



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

25. července 2018*

„Řízení o předběžné otázce – Azylová politika – Směrnice 2013/32/EU – Článek 31 odst. 8 a článek 32 odst. 2 – Zjevně nedůvodná žádost o mezinárodní ochranu – Pojem bezpečné země původu – Neexistence vnitrostátních právních předpisů týkajících se tohoto pojmu – Prohlášení žadatele, která jsou považována za hodnověrná, avšak nedostatečná vzhledem k tomu, že ochrana poskytovaná zemí původu žadatele má dostatečnou povahu“

Ve věci C-404/17,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (Správní soud se sídlem v Malmö rozhodující v otázkách imigrace, Švédsko) ze dne 3. července 2017, došlým Soudnímu dvoru dne 6. července 2017, v řízení

A

proti

Migrationsverket,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, J.-C. Bonichot (zpravodaj), A. Arabadžev, S. Rodin a E. Regan, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za švédskou vládu A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev a L. Zettergren, jako zmocněnkyněmi,
- za vládu Spojeného království R. Fadoju a C. Crane, jakož i S. Brandonem, jako zmocněnci, ve spolupráci s D. Blundellem, barrister,
- za Evropskou komisi K. Simonssonem a M. Condou-Durande, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

* Jednací jazyk: švédština.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 31 odst. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi A a Migrationsverket (Imigrační úřad, Švédsko) (dále jen „Úřad“) ve věci rozhodnutí tohoto Úřadu, jímž byla zamítnuta žádost A o přiznání postavení uprchlíka a o povolení k pobytu, byl nařízen jeho návrat do země jeho původu a bylo mu zakázáno, aby se vrátil do Švédska po dobu dvou let.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Článek 23 odst. 4 písm. g) směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. 2005, L 326, s. 13) zní následovně:

„Členské státy mohou rovněž stanovit, že se posuzovací řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II upřednostní nebo urychlí, pokud:

[...]

g) žadatel uvedl nesouvislé, protichůdné, nepravděpodobné nebo nedostatečné údaje, které jsou zjevně nepřesvědčivé, pokud jde o jeho tvrzení, že je vystaven pronásledování [...].“

- 4 Směrnice 2013/32 v bodech 11, 12, 18, 40, 41 et 42 odůvodnění uvádí:

„(11) Aby bylo možné komplexně a účinně posoudit potřeby žadatelů v oblasti mezinárodní ochrany ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany [(Úř. věst. 2011, L 337, s. 9)], měl by rámec Unie týkající se řízení pro přiznání a odnímání mezinárodní ochrany vycházet z pojetí jednotného azylového řízení.

(12) Hlavním cílem této směrnice je stanovit další normy řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany s cílem zavést v Unii společné azylové řízení.

[...]

(18) Je v zájmu členských států i žadatelů o mezinárodní ochranu, aby bylo rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu přijato co možná nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno provedení přiměřeného a úplného posouzení.

[...]

- (40) Rozhodujícím faktorem pro posouzení odůvodněnosti žádosti o mezinárodní ochranu je míra bezpečnosti žadatele v zemi jeho původu. Pokud lze třetí zemi pokládat za bezpečnou zemi původu, měly by mít členské státy možnost označit ji za bezpečnou a vycházet z domněnky, že je pro daného žadatele bezpečná, pokud žadatel neprokáže opak.
- (41) Vzhledem k dosažené úrovni harmonizace při uznávání státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti za osoby požívající mezinárodní ochrany, by měla být stanovena společná kritéria pro označování třetích zemí za bezpečné země původu.
- (42) Označení třetí země jako bezpečné země původu pro účely této směrnice nemůže být absolutní zárukou bezpečnosti státních příslušníků dané země. Hodnocení, z něhož toto označení vychází, může ze své podstaty vzít v úvahu pouze všeobecnou občanskou, právní a politickou situaci v dané zemi a to, zda jsou původci pronásledování, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání v praxi postižitelní, jsou-li v této zemi shledáni odpovědnými. Proto je důležité, aby v případě, kdy žadatel prokáže, že v jeho konkrétní situaci existují oprávněné důvody nepokládat danou zemi za bezpečnou, nebylo označení této země jako bezpečné považováno v jeho případě za směrodatné.“

5 Článek 1 této směrnice stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany [...]“

6 Článek 31 uvedené směrnice, nadepsaný „Řízení o posouzení žádosti“, jímž začíná kapitola III, nadepsaná „Řízení v prvním stupni“, stanoví následující:

„1. Členské státy vyřizují žádosti o mezinárodní ochranu v řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II.

2. Členské státy zajistí, aby řízení o posouzení žádosti bylo skončeno co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení.

3. Členské státy zajistí, aby řízení o posouzení žádosti bylo skončeno do šesti měsíců od podání žádosti.

[...]

8. Členské státy mohou stanovit, že se řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II urychlí nebo uskuteční na hranicích nebo v tranzitním prostoru podle článku 43, pokud:

a) žadatel při předkládání své žádosti a jejím zdůvodňování uvedl pouze záležitosti, které nejsou důležité pro posouzení toho, zda může být uznán za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95], nebo

b) žadatel pochází z bezpečné země původu ve smyslu této směrnice nebo

[...]

e) žadatel uvedl zjevně nesouvislé a protichůdné, zjevně nepravdivé či očividně nepravděpodobné údaje, které jsou v rozporu s dostatečně ověřenými informacemi ze země původu, a jsou tudíž zjevně nepřesvědčivé, pokud jde o jeho tvrzení v souvislosti s tím, zda ho lze uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95], nebo

[...]“

7 Článek 32 odst. 2 směrnice 2013/32:

„V případech nedůvodných žádostí, které se vztahují k některým z okolností uvedených v čl. 31 odst. 8, mohou členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.“

8 Článek 36 této směrnice, nadepsaný „Pojem bezpečné země původu“, zní takto:

„1. Třetí zemi, která je v souladu s touto směrnicí označena za bezpečnou zemi původu, lze po jednotlivém posouzení žádosti považovat ve vztahu k určitému žadateli za bezpečnou zemi původu, pouze pokud:

a) žadatel má státní příslušnost této země, nebo

b) žadatel je osobou bez státní příslušnosti a dříve v této zemi běžně pobýval

a žadatel nepředložil žádné závažné důvody pro to, aby tuto zemi nebylo možno v jeho konkrétní situaci považovat za bezpečnou a mohl tak být uznán za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95].

2. Členské státy dále ve vnitrostátních právních předpisech stanoví pravidla a úpravy týkající se použití pojmu bezpečné země původu.“

9 Článek 37 směrnice 2013/32, nadepsaný „Vnitrostátní označení třetích zemí za bezpečné země původu“, stanoví:

„1. Členské státy mohou za účelem posuzování žádostí o mezinárodní ochranu ponechat v platnosti nebo přijmout právní předpisy, které v souladu s přílohou I umožňují označit na vnitrostátní úrovni bezpečné země původu.

2. Členské státy zajistí pravidelný přezkum situace ve třetích zemích označených jako bezpečné podle tohoto článku.

3. Hodnocení, zda je země v souladu s tímto článkem bezpečnou zemí původu, se zakládá na řadě zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od [Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO)], [Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)], Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací.

4. Členské státy oznámí Komisi země, které v souladu s tímto článkem označily za bezpečné země původu.“

10 Příloha I této směrnice, nadepsaná „Určení bezpečných zemí původu pro účely čl. 37 odst. 1“, uvádí:

„Země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice [2011/95], k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Při tomto hodnocení se vezme v úvahu mimo jiné rozsah, v jakém je poskytována ochrana proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím:

a) příslušných právních předpisů země a způsobu, jakým se uplatňují;

- b) dodržování práv a svobod stanovených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950,] nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech [, přijatém dne 16. prosince 1966 Valným shromážděním OSN,] nebo Úmluvě OSN proti mučení, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 uvedené evropské úmluvy nelze odchýlit;
 - c) dodržování zásady nenavracení podle [Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951];
 - d) systému účinných opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod.“
- 11 Článek 46 směrnice 2013/32, nadepsaný „Právo na účinný opravný prostředek“, obsahuje odstavce 5 a 6, které znějí takto:

„5. Aniž je dotčen odstavec 6, umožní členské státy žadatelům setrvat na území, dokud neuplyne lhůta, v níž mohou uplatnit právo na účinný opravný prostředek, nebo v případě, že v dané lhůtě toto právo uplatní, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku.

6. V případě rozhodnutí:

- a) o tom, že je žádost zjevně nedůvodná, podle čl. 32 odst. 2 [...]

[...]

musí mít soud pravomoc rozhodnout, zda žadatel smí či nesmí setrvat na území členského státu, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku, buď na žádost dotyčného žadatele, nebo v případě jednání z moci úřední pokud v důsledku rozhodnutí již žadatel není oprávněn setrvat v daném členském státě a pokud v takových případech vnitrostátní právo nezakládá jeho právo setrvat v členském státě.“

Švédské právo

- 12 Předkládající soud uvádí, že švédské právo neobsahuje žádné právní předpisy týkající se bezpečných zemí původu ve smyslu směrnice 2013/32.
- 13 Ustanovení § 19 obsažené v kapitole 8 utlänningslag (cizineckého zákona) (SFS 2005, č. 716) ve znění platném do 31. prosince 2016 stanovilo, že Úřad může nařídit bezodkladný výkon svých rozhodnutí o vyhoštění, a to i ještě předtím, než nabyla právní moci, pokud jde o zjevně nedůvodnou žádost o azyl a pokud zjevně nelze udělit povolení k pobytu ani z jiného důvodu.
- 14 Podle předkládajícího soudu bylo toto ustanovení změněno s účinností od 1. ledna 2017 s cílem zohlednit ve švédských právních předpisech reformu azylových řízení provedenou směrnicí 2013/32 a zejména čl. 31 odst. 8. Úřad může od tohoto data nařídit bezodkladný výkon svých rozhodnutí o vyhoštění, a to i ještě předtím, než nabyla právní moci, pokud skutečnosti, které uvedl cizí státní příslušník, jsou „irelevantní“ pro účely jeho žádosti o azyl, nebo jsou „nevěrohodné“, v důsledku čehož je třeba jeho žádost o azyl považovat za zjevně nedůvodnou a zjevně nelze udělit povolení k pobytu ani z jiného důvodu.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 15 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že A, srbský státní příslušník, podal v březnu roku 2017 žádost o azyl a o povolení k pobytu ve Švédsku.

- 16 Na podporu této žádosti tvrdil, že mezi lety 2001 a 2003 byl obětí vyhrožování a násilí páchaného nezákonnou polovojenskou skupinou a že v roce 2003 podal na tuto skupinu trestní oznámení. Zmínil skutečnost, že mu do roku 2012 byla jako svědkovi poskytnuta ochrana, kterou mu zajišťovaly srbské orgány a Prozatímní správní mise OSN v Kosovu (UNMIK), ale že v důsledku této ochrany byl přemísťován na různá místa v Srbsku a byl umístěn zejména ve vězení. Za těchto podmínek se od roku 2012 rozhodl vzdát postavení chráněného svědka a místo toho se začal skrývat ve své rodné vesnici, a to navzdory výhrůžkám zabitím, které nadále dostával.
- 17 Úřad zamítl uvedenou žádost, neboť ji považoval za zjevně nedůvodnou z důvodu, že z informací poskytnutých samotným žadatelem vyplývá, že Republika Srbsko mu mohla poskytnout účinnou ochranu a že přísluší v zásadě orgánům země původu, aby zajistily ochranu proti takovým výhrůžkám, kterým je žadatel údajně vystaven.
- 18 Toto rozhodnutí o zamítnutí současně ukládalo i povinnost opustit státní území a stalo se okamžitě vykonatelným, a to vzhledem ke zjevné neexistenci skutečností, které by umožnily vyhovět žádosti o azyl, a vzhledem k tomu, že A nepředložil relevantní argumentaci na podporu své žádosti o povolení k pobytu.
- 19 A podal proti tomuto rozhodnutí Úřadu žalobu k Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (Správní soud se sídlem v Malmö rozhodující v otázkách imigrace, Švédsko), který nařídil odklad výkonu povinnosti opustit státní území.
- 20 Tento soud se táže, jakým způsobem je třeba vykládat čl. 31 odst. 8 směrnice 2013/32, který ve spojení s čl. 32 odst. 2 této směrnice dovoluje členským státům zamítat určité žádosti jako zjevně nedůvodné.
- 21 Za těchto okolností se Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (Správní soud se sídlem v Malmö rozhodující v otázkách imigrace, Švédsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být žádost, která obsahuje informace poskytnuté [žadatelem], které jsou považovány za hodnověrné – a proto slouží jako základ k posouzení uvedené žádosti – avšak nejsou dostatečné pro prokázání potřeby mezinárodní ochrany z důvodu, že informace o zemi [původu] naznačují, že orgány poskytují přijatelnou ochranu, považována za zjevně nedůvodnou ve smyslu čl. 31 odst. 8 přepracované směrnice 2013/32?“

K předběžné otázce

- 22 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 32 odst. 2 této směrnice vykládán v tom smyslu, že umožňuje považovat žádost o mezinárodní ochranu za zjevně nedůvodnou v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy z informací týkajících se země původu žadatele vyplývá, že mu v ní může být zaručena přijatelná ochrana, a dále, kdy tento žadatel poskytl nedostatečné informace pro účely odůvodnění poskytnutí mezinárodní ochrany, když členský stát, v němž byla podána žádost, nepřijal právní předpisy upravující pojem bezpečné země původu.
- 23 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Úřad v podstatě zamítl žádost A jako zjevně nedůvodnou na základě vnitrostátních právních předpisů, které provádějí směrnici 2013/32, a sice proto, že v jeho zemi původu, jíž je Srbsko, byla k dispozici účinná ochrana a současně proto, že neprokázal, že mu tato země neposkytla dostatečnou ochranu před výhrůžkami, jimž podle vlastních vyjádření čelil.
- 24 Úřad přitom založil své rozhodnutí na podobné úvaze, jako je úvaha uvedená v člancích 36 a 37 směrnice 2013/32 v souvislosti se zpracováváním žádostí o mezinárodní ochranu podaných státními příslušníky bezpečných zemí původu.

- 25 Tato ustanovení zavádějí zvláštní režim přezkumu založeného na určité formě vyvratitelné domněnky dostatečné ochrany v zemi původu, která může být vyvrácena žadatelem, pokud uvede naléhavé důvody týkající se jeho konkrétní situace.
- 26 V případě neexistence takových naléhavých důvodů lze žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou na základě čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 32 odst. 2 této směrnice, pokud daná situace – v projednávané věci skutečnost, že žadatel pochází z bezpečné země původu – je jako taková definována ve vnitrostátním právním řádu.
- 27 Jedním z důsledků pro žadatele, jehož žádost je zamítnuta na tomto základě, je, že mu na rozdíl od toho, co je stanoveno v případě prostého zamítnutí, nemusí být umožněno, aby zůstal na území státu, ve kterém byla podána žádost, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku, jak vyplývá z ustanovení čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice 2013/32.
- 28 V tomto kontextu přísluší každému členskému státu označit bezpečné země původu ve smyslu této právní úpravy v souladu s postupy uvedenými v člancích 36 a 37, jakož i v příloze I směrnice 2013/32, a to zejména tak, že vnitrostátní zákonodárce přijme seznam třetích zemí v souladu s kritérii stanovenými v příloze I, vydá další pravidla a postupy provádění a předloží Komisi seznam bezpečných zemí původu nebo jej pravidelně přehodnocuje.
- 29 Předkládající soud v této souvislosti uvádí, že ke dni přijetí rozhodnutí napadeného ve věci v původním řízení – kdy uplynula lhůta pro provedení relevantních ustanovení směrnice 2013/32 – Švédské království ani nepřijalo taková ustanovení, jako jsou ustanovení uvedená v předchozím bodě, a ani nestanovilo, že skutečnost, že žadatel pochází z bezpečné země původu, může vést k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné ve smyslu čl. 32 odst. 2 této směrnice.
- 30 Je přitom třeba připomenout, že podle bodů 11 a 12 odůvodnění směrnice 2013/32, jakož i podle článku 1 této směrnice se rámec poskytnutí mezinárodní ochrany opírá o pojetí jednotného azylového řízení a vychází z minimálních společných pravidel (obdobně viz rozsudek ze dne 31. ledna 2013, D. a A., C-175/11, EU:C:2013:45, bod 57).
- 31 Členský stát tedy nemůže uplatnit vyvratitelnou domněnku upravenou pravidly směrnice 2013/32 týkajícími se řízení, která jsou založena na pojmu bezpečné země původu, aniž současně zajistil úplné provádění těchto pravidel, pokud jde o právní a správní předpisy, které má přijmout.
- 32 Pokud jde o pochybnosti, které vnitrostátní soud vyjádřil v souvislosti s možností považovat na základě čl. 31 odst. 8 směrnice 2013/32 žádost za zjevně nedůvodnou proto, že prohlášení poskytnutá žadatelem byla nedostatečná, je třeba připomenout, že tato směrnice je přepracováním směrnice 2005/85.
- 33 Ačkoliv je pravda, že čl. 23 odst. 4 písm. g) směrnice 2005/85 se týkal případu „nedostatečných“ prohlášení poskytnutých žadatelem, čl. 31 odst. 8 písm. e) směrnice 2013/32, který nahradil toto ustanovení, již uvedený případ nezmiňuje.
- 34 Ze znění čl. 31 odst. 8 písm. e) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. s čl. 32 odst. 2 této směrnice tedy vyplývá, že členský stát nemůže považovat žádost o mezinárodní ochranu za zjevně nedůvodnou proto, že prohlášení poskytnutá žadatelem jsou nedostatečná.
- 35 Na položenou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 32 odst. 2 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje považovat žádost o mezinárodní ochranu za zjevně nedůvodnou v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy z informací týkajících se země původu žadatele vyplývá, že mu v ní může být

zaručena přijatelná ochrana, a dále, kdy tento žadatel poskytl nedostatečné informace pro účely odůvodnění poskytnutí mezinárodní ochrany, když členský stát, v němž byla podána žádost, nepřijal právní předpisy upravující pojem bezpečné země původu.

K nákladům řízení

- ³⁶ Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 31 odst. 8 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ve spojení s čl. 32 odst. 2 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje považovat žádost o mezinárodní ochranu za zjevně nedůvodnou v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy z informací týkajících se země původu žadatele vyplývá, že mu v ní může být zaručena přijatelná ochrana, a dále, kdy tento žadatel poskytl nedostatečné informace pro účely odůvodnění poskytnutí mezinárodní ochrany, když členský stát, v němž byla podána žádost, nepřijal právní předpisy upravující pojem bezpečné země původu.

Podpisy.