čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv je třeba zajistit, aby ochrana zaručená Listinou základních práv nebyla v oblastech, ve kterých se překrývají ustanovení Listiny

D – Šestá předběžná otázka: Soudní přezkum dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a EÚLP v primárně příslušném členském státě podle nařízení č. 343/2003

67 — V této souvislosti viz rovněž Danwitz, T., „Art. 52“, in *Europäische Grundrechtecharta* (vyd. Tettinger, P./Stern, K.), Mnichov 2006, body 57 a násl., který na jedné straně zdůrazňuje, že Listina základních práv přirozeně neposkytuje ESLP výlučnou pravomoc výkladu příslušných práv, na druhé straně však připouští, že Soudní dvůr není v tomto ohledu vázán výkladem práv EÚLP učiněným v judikatuře ESLP, je-li úroveň ochrany zaručená ESLP nižší. Dále viz Lenaerts, K./de Smijter, E., „The Charter and the Role of the European Courts“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2001, s. 90, 99, kteří zřejmě přijímají názor, že Soudní dvůr má povinnost respektovat a přejímat relevantní judikaturu ESLP.

68 — V nedávné době viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker a Markus Schecke (C-92/09 a C-93/09, Sb. rozh. s. I-11063, body 43 a násl.). Rovněž viz rozsudek ze dne 17. února 2009, Elgafaji (C-465/07, Sb. rozh. s. I-921, bod 44), ve kterém Soudní dvůr jakožto *obiter dictum* zdůraznil, že výklad sporných ustanovení směrnice 2004/83, učiněný v tomto rozsudku, je plně slučitelný s EÚLP, včetně judikatury ESLP týkající se článku 3 EÚLP. V rozsudku ze dne 5. října 2010, McB (C-400/10 PPU, Sb. rozh. s. I-8965, bod 53), Soudní dvůr ohledně článku 7 Listiny základních práv výslovně konstatoval, že je tedy třeba dát tomuto ustanovení tentýž smysl a dosah, jež podává čl. 8 odst. 1 EÚLP, jak je vykládán judikaturou ESLP.

149. Podstatou šesté předběžné otázky předkládajícího soudu je to, zda vnitrostátní právní úprava, podle které měly soudy v rámci svého přezkumu použití nařízení č. 343/2003 vycházet z nevratitelné domněnky, že členský stát primárně příslušný k posuzování žádosti o azyl je bezpečnou zemí, kde žadatelům o azyl nehrozí vyhoštění do státu pronásledování neslučitelné s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků nebo s EÚLP, je slučitelná s článkem 47 Listiny základních práv.

150. Pro zodpovězení těchto otázek se budu nejprve zabývat vztahem mezi právy žadatelů o azyl podle článku 47 Listiny základních práv a nebezpečím vyhoštění do státu pronásledování neslučitelným s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků nebo EÚLP, které hrozí v případě přemístění žadatelů o azyl do primárně příslušného členského státu. Na základě těchto úvah následně zodpovím šestou otázku předkládajícího soudu.

1. Článek 47 odst. 1 Listiny základních práv a nebezpečí porušení Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, respektive EÚLP po přemístění žadatele o azyl podle nařízení č. 343/2003

151. Podle čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv má každý, jehož práva a svobody přiznané unijním právem byly porušeny, za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinný prostředek nápravy před soudem.

152. Základní podmínkou použitelnosti článku 47 Listiny základních práv je tedy skutečnost, že práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny. Za těchto okolností může porušení Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků nebo EÚLP vést ke vzniku práva na účinnou právní ochranu podle

čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv pouze tehdy, je-li namíste klasifikovat toto porušení zároveň jako porušení práv nebo svobod zaručených unijním právem.

153. I když je třeba *de iure* striktně rozlišovat porušení Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků nebo EÚLP v rámci přemístění žadatele o azyl do členského státu, ve kterém mu vážně hrozí vyhoštění do státu pronásledování, od porušení unijního práva, které je s tím případně spojené, zpravidla existuje v takovém případě *de facto* souběžnost mezi porušením Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, respektive EÚLP a porušením unijního práva.

154. Pro posouzení, zda je přemístění žadatele o azyl do členského státu, ve kterém při porušení Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků vážně hrozí vyhoštění žadatele o azyl do jiného členského státu, podle unijního práva legální, je třeba vycházet z článku 18 Listiny základních práv, podle kterého je zaručeno práva na azyl při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků⁶⁹. V důsledku tohoto výslovného odkazu na Ženevskou úmluvu o právním postavení

69 — Viz body 114 a násl. tohoto stanoviska.

uprchlíků poskytuje článek 18 Listiny základních práv uprchlíkům, kteří podali žádost o azyl, ochranu před přemístěním neslučitelnými s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků⁷⁰. Za těchto okolností je přemístění uprchlíka do členského státu primárně příslušného k posouzení jeho žádosti o azyl neslučitelné s Listinou základních práv, pakliže v tomto členském státě vážně hrozí přímé nebo nepřímé, s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků neslučitelné, vyhoštění do státu pronásledování.

přemístění žadatelů o azyl mezi členskými státy ve svém rozsudku M.S.S. v. Belgie a Řecko. Zdůraznil přitom, že přemístění žadatele o azyl do státu, který představuje mezičlánek v procesu přemístění a je rovněž státem Úmluvy, ponechává nedotčenu odpovědnost státu, který žadatele o azyl vyhošťuje a který je podle článku 3 EÚLP povinen upustit od vyhoštění, existují-li prokazatelně vážné důvody pro domněnku, že dotčená osoba je v případě svého přemístění do státu, který představuje mezičlánek v procesu přemístění, v tomto státě skutečně vystavena nebezpečí přemístění do jiného státu, které je v rozporu se článkem 3 EÚLP⁷².

155. Pro posouzení, zda je přemístění žadatele o azyl do členského státu, ve kterém vážně hrozí při porušení EÚLP jeho vyhoštění do třetí země, podle unijního práva legální, je třeba vycházet ze zásady čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv, podle které nesmí být rozsah ochrany práv zaručených Listinou základních práv menší než záruky poskytnuté EÚLP⁷¹.

156. V této souvislosti ESLP nedávno objasnil záruky poskytnuté EÚLP ohledně

157. S ohledem na požadavky čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv existuje v případě, že by přemístění žadatele o azyl do členského státu primárně příslušného podle nařízení č. 343/2003 z důvodu nebezpečí nepřímého *refoulement* (zákaz vyhoštění a navracení) porušovalo článek 3 EÚLP, zpravidla rovněž porušení Listiny základních práv. V této souvislosti přichází v úvahu zejména porušení základních práv žadatelů o azyl zaručených články 1, 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv⁷³.

70 — K odkazu na Ženevskou úmluvu v článku 18 Listiny základních práv viz Bernsdorff, N., in: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (vyd. Meyer, J.), 3. vydání, Baden-Baden 2011, článek 18, bod 10; Wollenschläger, M., in: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (vyd. Heselhaus/Nowak), Mnichov 2006, § 16, bod 32; Jochum, G., v *Europäische Grundrechtecharta* (vyd. Tettinger, P./Stern, K.), Mnichov 2006, článek 18, bod 6.

71 — Viz body 143 a násl. tohoto stanoviska.

72 — Rozsudek M.S.S. v. Belgie a Řecko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 342).

73 — K otázce, zda je možné samostatně používat vedle sebe článek 1, článek 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv v případě přemístění žadatele o azyl do členského státu, neslučitelného s těmito ustanoveními, viz výše poznámky pod čarou 44 a 46.

158. V souhrnu je v důsledku uvedených skutečností nutné konstatovat, že přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu podle nařízení č. 343/2003 je zpravidla neslučitelné s unijním právem, jestliže žadateli o azyl v tomto členském státě vážně hrozí vyhoštění do státu pronásledování, neslučitelné s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků nebo s EÚLP. V případě, že přemístění žadatele o azyl porušuje unijní právo, lze článek 47 použít.

2. Neslučitelnost nevyvratitelné právní domněnky, že žadateli o azyl v primárně příslušném členském státě nehrozí vyhoštění do jiného státu, neslučitelné s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků, respektive EÚLP, s článkem 47 Listiny základních práv

159. Podle čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv je třeba každému, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, poskytnout účinnou právní ochranu ohledně přezkumu těchto porušení práv. Vzhledem k tomu, že touto právní ochranou má být objasněno, zda práva a svobody zaručené unijním právem byly skutečně porušeny, vzniká toto právo na účinnou právní ochranu již od

okamžiku, kdy je toto porušení právo přiměřeným způsobem potvrzeno⁷⁴.

160. Konkrétní procesní podoba účinné právní ochrany ve smyslu článku 47 Listiny základních práv je v široké míře přenechána členským státům. Hranice tohoto prostoru pro uvážení členských států týkající se podoby účinné právní ochrany ovšem tvoří požadavek, že vždy musí být zaručena účinnost této právní ochrany. V této souvislosti je rovněž třeba dbát na to, že podle čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv musí být každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto Listinou stanoveno zákonem⁷⁵ a respektovat podstatu těchto práv a svobod.

161. K minimálnímu obsahu práva na účinnou právní ochranu patří to, že právní ochrana, kterou je třeba poskytnout oprávněně

74 — Viz Jarass, D. (citováno v poznámce pod čarou 44), článek 47, bod 11; Alber, S., in: *Europäische Grundrechtecharta* (vyd. Tettinger, P./Stern, K.), Mnichov 2006, článek 47, bod 25; Nowak, C. (citováno v poznámce pod čarou 19), § 51, bod 32. V tomto smyslu viz rovněž ustálená judikatura ESLP ohledně článku 13 EÚLP, podle které se právo na účinný právní prostředek nápravy, které je tímto ustanovením zaručené, se použije již tehdy, je-li přiměřeným způsobem konstatováno porušení EÚLP – takzvaná „arguable complaint“. Viz rozsudky M.S.S. v. Belgie a Řecko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 288), a ze dne 26. října 2000, Kudła v. Polsko (žaloba č. 30210/96, bod 157).

75 — V důsledku této výhrady zákona pro omezování základních práv musí omezení práv zaručených Listinou základních práv stanovit buď unijní zákonodárce, nebo vnitrostátní zákonodárce. Pokud dochází k omezení základních práv na úrovni vnitrostátního právního řádu, je ovšem třeba vykládat tuto výhradu zákona širokým způsobem, tak že – s přihlédnutím k různým zákonným tradicím členských států – může zahrnovat rovněž zvykové právo nebo soudcovský vývoj práva; viz Jarass, D. (citováno v poznámce pod čarou 44), článek 52, bod 28; Borowsky, D. (citováno v poznámce pod čarou 44), článek 52, bod 20.

osobě, musí být v souladu se zásadou efektiv-
ty⁷⁶. Podle této zásady nesmí být v praxi zne-
možňován nebo nadměrně ztěžován výkon
práv přiznaných unijním právním řádem⁷⁷.

162. Jsem toho názoru, že z těchto úvah
o podstatě a minimálním obsahu práva na
účinnou právní ochranu podle článku 47 Lis-
tiny základních práv přímo vyplývá, že vnitro-
státní právní úprava, podle které měly soudy
vycházet v rámci svého přezkumu přemístění
žadatele o azyl do primárně příslušného člen-
ského státu podle nařízení č. 343/2003 z ne-
vyvratitelné domněnky, že tento členský stát
v rozporu s EÚLP nebo Ženevskou úmluvu
o právním postavení uprchlíků nevyhostí ža-
datele o azyl do jiného státu, je neslučitelná
s článkem 47 Listiny základních práv.

163. V této souvislosti je rozhodující, že
taková domněnka nadměrně ztěžuje nebo

dokonce *de facto* vylučuje soudní přezkum
nebezpečí řetězového vyhoštění do státu
pronásledování, které je neslučitelné s Lis-
tinou základních práv. Logicky by totiž bylo
pouze těžko pochopitelné, kdyby vnitrostátní
soud nepotvrdil ohrožení řetězového vyhoš-
tění do státu pronásledování z perspektivy
EÚLP a Ženevské úmluvy o právním posta-
vení uprchlíků, naproti tomu by potvrdil to-
též ohrožení řetězového vyhoštění do státu
pronásledování z perspektivy Listiny základ-
ních práv. Z tohoto důvodu je dotčená nevy-
vratitelná domněnka, že primárně příslušný
členský stát nevyhostí žadatele o azyl v roz-
poru s EÚLP a Ženevské úmluvy o právním
postavení uprchlíků do státu pronásledování,
neslučitelná s článkem 47 Listiny základních
práv.

164. V důsledku toho je na šestou předběž-
nou otázku třeba odpovědět v tom smyslu,
že vnitrostátní právní úprava, podle které
vnitrostátní soudy musí při posuzování, zda
žadatel o azyl může být legálně přemístěn po-
dle nařízení č. 343/2003 do jiného členského
státu, vycházet z nevyvratitelné domněnky,
že tento členský stát je bezpečnou zemí, kde
žadatelům o azyl nehrozí vyhoštění do státu
pronásledování, neslučitelné s Ženevskou
úmluvou o právním postavení uprchlíků nebo
EÚLP, je neslučitelná s článkem 47 Listiny zá-
kladních práv.

76 — K roli zásady efektivit pro použití článku 47 Listiny základ-
ních práv viz Alber, S. (citováno v poznámce pod čarou 74),
článek 47, bod 34; Jarass, D., „Bedeutung der EU-Recht-
sschutzgewährleistung für nationale und EU-Gerichte“,
NJW 2011, s. 1393, 1395. Rovněž viz ustálená judika-
tura ESLP ohledně článku 13 EÚLP, podle které je třeba
právo na účinný právní prostředek nápravy zaručené tímto
ustanovením vykládat v tom smyslu, že právní prostředek
nápravy musí být oprávněné osobě k dispozici jak *de facto*,
tak i *de iure*, a příslušné vnitrostátní orgány přitom musí
mít možnost jak přezkoumat podstatu údajného porušení
EÚLP, tak i vytvořit přiměřenou nápravu. Viz rozsudek
M.S.S. v. Belgie a Recko (vedený výše v poznámce pod
čarou 3, body 290 a násl.).

77 — Viz judikatura uvedená v poznámce pod čarou 60.

E – *Sedmá předběžná otázka*

práv, bez dalšího zodpovědět záporně⁷⁸. K tomuto závěru mě vede analýza znění Protokolu (č. 30) s přihlédnutím zejména k jeho bodům odůvodnění.

165. Předkládající soud svou sedmou předběžnou otázkou žádá Soudní dvůr o objasnění obsahu a dosahu Protokolu (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, připojeného ke Smlouvě o Evropské unie a Smlouvě o fungování Evropské unie. Podstatou otázky předkládajícího soudu je přitom skutečnost, zda ustanovení Listiny základních práv, relevantní pro projednávané řízení, mohou mít s přihlédnutím k tomuto Protokolu neomezený právní účinek v právním řádu Spojeného království.

168. Podle čl. 1 odst. 1 Protokolu (č. 30) Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.

166. Touto otázkou by chtěl předkládající soud zjistit, zda a pokud ano, v jakém rozsahu je třeba klasifikovat Protokol (č. 30) jako ustanovení [o výjimce] „opt-out“ Spojeného království a Polské republiky z Listiny základních práv.

169. Podle svého znění tedy čl. 1 odst. 1 Protokolu (č. 30) objasňuje, že Listina základních práv nesmí vést ani k posunu pravomocí v neprospěch Spojeného království nebo Polska, ani k rozšíření oblasti působnosti unijního práva nad rámec unijních pravomocí stanovených ve Smlouvách. Článek 1 odst. 1 Protokolu (č. 30) tím ovšem pouze potvrzuje normativní obsah článku 51 Listiny základních práv, jehož cílem je právě vyloučit takové rozšiřování unijních pravomocí, respektive

167. Podle mého názoru je třeba otázku, zda je namístě klasifikovat Protokol (č. 30) jako obecné ustanovení opt-out Spojeného království a Polské republiky z Listiny základních

78 — V tomto smyslu rovněž: House of Lords – European Union Committee, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*. Volume I: Report (10th Report of Session 2007-08), <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/62/62.pdf>, body 5.87 a 5.103. Takto rovněž Pernice, L., „The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights“, v Griller, S./Ziller, J. (vyd.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Vídeň 2008, s. 235, 245.

oblast působnosti unijního práva⁷⁹. Platnost Listiny základních práv pro Spojené království a Polsko tedy čl. 1 odst. 1 Protokolu (č. 30) v zásadě nezpochybnuje⁸⁰.

170. Tuto analýzu potvrzují body odůvodnění Protokolu, ve kterých je několikrát potvrzena obecná platnost Listiny základních práv v polském, jakož i v anglickém právním řádu⁸¹. Ve třetím bodu odůvodnění je tak zdůrazňováno, že podle článku 6 Smlouvy o ES musí být Listina *uplatňována a vykládána* soudy Polska a Spojeného království přísně v souladu s vysvětleními uvedenými ve zmíněném článku. V osmém a devátém bodě odůvodnění je vzato na vědomí přání Polska a Spojeného království *vyjasnit některé aspekty uplatňování Listiny*, jakož i *uplatňování Listiny* ve vztahu k právním předpisům a správním postupům Polska a Spojeného království.

171. Zatímco čl. 1 odst. 1 Protokolu (č. 30) platnost Listiny základních práv nezpochybnuje, nýbrž pouze je třeba klasifikovat jej jako

výslovné potvrzení normativního obsahu článku 51 Listiny základních práv, zdá se, že cílem čl. 1 odst. 2 Protokolu (č. 30) je upřesnění platnosti jednotlivých ustanovení Listiny v právních řádech Spojeného království a Polska. Podle čl. 1 odst. 2 Protokolu (č. 30) totiž nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v Polsku či ve Spojeném království, nejsou-li tato práva stanovena ve vnitrostátním právu Polska či Spojeného království.

172. Článek 1 odst. 2 Protokolu (č. 30) vychází ze sociálních základních práv a zásad, společně upravených v hlavě IV Listiny základních práv (články 27 až 38). Tato hlava s nadpisem „Solidarita“ je považována za jedno z nejspornějších témat při vzniku Listiny základních práv. Sporná nebyla pouze zásadní otázka, zda by měla být do Listiny základních práv přijata sociální práva a zásady, nýbrž i kolik sociálních práv má být přijato, jakou podobu je třeba jim konkrétně dát, jaké by měla mít závazné účinky a zda je třeba je klasifikovat jako základní práva, nebo spíše jako zásady⁸².

79 — Viz body 71 a násl. tohoto stanoviska. V tomto smyslu rovněž Craig, P., *The Lisbon Treaty*, Oxford 2010, s. 239; Pernice, I. (citováno v poznámce pod čarou 78), s. 246 a násl.

80 — Takto rovněž House of Lords – European Union Committee (citováno v poznámce pod čarou 78), bod 5.103, písm. a); Dougan, M., „The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts“, CMLR 2008, s. 617, 669. Dále viz Craig, P. (citováno v poznámce pod čarou 79), s. 239, který v této souvislosti správně zdůrazňuje, že čl. 1 odst. 2 Protokolu (č. 30) by postrádal smysl, kdyby čl. 1 odst. 1 tohoto Protokolu obsahoval obecné ustanovení opt-out.

81 — K tomu viz House of Lords – European Union Committee (citováno v poznámce pod čarou 78), bod 5.102.

82 — K tomu viz Riedel, E., v *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (vyd. Meyer, J.), 3. vydání, Baden-Baden 2011, před hlavou IV, body 7 a násl.

173. Konstatováním, že nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva mezi soukromými subjekty platná v Polsku či ve Spojeném království, potvrzuje čl. 1 odst. 2 Protokolu (č. 30) nejprve zásadu vyjádřenou v čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv, že Listina základních práv nevytváří soudně vymahatelná práva mezi soukromými subjekty. Zdá se, že čl. 1 odst. 2 Protokolu (č. 30) však navíc rovněž vylučuje, aby ze článku 27 až 38 Listiny základních práv bylo možné vyvozovat nová unijní práva a nároky Unie, na které by se oprávněné osoby mohly odvolávat vůči Spojenému království nebo vůči Polsku⁸³.

174. Protože základní práva dotčená v tomto řízení nenáleží k sociálním právům a zásadám uvedeným v hlavě IV Listiny základních práv, není třeba otázku přesné platnosti a dosahu čl. 1 odst. 2 Protokolu (č. 30) na tomto místě více rozebírat. V tomto ohledu postčuje odkaz na desátý bod odůvodnění Protokolu (č. 30), podle kterého se odkazy uvedené v tomto Protokolu na fungování určitého ustanovení Listiny v žádném případě nedotýkají fungování jiných ustanovení Listiny.

175. Článek 2 Protokolu (č. 30) konečně stanoví, že tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, se toto ustanovení vztahuje na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady obsažené v dotčeném ustanovení uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.

176. Ve světle již uvedených bodů odůvodnění nelze ani z článku 2 Protokolu (č. 30) vyvodit obecné ustanovení opt-out Spojeného království a Polské republiky z Listiny základních práv. Článek 2 Protokolu (č. 30) se mimoto vztahuje výlučně na ustanovení Listiny základních práv, která odkazují na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti⁸⁴. Tak tomu však u ustanovení Listiny základních práv relevantních pro projednávané řízení není.

177. V důsledku toho je na sedmou předběžnou otázku třeba odpovědět v tom smyslu, že výklad Protokolu (č. 30) neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost ustanovení Listiny základních práv relevantních pro projednávané řízení pro Spojené království.

83 — K tomu viz House of Lords – European Union Committee (citováno v poznámce pod čarou 78), bod 5.103, písm. b), podle jehož názoru čl. 1 odst. 2 Protokolu vylučuje, aby Soudní dvůr v rámci výkladu jednotlivých „práv“ hlavy IV dospěl k závěru, že by z těchto „práv“ mohly vyplývat soudně vymahatelné nároky vůči Spojenému království.

84 — Rovněž viz Dougan, M. (citováno v poznámce pod čarou 80), s. 670; House of Lords – European Union Committee (citováno v poznámce pod čarou 78), bod 5.103, písm. c); Pernice, I. (citováno v poznámce pod čarou 78), s. 248 a násl.

VII – Závěry

178. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy proto navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky předložené Court of Appeal of England and Wales takto:

- „1) Rozhodnutí členského státu podle čl. 3 odst. 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, o tom, zda posoudí žádost o azyl, která podle kritérií stanovených v kapitole III tohoto nařízení nespadá do jeho příslušnosti, představuje akt, kterým se provádí unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv.

- 2) Členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, je povinen vykonat své právo na posouzení této žádosti o azyl podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, jestliže by žadatel o azyl byl v případě svého přemístění do členského státu primárně příslušného podle čl. 3 odst. 1 ve spojení s ustanoveními kapitoly III nařízení č. 343/2003 vystaven vážnému nebezpečí porušení svých práv zaručených Listinou základních práv. Vážně hrozící porušení jednotlivých ustanovení směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, která stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, 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 či osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany nebo směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, v primárně příslušném členském státě, která nejsou zároveň porušením základních práv žadatelů o azyl, kteří mají být přemístěni, zaručených Listinou základních

práv, naopak nepostačují k odůvodnění povinnosti vykonat právo týkající se převzetí odpovědnosti podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003.

- 3) Povinnost výkladu nařízení č. 343/2003 v souladu se základními právy brání uplatnění nevyvratitelné domněnky, podle které členský stát primárně příslušný k posuzování žádosti o azyl dodržuje základní práva žadatele o azyl vyplývající z unijního práva, respektive všechny minimální standardy upravené ve směrnicih 2003/9, 2004/83 a 2005/85. Členským státům je naopak umožněno vycházet při použití nařízení č. 343/2003 z vyvratitelné domněnky, že lidská práva i základní práva žadatele o azyl jsou v členském státě primárně příslušném k posouzení jeho žádosti o azyl dodržována.
- 4) Podle čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv je tedy třeba zajistit, aby ochrana zaručená Listinou základních práv nebyla v oblastech, ve kterých se překrývají ustanovení Listiny základních práv se zárukami poskytnutými v EÚLP, menší než ochrana poskytnutá v EÚLP. Vzhledem k tomu, že velikost a rozsah ochrany poskytnuté v EÚLP byly v judikatuře ESLP upřesněny, náleží této judikatuře při výkladu příslušných ustanovení Listiny základních práv, který činí Soudní dvůr, zvláštní význam a velká váha.
- 5) Vnitrostátní právní úprava, podle které soudy při posouzení, zda žadatel o azyl může být legálně přemístěn do jiného členského státu podle nařízení č. 343/2003, musí vycházet z nevyvratitelné domněnky, že tento členský stát je bezpečnou zemí, ve které žadatelům o azyl nehrozí vyhoštění do státu pronásledování,

neslučitelné s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků nebo s EÚLP, je neslučitelná s článkem 47 Listiny základních práv.

- 6) Výklad Protokolu (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost ustanovení Listiny základních práv relevantních pro projednávané řízení pro Spojené království.“