



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILO JÄÄSKINEN
prednesené 18. apríla 2013¹

Vec C-4/11

Bundesrepublik Deutschland
proti
Kavehovi Puidovi

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Nemecko)]

„Spoločný európsky azylový systém — Postupy na jeho súdne uplatnenie — Nariadenie Rady č. 343/2003 — Určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny — Článok 3 ods. 2 — Práva žiadateľov o azyl — Výnimočné situácie vymedzené v rozsudku N. S. a i. (spojené veci C-411/10 a C-493/10) — Článok 19 ods. 2 — Pozastavenie odovzdania žiadateľov o azyl“

I – Úvod

1. Európska únia zharmonizovala tak postupy², ako aj hmotnoprávne pravidlá utečeneckého práva³, ktorými sa vytvára úplný systém pravidiel v rámci spoločného európskeho azylového systému. Tento systém je založený na dodržiavaní relevantných pravidiel medzinárodného práva, vrátane zásady zákazu vyhodenia alebo vrátenia. Obmedzuje posúdenie žiadosti o azyl len na jeden členský štát a upravuje odovzdanie žiadateľa o azyl do členského štátu zodpovedného za vybavenie žiadosti o azyl, ak bola žiadosť o azyl podaná inde v Únii. Určenie tohto členského štátu sa spravuje nariadením Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúcim kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov⁴.

2. Súdny dvor má na základe prejednávaneho návrhu na začatie prejudiciálneho konania objasniť postavenie žiadateľov o azyl, ktorí podajú žiadosť o azyl v inom členskom štáte, ako je členský štát ich prvého vstupu do Európskej únie, ale ktorých odovzdanie do členského štátu prvého vstupu je vylúčené z dôvodu systémových zlyhaní azylového konania a prijímacích podmienok v tomto členskom štáte.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, s. 13).

3 — Smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96). Smernica Rady 2004/83 je s účinnosťou od 21. decembra 2013 zrušená článkom 40 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, s. 9). Prijímacie podmienky sú harmonizované smernicou Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (Ú. v. EÚ L 31, s. 18; Mim. vyd. 19/006, s. 101).

4 — Ú. v. EÚ L 50, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109.

3. Prejednávaný prípad nadväzuje na rozsudok Súdneho dvora z 21. decembra 2011, N. S. a i. (spojené veci C-411/10 a C-493/10, Zb. s. I-13905). Súdny dvor v tomto rozsudku konštatoval, že právo Únie bráni uplatneniu nevyvrátiteľnej domnienky, podľa ktorej členský štát, ktorý je článkom 3 ods. 1 nariadenia č. 343/2003 identifikovaný ako zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl, rešpektuje základné práva Únie.⁵ Súdny dvor má v podstate rozhodnúť o vplyve tohto konštatovania na uplatňovanie takzvaného ustanovenia o zvrchovanosti obsiahnutého v článku 3 ods. 2 nariadenia.

4. Vo veci N. S. Súdny dvor okrem iného konštatoval, že článok 4 Charty základných práv bráni členským štátom, vrátane ich vnútroštátnych súdov, v odovzdaní žiadateľa o azyl do „zodpovedného členského štátu“ v zmysle nariadenia č. 343/2003, aj keď by na to inak mali právo, pokiaľ „nemôžu ignorovať, že systémové zlyhania [kurzívou zvýraznil generálny advokát] azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v tomto členskom štáte predstavujú vážne a preukázané dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude vystavený skutočnému nebezpečenstvu neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle tohto ustanovenia“.⁶

5. V prejednávanom prípade sa Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd Hesenska) pýta, či žiadatelia o azyl majú súdne vymožiteľný nárok domáhať sa, aby členský štát posúdil ich žiadosti o azyl, na základe povinnosti tohto členského štátu vykonať svoju právomoc podľa článku 3 ods. 2 prvej vety nariadenia č. 343/2003 za podobných okolností, o aké išlo vo veci N. S. Ide o poslednú zo štyroch otázok uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Hessischer Verwaltungsgerichtshof, pričom tento súd po vydaní rozsudku Súdneho dvora vo veci N. S. vzal späť zvyšné tri otázky. Tieto tri otázky sa týkali vplyvu okolností opísaných v bode 4 na uplatňovanie nariadenia č. 343/2003.

II – Právny rámec

A – Medzinárodné právo

6. Článok 33 ods. 1 Dohovoru o právnom postavení utečencov podpísaného 28. júla 1951 v Ženeve [Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)] (ďalej len „Ženevský dohovor“)⁷ nazvaný „Zákaz vyhostenia alebo vrátenia (refoulement)“ stanovuje:

„Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov.“

B – Právo Únie

Nariadenie č. 343/2003

7. Odôvodnenia 3, 4, 12 a 15 nariadenia č. 343/2003 stanovujú:

„(3) V záveroch [Európskej rady] z Tampere sa takisto konštatuje, že tento [európsky azylový systém] by mal zahŕňať v konečnom dôsledku jasnú a uplatniteľnú metódu na určenie štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl.“

5 – Bod 105.

6 – Bod 106.

7 – Všetky členské štáty sú zmluvnými stranami Ženevského dohovoru a protokolu z roku 1967. Európska únia nie je zmluvnou stranou Ženevského dohovoru ani protokolu z roku 1967.

(4) Táto metóda by mala byť založená na objektívnych, spravodlivých kritériách pre členské štáty aj pre dotknuté osoby. Mala by umožniť najmä rýchle určenie zodpovedného členského štátu, aby bol zaručený efektívny prístup na konania o určení postavenia utečenca a aby nebolo ohrozené rýchle vybavovanie žiadostí o azyl.

...

(12) Pokiaľ ide o zaobchádzanie s osobami, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia, členské štáty sú viazané povinnosťami podľa nástrojov medzinárodného práva, ktorých zmluvnými stranami sú.

...

(15) Nariadenie dodržiava základné práva a zásady, ktoré sú uznané najmä v Charte základných práv Európskej únie. Snaží sa zabezpečiť najmä plné dodržiavanie práva na azyl zaručené článkom 18.“

8. Článok 1 nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„Toto nariadenie ustanovuje kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov.“

9. Článok 3 ods. 1 až 3 nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„1. Členské štáty posúdia žiadosť každého príslušníka tretej krajiny, ktorý podá žiadosť [žiadosť o azyl – *neoficiálny preklad*] na hranici alebo na ich území ktorémukoľvek z nich. Žiadosť posúdi jeden členský štát, a to ten, ktorý je podľa kritérií stanovených v kapitole [III] označený ako zodpovedný.

2. Bez ohľadu na ods. 1 môže každý členský štát posúdiť žiadosť o azyl, ktorú mu podal štátny príslušník tretej krajiny, dokonca aj keď mu podľa kritérií stanovených v tomto nariadení neprislúcha zodpovednosť za takéto posúdenie. V takomto prípade sa tento členský štát stane zodpovedným členským štátom v zmysle tohto nariadenia a prevezme záväzky súvisiace s takouto zodpovednosťou. Keď to je potrebné, informuje predtým zodpovedný členský štát, členský štát, ktorý vedie konanie na určenie zodpovedného členského štátu, alebo členský štát, ktorý bol dožiadaný, aby prevzal žiadateľa, alebo ho vrátil [opätovne prevzal – *neoficiálny preklad*].

3. Každý členský štát si podľa svojich vnútroštátnych právnych predpisov ponechá právo poslať žiadateľa o azyl do tretej krajiny v súlade s ustanoveniami Ženevského dohovoru.“

10. Kapitola III nariadenia č. 343/2003 sa skladá z desiatich článkov, ktoré stanovujú hierarchiu kritérií na určenie členského štátu zodpovedného za vybavenie žiadosti o azyl. Článok 5 v kapitole III nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„1. Kritériá na určenie zodpovedného členského štátu sa použijú v takom poradí, v akom sú ustanovené v tejto kapitole.

2. Členský štát zodpovedný podľa týchto kritérií sa určí na základe situácie existujúcej vtedy, ak žiadateľ o azyl po prvýkrát podal svoju žiadosť o azyl v členskom štáte.“

11. Článok 10 ods. 1 nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„Keď sa zistí na základe dôkazu alebo indície, ako sú opísané v dvoch zoznamoch uvedených v článku 18 ods. 3, vrátane údajov uvedených v kapitole III nariadenia (ES) č. 2725/2000, že žiadateľ o azyl protiprávne prekročil hranicu do členského štátu po súši, mori alebo letecky po príchode z tretej krajiny, za posúdenie žiadosti o azyl je zodpovedný členský štát, do ktorého takto vstúpil. Táto povinnosť končí po 12 mesiacoch odo dňa, kedy sa uskutočnilo takéto protiprávne prekročenie hranice.“

12. Článok 13 nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„Keď nie je možné určiť žiaden členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl na základe kritérií vymenovaných v tomto nariadení, je prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o azyl podaná, zodpovedný za jej posúdenie.“

13. Článok 15 ods. 1 nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„Ktorýkoľvek členský štát, aj keď nie je zodpovedný podľa kritérií ustanovených v tomto nariadení, môže zlúčiť členov rodiny, ako aj ostatných závislých príbuzných z humanitárnych dôvodov založených najmä na rodinných alebo kultúrnych aspektoch. V takomto prípade posúdi tento členský štát na dožiadanie iného členského štátu žiadosť o azyl dotknutej osoby. Dotknuté osoby musia súhlasiť.“

14. Článok 16 ods. 1 nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„Členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl podľa tohto nariadenia je povinný:

...

b) ukončiť posúdenie žiadosti o azyl;

...“

15. Článok 17 ods. 1 nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„Ak členský štát, ktorému bola podaná žiadosť o azyl, považuje iný členský štát za zodpovedný za posúdenie tejto žiadosti, môže čo najrýchlejšie a v každom prípade do troch mesiacov od dátumu podania žiadosti v zmysle článku 4 ods. 2 vyzvať tento iný členský štát, aby prevzal žiadateľa.“

...“

16. Článok 19 ods. 1 a 2 nariadenia č. 343/2003 stanovuje:

„1. Keď dožiadaný členský štát akceptuje, že má prevziať žiadateľa, členský štát, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, oznámi žiadateľovi rozhodnutie o tom, že neposúdi žiadosť, a o povinnosti odovzdať žiadateľa do zodpovedného štátu.“

2. V rozhodnutí uvedenom v ods. 1 sa uvedú dôvody, na ktorých sa zakladá. Obsahuje podrobné údaje o lehotách na uskutočnenie odovzdania, a ak to je potrebné, obsahuje informácie o mieste a čase, v ktorom sa má žiadateľ dostaviť, ak cestuje do zodpovedného členského štátu vlastnou dopravou. Voči tomuto rozhodnutiu sa je možné odvolať alebo ho je možné preskúmať. Odvolaním ani preskúmaním sa nepozastaví vykonávanie odovzdania, pokiaľ súdy alebo príslušné orgány nerozhodnú inak v každom konkrétnom prípade, ak to vnútroštátny právne predpisy umožňujú.“

17. Článok 13 smernice 2004/83/ES stanovuje:

„Priznanie postavenia utečenca

Členské štáty priznajú postavenie utečenca štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá je oprávnená ako utečenec v súlade s kapitolami II a III.“

18. Článok 25 ods. 1 smernice 2005/85 stanovuje:

„Nepripustné žiadosti

1. Okrem prípadov, v ktorých sa žiadosť neskúma v súlade s ustanoveniami nariadenia (ES) č. č. 343/2003, od členských štátov sa nevyžaduje, aby skúmali, či žiadateľ spĺňa požiadavku na utečenca podľa smernice 2004/83/ES, v prípade, ak sa žiadosť považuje za neprípustnú podľa tohto článku.“

19. Článok 39 ods. 1 a 2 smernice 2005/85 stanovuje:

„Právo na účinný opravný prostriedok

1. Členské štáty zabezpečia, aby každý žiadateľ o azyl mal právo na účinný opravný prostriedok pred súdnym orgánom proti:

- a) rozhodnutiu o jeho žiadosti o azyl, vrátane rozhodnutia:
 - i) o považovaní žiadosti za neprípustnú podľa článku 25 ods. 2,

...

2. Členské štáty ustanovia lehoty a iné potrebné pravidlá, podľa ktorých môže žiadateľ uplatňovať svoje práva na účinný opravný prostriedok podľa odseku 1.“

C – Vnútroštátna právna úprava

20. § 16a ods. 1 a 2 základného zákona (Grundgesetz) stanovuje:

„Politicky prenasledované osoby majú právo na azyl.

Na odsek 1 sa nemôže odvolávať ten, kto pricestuje z členského štátu Európskych spoločenstiev alebo z iného tretieho štátu, v ktorom je zaručené uplatňovanie Dohovoru o právnom postavení utečencov a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Štáty mimo Európskych spoločenstiev, na ktoré sa vzťahujú kritériá uvedené v prvej vete, sa určia zákonom, ktorý si vyžaduje súhlas Spolkovej rady. V prípadoch uvedených v prvej vete možno vykonať opatrenia na ukončenie pobytu žiadateľa bez ohľadu na akýkoľvek prostriedok nápravy, ktorým boli napadnuté.“

III – Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

21. Pán Kaveh Puid (žiadateľ o azyl) je iránsky občan, ktorý 20. októbra 2007 priletel do Atén z Teheránu. Po štvordňovom pobyte v Aténach odcestoval do Frankfurtu nad Mohanom. Tam pri vstupnej kontrole uviedol, že je žiadateľom o azyl, pričom bol zadržaný a vzatý do väzby na účely navrátenia. Na oboch letoch cestoval s falšovaným cestovným dokladom.

22. Dňa 15. novembra 2007 žiadateľ o azyl podal na Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Správny súd Frankfurt nad Mohanom) návrh, ktorým sa okrem iného domáhal, aby súd uložil Spolkovej republike Nemecko povinnosť povoliť jeho vstup a odovzdať ho orgánu zodpovednému za určenie zodpovedného členského štátu podľa článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main nariadil Spolkovej republike Nemecko, aby oznámila príslušnému policajnému útvaru na frankfurtskom letisku, že vrátenie žiadateľa o azyl do Grécka je dočasne zakázané najneskôr do 16. januára 2008.

23. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (nemecký Spolkový úrad pre migráciu a utečencov, ďalej len „Spolkový úrad“) rozhodnutím zo 14. decembra 2007 určil, že žiadosť o azyl je neprípustná, a nariadil navrátenie žiadateľa o azyl do Grécka. Svoje rozhodnutie odôvodnil najmä tým, že podľa nariadenia č. 343/2003 je na základe lehôt stanovených článkom 17 ods. 2 a článkom 18 ods. 4 a 7 tohto nariadenia za vybavenie žiadosti o azyl zodpovedné Grécko a že nie sú zrejmé mimoriadne humanitárne dôvody, ktoré by odôvodňovali prevzatie zodpovednosti Spolkovou republikou Nemecko podľa článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003. Spolkový úrad sa domnieval, že Grécko je bezpečnou treťou krajinou na účely § 16a ods. 2 základného zákona a Európska komisia, ktorá zodpovedá za zabezpečenie minimálnych štandardov, zatiaľ nevyzvala členské štáty, aby žiadateľov o azyl neodovzdávali do Grécka. Žiadateľ o azyl bol teda 23. januára 2008 navrátený do Atén.

24. Žiadateľ o azyl však už 25. decembra 2007 podal žalobu na Verwaltungsgericht, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia Spolkového úradu zo 14. decembra 2007 a uloženia povinnosti Spolkovej republike Nemecko prevziať zodpovednosť za vybavenie jeho žiadosti o azyl na základe článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003.

25. Verwaltungsgericht nariadil osobnú účasť žiadateľa o azyl na pojednávaní. Na tento účel mu bolo povolené pricestovať do Nemecka.

26. Verwaltungsgericht rozsudkom z 8. júla 2009 zrušil rozhodnutie Spolkového úradu zo 14. decembra 2007 a určil, že výkon príkazu na navrátenie žiadateľa o azyl je nezákonný. Spolkový úrad bol povinný zrušiť príkaz na navrátenie zo 14. decembra 2007 a obnoviť predchádzajúci stav.

27. Verwaltungsgericht svoje rozhodnutie odôvodnil v podstate tým, že Spolkový úrad je povinný prevziať zodpovednosť za žiadosť o azyl uplatnením príslušného práva podľa článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003. Miera voľnej úvahy Spolkového úradu sa znížila na nulu, keď sa zistilo, že minimálne normy pre prijatie žiadateľov o azyl a vykonanie azylového konania v Grécku neboli dodržané a že došlo k závažnému porušeniu procesných práv žiadateľa o azyl, ako aj podmienok jeho prijatia počas jeho pobytu v Grécku. Bolo to v rozpore so samotným účelom a obsahom príslušných smerníc. Verwaltungsgericht navyše uložil Spolkovému úradu povinnosť poskytnúť žiadateľovi dočasné povolenie na pobyt do nadobudnutia právoplatnosti rozsudku.

28. Proti rozsudku Verwaltungsgericht bolo podané odvolanie na Hessischer Verwaltungsgerichtshof na základe toho, že právny názor, na ktorom bol rozsudok založený, a síce že Nemecko je povinné vykonať svoje právo prevziať zodpovednosť podľa článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003, nebol presvedčivý. Spolková republika Nemecko, zastúpená Spolkovým úradom, okrem iného tvrdila, že skutočnosť, že členský štát, ktorý prevzal zodpovednosť, nekonal v súlade so smernicami o prijímaní žiadateľov o azyl a minimálnych normách pre azylové konania, sa pri rozhodovaní o výkone práva prevziať zodpovednosť nemá brať do úvahy, pokiaľ nejde o závažné porušenia Európskeho dohovoru o ľudských právach. Spolkový úrad uviedol, že nedostatky pri ubytovaní a zaopatrení žiadateľov o azyl nezbavujú členský štát jeho zodpovednosti uskutočniť konanie. Inak by žiadatelia o azyl mali napokon právo na odovzdanie do ktoréhokoľvek členského štátu, do ktorého pricestovali.

29. Hessischer Verwaltungsgerichtshof považoval za potrebné položiť Súdnemu dvoru štyri prejudiciálne otázky, o čom rozhodol 22. decembra 2010. Prvé tri otázky boli následne vzaté späť, lebo boli v podstate zodpovedané v rozsudku vydanom 21. decembra 2011 vo veci N. S.

30. Okrem toho Spolkový úrad rozhodnutím z 20. januára 2011 zrušil svoje rozhodnutie zo 14. decembra 2007 a rozhodol sa využiť svoju právomoc posúdiť žiadosť podľa článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003. Rozhodnutím z 18. mája 2011 Spolkový úrad zamietol predmetnú žiadosť o azyl podľa § 16a základného zákona, ale žiadateľovi o azyl priznal postavenie utečenca (Flüchtlingseigenschaft).

31. Podľa vnútroštátneho súdu návrh na začatie prejudiciálneho konania má stále právny význam, lebo podľa nemeckého práva má žiadateľ o azyl právny záujem domáhať sa preskúmania zákonnosti rozhodnutia Spolkového úradu zo 14. decembra 2007 zo strany Hessischer Verwaltungsgerichtshof, a to aj napriek vyššie uvedeným skutočnostiam. Je to tak z dôvodu, že bol nezákonne zadržaný a vrátený do Grécka, medzitým navrhol určenie nezákonnosti rozhodnutia zo 14. decembra 2007 a domáhal sa odškodnenia.

32. Vnútroštátny súd tiež potvrdil, že ešte stále existujú rozdielne názory na odpoveď na poslednú štvrtú prejudiciálnu otázku. Táto otázka znie:

„Vyplýva z povinnosti členského štátu vykonať svoje oprávnenie podľa článku 3 ods. 2 prvej vety nariadenia č. 343/2003 vymožitelný subjektívny nárok žiadateľa o azyl domáhať sa, aby členský štát prevzal zodpovednosť?“

33. Písomné pripomienky k pôvodným štyrom otázkam, ktoré položil Hessischer Verwaltungsgerichtshof, predložil pán Puid, Nemecko, Belgicko, Írsko, Grécko, Francúzsko, Taliansko, Poľsko, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, Švajčiarsko a Komisia. Spomedzi týchto písomných pripomienok písomné vyjadrenie Talianska neobsahovalo nijaké pripomienky týkajúce sa štvrtej otázky a Belgicko sa ňou priamo nezaoberalo. Zástupcovia pána Puida, Írska, Grécka a Komisie sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 22. januára 2013.

IV – Analýza

A – Úvodné poznámky

1. Základ spoločného európskeho azylového systému

34. Na zasadnutí Európskej rady v Štrasburgu 8. a 9. decembra 1989 bol stanovený cieľ harmonizácie azylovej politiky členských štátov.

35. Členské štáty podpísali 15. júna 1990 v Dubline Dohovor o určení štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „Dublinský dohovor“)⁸.

36. Maastrichtskou zmluvou bola v článku K1 ods. 1 ZEÚ azylová politika vyhlásená za vec spoločného záujmu. Článok 63 ES doplnený Amsterdamskou zmluvou stanovil povinnosť Rady prijať do piatich rokov od nadobudnutia platnosti Amsterdamskej zmluvy okrem iného opatrenia v súlade so Ženevským dohovorom týkajúce sa určenia členského štátu zodpovedného za posudzovanie žiadosti o azyl predloženej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov, minimálnych pravidiel o prijatí žiadateľov o azyl, minimálnych pravidiel s ohľadom na uznanie štátnych príslušníkov tretích krajín za utečencov a minimálnych pravidiel postupov členských štátov pri udeľovaní alebo odnímaní štatútu utečenca. Toto ustanovenie je v súčasnosti obsiahnuté v článku 78 ZFEÚ.

8 — Ú. v. ES C 254, 1997, s. 1.

37. Európska rada na zasadnutí v Tampere 15. a 16. októbra 1999 navrhla vytvorenie spoločného európskeho azylového systému. Tento systém bol zrealizovaný okrem iného nariadením č. 343/2003, ktorým bol nahradený Dublinský dohovor, a smernicami 2003/9/ES, 2004/83/ES a 2005/85/ES.

38. Článok 18 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ako aj článok 78 ZFEÚ stanovujú, že právo na azyl má byť zaručené dodržiavaním Ženevského dohovoru. Podľa článku 4 Charty nikoho nemožno mučiť ani podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu. Článok 19 ods. 2 Charty zakazuje vystaňovanie, vyhostenie alebo vydanie do štátu, v ktorom existuje vážne riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania. Článok 47 Charty zaručuje každému, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces pred súdom.

2. Konštatovania Súdneho dvora vo veci N. S.

39. Pred zodpovedaním zostávajúcej prejudiciálnej otázky je podľa môjho názoru užitočné stručne zhrnúť otázky, ktoré posudzoval Súdny dvor vo veci N. S., a jeho konštatovania. Predmetom rozsudku vo veci N. S. boli nasledujúce otázky, ktoré sú relevantné pre prejednávajúcu vec.

40. Okolnosti, ktoré posudzoval Súdny dvor, boli podobné okolnostiam konania vo veci samej. N. S., afganský štátny príslušník, pricestoval do Spojeného kráľovstva a v ten istý deň požiadal o azyl. Pred príchodom do Spojeného kráľovstva cestoval cez viaceré európske krajiny, vrátane Grécka, kde nepodal žiadosť o azyl, ale bol štyri dni zadržaný. Secretary of State for the Home Department požiadal Grécko, aby prevzalo N. S. na účely preskúmania jeho žiadosti o azyl. Grécko neodpovedalo, a preto sa predpokladalo, že prevzalo zodpovednosť za posúdenie žiadosti N. S.

41. N. S. namietal proti svojmu odovzdaniu zo Spojeného kráľovstva do Grécka na základe toho, že hrozilo, že v prípade jeho navrátenia do Grécka dôjde k porušeniu jeho základných práv podľa práva Únie, Európskeho dohovoru o ľudských právach a/alebo Ženevského dohovoru. Spor sa dostal na Court of Appeal (Odvolací súd) Spojeného kráľovstva, ktorý položil Súdnemu dvoru sedem prejudiciálnych otázok.

42. Ako som už spomenul, Súdny dvor rozhodol, že právo Únie bráni uplatneniu nevyvrátiteľnej domnienky, podľa ktorej zodpovedný členský štát, do ktorého chce členský štát odovzdať žiadateľa o azyl, bude dodržiavať základné práva žiadateľa o azyl podľa práva Únie.

43. Toto rozhodnutie bolo odôvodnené okrem iného tým, že „spoločný európsky azylový systém sa zakladá na úplnom a komplexnom uplatňovaní Ženevského dohovoru a záruke, že nik nebude vrátený tam, kde by bol opätovne vystavený prenasledovaniu“, a že „dodržiavanie Ženevského dohovoru a protokolu z roku 1967 je upravené v článku 18 Charty a v článku 78 ZFEÚ“.⁹ Súdny dvor konštatoval, že „za predpokladu, že by bolo namieste vážne sa obávať, že existujú systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v zodpovednom členskom štáte, ktorých dôsledkom by bolo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 4 Charty so žiadateľmi o azyl odovzdanými na územie tohto členského štátu, takéto odovzdanie by bolo nezlučiteľné s uvedeným ustanovením“.¹⁰

9 — Bod 75, kde sú citované rozsudky z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, Zb. s. I-1493, bod 53), a zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, Zb. s. I-5539, bod 38).

10 — Bod 86. Súdny dvor vychádzal aj z relevantnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa vystavenia žiadateľa o azyl podmienkam pobytu v zariadení pre cudzincov predstavujúcim neľudské a ponižujúce zaobchádzanie, pričom v bodoch 88 a 90 citoval rozsudok M. S. S. v. Belgicko a Grécko z 21. januára 2011 (zatiaľ neuverejnený v *Zbierke rozsudkov a rozhodnutí ESLP*).

44. Podľa citovaného rozsudku to platí v prípade, ak členský štát, v ktorom sa žiadateľ o azyl nachádza, „nemôž[e] ignorovať, že systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl“ v „zodpovednom členskom štáte“ podľa nariadenia č. 343/2003 „predstavujú vážne a preukázané dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude vystavený skutočnému nebezpečenstvu neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle článku 4 Charty“. ¹¹

45. Súdny dvor navyše konštatoval, že členský štát, ktorý sa nachádza v tejto situácii a má takéto informácie, je viazaný ďalšími povinnosťami. Tieto povinnosti boli opísané takto:

„Nemožnosť odovzdania žiadateľa do iného členského štátu Únie v prípade, že je tento štát identifikovaný ako zodpovedný členský štát na základe kritérií kapitoly III tohto nariadenia, ukladá členskému štátu, ktorý by mal uskutočniť toto odovzdanie, aby s výhradou možnosti vlastného preskúmania žiadosti upravenej v článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003 pokračoval v preskúmaní kritérií uvedenej kapitoly s cieľom overiť, či niektoré z nasledujúcich kritérií umožňuje identifikovať iný členský štát ako zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl.

Je však potrebné, aby členský štát, v ktorom sa nachádza žiadateľ o azyl, dbal o to, aby nezhoršil situáciu porušenia základných práv tohto žiadateľa neprímerane dlhým konaním o určenie zodpovedného členského štátu. V prípade potreby mu prináleží, aby sám posúdil túto žiadosť v súlade s možnosťami stanovenými v článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003“. ¹²

3. Otázka položená Hessischer Verwaltungsgerichtshof

46. Najprv treba do určitej miery objasniť položenú otázku, a to z dôvodu súvislosti medzi zostávajúcou prejudiciálnou otázkou a troma prejudiciálnymi otázkami, ktoré boli vzaté späť, a osobitne s treťou otázkou, ktorá bola vzatá späť, v tomto znení:

„Existuje povinnosť členského štátu vykonať svoje oprávnenie podľa článku 3 ods. 2 prvej vety nariadenia č. 343/2003 vzhľadom na vyššie uvedené záruky Charty v každom prípade vtedy, keď v zodpovednom členskom štáte existujú mimoriadne závažné nedostatky, ktoré v zásade spochybňujú procesné záruky žiadateľov o azyl alebo ohrozujú existenciu alebo telesnú nedotknuteľnosť odovzdaných žiadateľov o azyl?“

47. Podľa môjho názoru sa podstata zostávajúcej prejudiciálnej otázky týka právneho postavenia žiadateľa o azyl v členskom štáte, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, keď sú podmienky v členskom štáte zodpovednom podľa ustanovení nariadenia č. 343/2003 také, aké boli opísané vo veci N. S. Táto otázka sa presnejšie týka povinností prvého uvedeného členského štátu, a najmä jeho súdov, ako aj práv žiadateľa o azyl a dostupných prostriedkov nápravy. V tomto zmysle rozoberiem prejudiciálnu otázku.

B – Odpoveď na prejudiciálnu otázku

1. Základné zásady azylového práva Únie

48. Základnou zásadou Ženevského dohovoru je zásada zákazu vyhodenia alebo vrátenia, ktorá chráni utečenca pred vyhodením alebo vrátením na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov.

¹¹ — Bod 94.

¹² — Body 107 až 108.

49. Zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia tvorí podstatu základného práva na azyl zaručeného v článku 18 Charty a článku 78 ods. 1 ZFEÚ. Tieto ustanovenia nezakladajú subjektívne hmotnoprávne právo žiadateľov o azyl na udelenie azylu,¹³ ale priznávajú im právo na spravodlivé a účinné posúdenie žiadosti o azyl, ako aj právo nebyť odovzdaný do krajín alebo na územia v rozpore so zásadou zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

50. Subjektívne právo na priznanie postavenia utečenca je však upravené v práve Únie vzhľadom na harmonizáciu podmienok na priznanie postavenia utečenca podľa smernice 2004/83 osobám, ktoré spĺňajú kritériá uvedené v tejto smernici. Platí to bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia práva Únie týkajúce sa odovzdania žiadateľov o azyl do bezpečných tretích krajín.

51. Konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca bolo tiež predmetom harmonizácie. Smernica 2005/85 konkrétne stanovuje minimálne štandardy pre toto konanie, vrátane práva na účinný opravný prostriedok v odvolacom konaní.

52. Uplatnenie smernice 2005/85 a v dôsledku toho aj smernice 2004/83 je však len druhým krokom pri vybavovaní žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátneho občianstva. Prvým nevyhnutným krokom je určiť členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti.

53. Tento štát sa určuje v súlade s nariadením č. 343/2003 na základe hierarchicky zoradených objektívnych kritérií, pomocou ktorých sa určí jediný členský štát, ktorý je zodpovedný za posúdenie žiadosti. Nariadenie však tiež priznáva členským štátom oprávnenie prevziať zodpovednosť za posúdenie žiadosti, a to buď z humanitárnych dôvodov vymedzených v článku 15 nariadenia č. 343/2003, alebo na základe vlastného rozhodnutia podľa článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003.

54. Zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia tiež tvorí základ systému vytvoreného nariadením č. 343/2003, ktorého cieľom je usporiadať a systematizovať posudzovanie žiadostí o azyl v rámci Únie a bojovať proti účelovému výberu miesta podania žiadosti o azyl. Členské štáty sú v každom prípade viazané Ženevským dohovorom a Európskym dohovorom o ľudských právach. Preto nemôžu odovzdať žiadateľov o azyl do iných členských štátov, pokiaľ nie je zaručené, že táto zásada bude dodržaná. Systém vytvorený Dublinským dohovorom a nariadením č. 343/2003 je teda založený na vzájomnej dôvere členských štátov. Inak povedané, nariadenie č. 343/2003 vychádza z domnienky, že všetky členské štáty Únie možno považovať za bezpečné krajiny pre žiadateľov o azyl a že členské štáty dodržiavajú zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia do tretích krajín.

55. Na zodpovedanie otázky, ktorú položil Hessischer Verwaltungsgerichtshof, je najprv potrebné rozobrať výklad nariadenia č. 343/2003, tak ako sa uplatňuje za štandardných okolností. Na základe toho možno potom posúdiť jeho výklad v takej situácii, o akú išlo vo veci N. S., v ktorej už neplatí základná domnienka schopnosti členského štátu, ktorý je *prima facie* zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl, plniť si povinnosti podľa spoločného európskeho azylového systému.

13 — Nemecká vláda vo svojich písomných pripomienkach poukazuje na legislatívnu históriu článku 18 Charty a na skutočnosť, že v tom čase vnútroštátne predpisy o priznávaní postavenia utečenca neboli harmonizované. Preto podľa môjho názoru článok 18 Charty z hľadiska práv žiadateľov o azyl neprekračuje rámec Ženevského dohovoru a *acquis* Spoločenstva.

2. Výklad nariadenia č. 343/2003

56. V záveroch Európskej rady z Tampere sa uvádza, že spoločný európsky azylový systém by mal zahŕňať „jasné a uplatniteľné určenie štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl“.¹⁴ Podľa môjho názoru musí odpoveď na prejudiciálnu otázku vychádzať z tohto základu. Odpoveď, ktorá by nebola v súlade s cieľmi jasného a uplatniteľného určenia, by odporovala tak účelu nariadenia č. 343/2003, ako aj cieľom spoločného európskeho azylového systému. Treba mať na zreteli, že podľa ustálenej judikatúry je potrebné pri výklade ustanovenia práva Únie zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a cieľ sledovaný predpismi, ktorých je súčasťou.¹⁵

57. Nariadenie č. 343/2003 má zabezpečiť rýchle vybavovanie žiadostí o azyl, ako aj zabrániť účelovému výberu miesta podania žiadosti o azyl. Napríklad v odôvodnení 4 nariadenia č. 343/2003 sa uvádza, že nemá byť „ohrozené rýchle vybavovanie žiadostí o azyl“¹⁶, zatiaľ čo kapitola V nariadenia č. 343/2003 stanovuje prísne lehoty buď na prevzatie žiadosti o azyl, alebo na vrátenie žiadateľa o azyl do zodpovedného členského štátu.¹⁷ Cieľ spočívajúci v predchádzaní účelovému výberu miesta podania žiadosti o azyl je vyjadrený v článkoch 9 až 12, ktoré stanovujú, že za posúdenie žiadosti o azyl je zodpovedný členský štát, ktorý vydal potrebné cestovné doklady, alebo členský štát prvého – či už legálneho alebo nelegálneho – vstupu, a to len s určitými konkrétnymi výnimkami.¹⁸ Je pravda, že článok 15 (takzvaná humanitárna doložka) a článok 3 ods. 2 (takzvaná klauzula zvrchovanosti) poskytujú priestor na uplatnenie voľnej úvahy, ale táto je priznaná členským štátom, a nie žiadateľom o azyl.¹⁹

58. Okrem toho, ako sa uvádza v odôvodnení 16 a článku 1, cieľom nariadenia č. 343/2003 je „ustanovenie kritérií a mechanizmov na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov“. Inak povedané, nariadenie č. 343/2003 nesmeruje k priznaniu práv jednotlivcom, ale k usporiadaniu vzťahov medzi členskými štátmi²⁰, aj keď obsahuje niektoré ustanovenia, ktoré sa do určitej miery týkajú práv žiadateľov o azyl. Všetky tieto skutočnosti v spojení so skutočnosťou, že článok 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003 je ustanovením, ktoré je založené na voľnej úvahe, nasvedčujú výkladu, ktorý nepriznáva žiadateľom o azyl nijaké subjektívne práva

14 — Návrh nariadenia Rady ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov. KOM(2001) 447 v konečnom znení, s. 2, bod 1. Pozri tiež odôvodnenie 3 nariadenia č. 343/2003.

15 — Rozsudok z 29. januára 2009, Petrosian (C-19/08, Zb. s. I-495, bod 34 a citovaná judikatúra).

16 — Pozri tiež rozsudok zo 6. novembra 2012, K (C-245/11, bod 48), kde Súdny dvor konštatoval, že „vnútroštátne zodpovedné orgány majú povinnosť ubezpečiť sa, že uplatnenie nariadenia č. 343/2003 sa uskutočňuje spôsobom, ktorý zaručuje efektívny prístup ku konaniu o určenie postavenia utečenca a ktorý neohrozuje rýchle vybavovanie žiadostí o azyl“.

17 — Pokiaľ ide o tabuľku lehôt stanovených nariadením Dublin II, pozri prílohu návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston 15. mája 2012 vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 27. septembra 2012, Cimade (C-179/11).

18 — Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak 22. septembra 2011 vo veci N. S., v bode 94 ktorých okrem iného poznamenala, že nariadenie č. 343/2003 „má tiež predísť účelovému výberu miesta podania žiadosti o azyl“, o čom svedčí pravidlo, že „zodpovednosť za posúdenie žiadosti o azyl podanej v Európskej únii spočíva len na jednom členskom štáte, ktorý sa určí na základe objektívnych kritérií“.

19 — V tejto súvislosti analogicky poukazujem na konštatovania Súdneho dvora v rozsudku z 29. januára 2013, Radu (C-396/11), v ktorom bode 34 Súdny dvor poznamenal, že „rámcové rozhodnutie 2002/584 teda zavedením nového zjednodušeného a efektívnejšieho systému odovzdávania osôb odsúdených za porušenie alebo podozrivých z porušenia trestného zákona smeruje k zjednodušeniu a zrýchleniu súdnej spolupráce s cieľom prispieť k dosiahnutiu cieľa vytýčeného Úniou, a to stať sa zónou slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, založenou na vysokom stupni dôvery, ktorá má existovať medzi členskými štátmi“. Z tohto dôvodu Súdny dvor zamietol návrh doplniť možnosti napadnutia európskeho zatykača pred vykonávacím súdnym orgánom požiadavkou, aby obvinená osoba bola vypočutá vydávajúcim členským štátom predtým, ako bol zatykač vydaný. Vzhľadom na to, že cieľom spoločného európskeho azylového systému je tiež zavedenie „nového zjednodušeného a efektívnejšieho systému“ založeného na „vysokom stupni dôvery, ktorá má existovať medzi členskými štátmi“, treba podľa môjho názoru rovnako opatrne postupovať pri priznaní práv doplnujúcich práva stanovené normotvorcom Únie žiadateľom o azyl. Pozri naposledy rozsudok z 26. februára 2013, Melloni (C-399/11, bod 37).

20 — V tejto súvislosti poukazujem na návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak 12. januára 2012 vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 3. mája 2012, Kastrati (C-620/10), v bode 29 ktorých generálna advokátka poznamenala, že „cieľom nariadenia č. 343/2003 nie je... vytvorenie procesných záruk pre žiadateľov o azyl v zmysle stanovenia predpokladov na uznanie alebo zamietnutie ich žiadostí o azyl. ... Naopak, toto nariadenie upravuje v prvom rade rozdelenie povinností a úloh členských štátov medzi sebou. Za týchto okolností sa ustanovenia nariadenia č. 343/2003, ktoré sa týkajú povinností členských štátov voči žiadateľom o azyl, ktoré podliehajú Dublinskému dohovoru, týkajú v zásade iba priebehu konania vo vzťahu členských štátov medzi sebou alebo smerujú k tomu, aby sa zabezpečil súlad s inými právnymi aktmi azylového práva...“.

týkajúce sa uplatňovania tohto ustanovenia. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že hoci nariadenia majú vo vnútroštátnych právnych poriadkoch členských štátov vo všeobecnosti bezprostredný účinok bez toho, aby vnútroštátne orgány museli prijať vykonávacie predpisy, alebo bez toho, aby musel normotvorca Únie prijať dodatočnú právnu úpravu, niektoré ustanovenia nariadenia môžu na svoje vykonanie vyžadovať prijatie vykonávacích predpisov, a to buď zo strany členských štátov, alebo samotného normotvorcu Únie.²¹

59. Ďalšie opatrenia sú jednoznačne potrebné, ak je členskému štátu priznaná voľná úvaha. Preto žiadateľom o azyl nemôže za štandardných okolností z ustanovení nariadenia č. 343/2003 vyplývať nijaké právo v tom zmysle, že by mohli vyžadovať, aby ich žiadosť o azyl posúdil iný členský štát ako ten, ktorý je zodpovedný podľa tohto nariadenia. Ako Komisia uviedla vo svojich písomných pripomienkach, ustanovenie práva Únie spôsobuje priame účinky vo vzťahoch medzi jednotlivcami a členskými štátmi len vtedy, ak je členským štátom uložená jasná a bezpodmienečná povinnosť, ktorej výkon alebo účinky nie sú podmienené konaním členských štátov alebo Komisie. Článok 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003 nespĺňa tieto kritériá.²²

3. Uplatňovanie nariadenia č. 343/2003 vo výnimočných situáciách

60. Prejudiciálna otázka sa však netýka štandardného uplatňovania nariadenia č. 343/2003, ale výnimočných situácií, keď členský štát, ktorý je *prima facie* zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl, neuplatňuje spoločný európsky azylový systém, a to do takej miery, že žiadateľov o azyl nemožno odovzdať do tohto štátu. Domnievam sa, že za týchto okolností prináleží v konečnom dôsledku vnútroštátnym súdom, aby zaručili zásady stanovené Súdny dvorom v rozsudku N. S., a to tým viac, že členské štáty majú riadne zakotvenú pozitívnu povinnosť zabezpečiť dodržiavanie zákazu nehumánneho alebo ponižujúceho zaobchádzania.

61. V nasledujúcich bodoch vymedzím ako *výnimočné situácie* tie situácie, ktoré spĺňajú tak hmotnoprávne, ako aj dôkazné kritériá stanovené Súdny dvorom v rozsudku N. S. Súdny dvor vymedzil *hmotnoprávnu podmienku* ako situáciu, keď v členskom štáte zodpovednom za posúdenie žiadosti o azyl podľa nariadenia č. 343/2003 existujú *systémové zlyhania* azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl, ktorých dôsledkom je neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie. Súdny dvor vymedzil *dôkaznú podmienku* ako situáciu, keď členský štát, ktorý by inak odovzdal žiadateľa o azyl, nemôže *ignorovať systémové zlyhania* azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v tomto inom členskom štáte, takže sú podstatné dôvody domnievať sa, že žiadateľ o azyl by čelil skutočnému riziku, že sa s ním bude zaobchádzať nehumánne alebo ponižujúcim spôsobom. Dôkazná miera je v skutočnosti stanovená na úrovni, keď je všeobecne známe, že žiadateľov o azyl nemožno odovzdať do dotknutého členského štátu.²³

62. Je zrejmé, že Súdny dvor chcel týmito definíciami stanoviť vysokú bariéru neuplatnenia zásady vzájomnej dôvery, na ktorej je založené nariadenie č. 343/2003. To znamená, že zásadu vzájomnej dôvery nemožno spochybníť prostredníctvom systematického posudzovania otázky, či si iné členské štáty plnia povinnosti podľa spoločného európskeho azylového systému, v kontexte každého konania o žiadosti o azyl. Opačný výklad by nebol v súlade s primárnymi cieľmi nariadenia č. 343/2003, ktorými je upraviť zodpovednosť členských štátov, zabezpečiť rýchle vybavovanie žiadostí o azyl a zabrániť účelovému výberu miesta podania žiadosti o azyl.

21 — Rozsudok z 28. októbra 2010, Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (C-367/09, Zb. s. I-10761, body 32 až 33 a citovaná judikatúra).

22 — Komisia sa v tejto súvislosti opiera o klasickú judikatúru Súdneho dvora, konkrétne o rozsudky z 5. februára 1963, van Gend en Loos (26/62, Zb. s. 1); z 15. júla 1964, Costa/Enel (6/64, Zb. s. 585), a zo 16. júna 1966, Lütticke (57/65, Zb. s. 243).

23 — Podľa môjho názoru možno existenciu takej situácie vyvodiť z informácií, ktoré poskytuje UNHCR, Medzinárodný Červený kríž a Komisia, ako aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora. Okrem toho azylové orgány členských štátov si medzi sebou vymieňajú informácie o podmienkach prijatia žiadateľov o azyl. Keďže výnimočná situácia opísaná vo veci N. S. sa netýka vlastností konkrétneho žiadateľa o azyl, členské štáty sú povinné zohľadniť výnimočné situácie vo všeobecnosti a nie na základe dôkazov poskytnutých v súvislosti s posudzovaním príslušnosti konkrétnej žiadosti.

63. Preto v prípade, ak členský štát, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, nemôže ignorovať, že systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl spôsobujú skutočné riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v členskom štáte, ktorý by inak bol zodpovedný podľa nariadenia č. 343/2003, jeho príslušné orgány by mali prestať odovzdávať žiadateľov o azyl do tohto členského štátu z vlastného podnetu. Mali by tak urobiť bez toho, aby im takúto povinnosť uložili vnútroštátne súdy alebo aby ich o to požiadal dotknutý žiadateľ o azyl. Hoci článok 3 ods. 2 ako diskrečné opatrenie neposkytuje jednotlivcom práva, nijako to neovplyvňuje pozitívnu povinnosť členských štátov, vrátane ich súdov, aby sa zdržali konania, ktoré by vystavilo žiadateľov o azyl nehumánnemu alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu, zakázanému v rozsudku NS. Naozaj, vo veci NS sa potvrdilo, že Charta je uplatniteľná v kontexte výkonu diskrečnej právomoci. Pokiaľ ide o azylové právo Únie, povinnosti vyplývajúce z rozsudku NS vznikajú, keď dotknutý orgán členského štátu, či už súd alebo iný orgán, zistí, že hraničné podmienky z rozsudku NS, opísané vyššie, existujú v inak „zodpovednom“ členskom štáte.

64. Vzhľadom na vyššie uvedené je na zodpovedanie prejudiciálnej otázky potrebné preskúmať a) postavenie členského štátu vo výnimočnej situácii vystavenia žiadateľa o azyl neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu v prípade uskutočnenia odovzdania a b) práva žiadateľa o azyl a dostupné opravné prostriedky.

a) Postavenie členského štátu vo výnimočnej situácii

65. Pokiaľ ide o postavenie členského štátu, ktorý sa nachádza vo výnimočnej situácii opísanej vyššie, z rozsudku N. S. jednoznačne vyplýva, že tento štát nesmie odovzdať žiadateľa o azyl do členského štátu, ktorý je *prima facie* zodpovedný podľa nariadenia č. 343/2003. Inak povedané, medzi týmito členskými štátmi sa uplatní zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

66. V rozsudku N. S. Súdny dvor v skutočnosti konštatoval, že členský štát, v ktorom bola žiadosť podaná, má pokračovať v preskúmaní kritérií uvedených v kapitole III s cieľom overiť, či možno identifikovať iný členský štát ako zodpovedný. V prípade neprimeranej dĺžky konania však členskému štátu, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, v prípade potreby prináleží, aby sám posúdil túto žiadosť v súlade s postupom stanoveným v článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003.²⁴

67. Vo výnimočnej situácii teda členský štát, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, *nemá* bezpodmienečnú povinnosť sám posúdiť žiadosť. Počas primeraného obdobia sa môže pokúsiť nájsť iný zodpovedný členský štát. Ak sa mu to však nepodarí, členský štát *potom* zrejme má povinnosť sám posúdiť žiadosť.

68. Podľa môjho názoru to však nemožno označiť za povinnosť členského štátu vykonať svoju právomoc podľa článku 3 ods. 2 prvej vety nariadenia č. 343/2003. Zo správneho výkladu nariadenia č. 343/2003 vyplýva, že ak sú splnené podmienky opísané v rozsudku N. S., členský štát, v ktorom tieto podmienky existujú, jednoducho prestáva byť zodpovedným členským štátom v zmysle článku 3 ods. 1 nariadenia. Komisia to uznala na pojednávaní. Členský štát, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, sa stane zodpovedným členským štátom, ak sa mu nepodarí nájsť iný zodpovedný členský štát.²⁵

24 — Body 107 a 108.

25 — Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. novembra 2012, K (C-245/11, bod 47), kde Súdny dvor rozhodol, že „ak sú podmienky uvedené v predmetnom článku 15 ods. 2 splnené, členský štát, ktorý je z humanitárnych dôvodov uvedených v tomto ustanovení povinný prevziať žiadateľa o azyl, sa stáva členským štátom zodpovedným za posúdenie žiadosti o azyl“.

69. V tomto štádiu sa uplatní článok 13 nariadenia č. 343/2003, lebo ako vyplýva z jeho znenia, „nie je možné určiť žiaden členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl na základe kritérií vymenovaných v tomto nariadení“. V článku 13 sa ďalej uvádza, že „prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o azyl podaná, [je] zodpovedný za jej posúdenie“. V prípade pána Puida je preto Spolková republika Nemecko „prvý členský štát“ jeho žiadosti o azyl a ako taká je zodpovedná za ukončenie posúdenia žiadosti o azyl v súlade s článkom 16 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 343/2003.

70. Je však dôležité zdôrazniť, že z článku 3 ods. 2 prvej vety nemožno vyvodíť hmotnoprávnu povinnosť prvého členského štátu, v ktorom bola žiadosť o azyl podaná, ako takú. Toto ustanovenie má jednoznačne umožniť *ktorémukoľvek* členskému štátu, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl,²⁶ aby prevzal postavenie zodpovedného členského štátu v súlade so svojou zvrchovanou voľnou úvahou. Môže to urobiť napríklad z politických, praktických alebo humanitárnych dôvodov.²⁷ Inak povedané, toto ustanovenie oprávňuje členské štáty posúdiť žiadosti o azyl, ale neukladá im takú povinnosť.

71. Treba zdôrazniť, že nariadenie č. 343/2003 nikdy neukladá členskému štátu povinnosť odmietnuť posúdiť žiadosť o azyl, ale len systematicky upravuje v rámci Únie vnútroštátnu prax, ktorú by väčšina členských štátov v každom prípade uplatnila, a to odmietnutie medzinárodnej ochrany žiadateľov o azyl, ktorí pricestujú z bezpečných krajín. Inak povedané, nariadenie č. 343/2003 rozdeľuje medzi členské štáty zodpovednosť, ale nie normotvornú právomoc²⁸ týkajúcu sa posudzovania žiadostí o azyl.

b) Práva žiadateľa o azyl a dostupné opravné prostriedky vo výnimočnej situácii

72. Pokiaľ ide o práva žiadateľov o azyl a opravné prostriedky vo výnimočnej situácii, ako je definované v rozsudku NS, je dôležité rozlišovať medzi dvoma typmi rozhodnutí. Sú to rozhodnutia prijímané v súvislosti so *zodpovednosťou za posúdenie žiadosti* a rozhodnutia prijímané v súvislosti s *odovzdaním žiadateľa* do zodpovedného členského štátu.

73. Rozhodnutie o posúdení prijíma dožiadaný členský štát (teda členský štát, ktorý bol požiadaný iným členským štátom, aby posúdil žiadosť o azyl) v súlade s článkom 18 nariadenia č. 343/2003. Žiadne ustanovenie nariadenia č. 343/2003 vykladaného v súlade s cieľmi spoločného európskeho azylového systému nepriznáva žiadateľom o azyl akékoľvek subjektívne právo domáhať sa, aby identifikovaný členský štát posúdil žiadosť o azyl.²⁹ Platí to tak pre dožiadaný členský štát, ako aj pre žiadajúci členský štát.

74. Rozhodnutie o odovzdaní do zodpovedného členského štátu je upravené v článku 19 nariadenia č. 343/2003. Tento článok stanovuje, že „keď dožiadaný členský štát akceptuje, že má prevziať žiadateľa, členský štát, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, oznámi žiadateľovi rozhodnutie o *tom, že neposúdi žiadosť*, a o povinnosti *odovzdať žiadateľa* do zodpovedného štátu [kurzívou zvýraznil generálny advokát]“.

26 — Je celkom možné, že žiadateľ o azyl podá žiadosti vo viacerých členských štátoch. Za okolností, keď žiadateľa o azyl nemožno odovzdať do členského štátu prvého vstupu, by bol podľa článku 13 nariadenia 343/2003 v konečnom dôsledku zodpovedný členský štát, v ktorom bola podaná prvá žiadosť o azyl. Bez takého ustanovenia by povinnosť poskytnúť medzinárodnú ochranu bola zjavne založená na medzinárodnom práve a týkala by sa buď členského štátu, kde sa žiadateľ nachádza, alebo prvého bezpečného členského štátu, na územie ktorého žiadateľ vstúpil. Tento príklad ukazuje, že je ťažké vyvodíť z nariadenia objektívnu povinnosť členského štátu vykonať svoju právomoc podľa článku 3 ods. 2.

27 — Pozri body 27 až 31 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak v už citovanej veci K, a návrh KOM(2001) 447 v konečnom znení, už citovaný, s. 10.

28 — Právomoc štátu posúdiť žiadosť o azyl a poskytnúť medzinárodnú ochranu je založená na jeho zvrchovanosti. Preto smernica 2004/83 nebráni členským štátom v uplatňovaní výhodnejších noriem pre určovanie, kto je oprávnený ako utečenec (pozri článok 3).

29 — Výnimočne, v článkoch 7 a 8 nariadenia 343/2003, týkajúcich sa rodinných príslušníkov, má právny význam vôľa dotknutých osôb.

75. V tomto rozhodnutí sa podľa článku 19 ods. 2 nariadenia č. 343/2003 uvedú dôvody, na ktorých sa zakladá. Obsahuje podrobné údaje o lehotách na uskutočnenie odovzdania, a ak to je potrebné, obsahuje informácie o mieste a čase, v ktorom sa má žiadateľ dostaviť, ak cestuje do zodpovedného členského štátu vlastnou dopravou.

76. Voči rozhodnutiu o neposúdení žiadosti a odovzdaní žiadateľa sa možno odvolať alebo ho možno preskúmať.³⁰ Odvolaním ani preskúmaním týkajúcim sa tohto rozhodnutia sa nepozastaví vykonávanie odovzdania, pokiaľ súdy alebo príslušné orgány nerozhodnú inak v každom konkrétnom prípade a ak to vnútroštátne právne predpisy umožňujú.³¹

77. Práve počas tohto konania je vnútroštátny súd v dôsledku svojej povinnosti poskytnúť účinnú právnu ochranu podľa článku 19 ods. 1 Zmluvy EÚ povinný posúdiť, či výnimočné okolnosti veci N. S. nastali a či sú v danom prípade uplatniteľné a menia povinnosti členského štátu, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl. Je takmer samozrejmé, že vnútroštátne súdy sú povinné zaručiť v tom istom konaní ochranu práv obsiahnutých v Charte, ktorá je súčasťou primárneho práva Únie³², a to tým skôr vtedy, keď právna úprava Únie konkrétne odkazuje na dodržiavanie základných práv a Charty, ako to je v prípade nariadenia č. 343/2003 a osobitne jeho odôvodnenia 15.³³

78. V súlade s článkom 19 ods. 2 nariadenia č. 343/2003 sa odvolaním ani preskúmaním rozhodnutia o neposúdení žiadosti o azyl a odovzdaní žiadateľa o azyl nepozastaví vykonávanie odovzdania, *pokiaľ* súdy alebo príslušné orgány nerozhodli inak v každom konkrétnom prípade, za predpokladu, že to vnútroštátny právne predpisy umožňujú. Komisia vysvetlila dôvody tohto riešenia vo svojom návrhu nariadenia č. 343/2003. Je nepravdepodobné, že odovzdanie do iného členského štátu by spôsobilo dotknutej osobe závažnú a ťažko napravitelnú ujmu.³⁴ Je zrejmé, že za výnimočných okolností vymedzených v rozsudku N. S. táto domnienka neplatí.

79. Podľa môjho názoru vnútroštátny súd, ktorý nemôže ignorovať, že systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v tomto zodpovednom členskom štáte podľa článku 3 ods. 1 nariadenia č. 343/2003 predstavujú vážne a preukázané dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude vystavený skutočnému nebezpečenstvu neludzského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle článku 4 Charty, je povinný pozastaviť odovzdanie žiadateľov o azyl do takého členského štátu a v prípade potreby neuplatniť akékoľvek vnútroštátne ustanovenie, ktoré by bránilo takému rozhodnutiu. Vyplýva to zo všeobecných zásad práva Únie týkajúcich sa poskytnutia účinných prostriedkov nápravy a ochrany základných práv.³⁵ Ako som už poznamenal, príslušné orgány majú obdobnú povinnosť v súvislosti so správou azylových konaní.

30 — Dublinský dohovor neobsahoval toto ustanovenie. Pokiaľ ide o diskusiu o rozdieloch medzi článkom 19 a zodpovedajúcimi ustanoveniami Dublinského dohovoru, pozri návrh KOM(2001) 447 v konečnom znení, už citovaný, s. 17 a 18.

31 — Článok 39 smernice 2005/85 o práve na účinný opravný prostriedok sa na toto rozhodnutie nevzťahuje. Pozri článok 39 ods. 1 písm. a) bod i) v spojení s článkom 25 ods. 1 tejto smernice.

32 — Pozri napríklad návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v už citovanej veci Radu, bod 52.

33 — Poukazujem na to, že v bodoch 60 a 61 rozsudku z 5. októbra 2010, McB. (C-400/10 PPU, Zb. s. I-8965), Súdny dvor posudzoval, či výklad nariadenia Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000 (Ú. v. EÚ L 338, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 243), bol v súlade s článkom 24 Charty a právami dieťaťa, hoci to nebolo súčasťou otázky položenej vnútroštátnym súdom. Súdny dvor uplatnil tento prístup sčasti z dôvodu záväzkov uvedených v odôvodnení 33 nariadenia č. 2201/2003.

34 — Pozri návrh KOM(2001) 447 v konečnom znení, už citovaný, s.19.

35 — Pozri všeobecne rozsudok z 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, Zb. s. I-13849).

80. Poukazujem na to, že v článku 26 súčasného návrhu Komisie na prepracovanie nariadenia č. 343/2003, ktorý je nazvaný „Opravné prostriedky“, sa okrem iného navrhuje, aby „v prípade odvolania alebo preskúmania týkajúceho sa rozhodnutia o odovzdaní... orgán... rozhod[ol] *ex-officio* čo najskôr, najneskôr však do siedmich pracovných dní od podania odvolania alebo preskúmania, o tom, či dotknutá osoba môže alebo nemôže zotrvať na území daného členského štátu až do prijatia rozhodnutia vo veci odvolania alebo preskúmania“.³⁶

81. V konečnom dôsledku ani vo výnimočných situáciách tak, ako sú vymedzené v rozsudku N. S., žiadatelia o azyl nemajú vymožitelný nárok založený na nariadení č. 343/2003 domáhať sa, aby identifikovaný členský štát posúdil ich žiadosť o azyl. Vnútroštátny súd, ktorý nemôže ignorovať, že systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v zodpovednom členskom štáte podľa nariadenia č. 343/2003 predstavujú vážne a preukázané dôvody domnievať sa, že žiadateľ o azyl bude vystavený skutočnému nebezpečenstvu neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle článku 4 Charty, je však povinný pozastaviť odovzdanie tohto žiadateľa o azyl do takého členského štátu.

V – Návrh

82. Preto navrhujem túto odpoveď na otázku, ktorú položil Hessischer Verwaltungsgerichtshof:

Žiadatelia o azyl nemajú vymožitelný nárok domáhať sa, aby identifikovaný členský štát posúdil ich žiadosť o azyl v súlade s článkom 3 ods. 2 prvou vetou nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov. Vnútroštátny súd, ktorý nemôže ignorovať, že systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v zodpovednom členskom štáte podľa nariadenia č. 343/2003 predstavujú vážne a preukázané dôvody domnievať sa, že žiadatelia o azyl budú vystavení skutočnému nebezpečenstvu neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania v zmysle článku 4 Charty základných práv Európskej únie, je však v rámci uplatňovania článku 19 ods. 2 tohto nariadenia povinný pozastaviť odovzdanie žiadateľov o azyl do tohto členského štátu.

36 — Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Prepracované znenie). KOM(2008) 820 v konečnom znení, s. 47.