



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 20. októbra 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Smernica 2004/83/ES — Minimálne ustanovenia pre podmienky priznania postavenia utečenca alebo postavenia osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu — Vnútroštátne procesné pravidlo, ktoré na podanie žiadosti o doplnkovú ochranu stanovuje lehotu pätnástich pracovných dní od doručenia zamietnutia žiadosti o azyl — Procesná autonómia členských štátov — Zásada ekvivalencie — Zásada efektivity — Riadny priebeh konania o preskúmaní žiadosti o doplnkovú ochranu — Riadny priebeh konania o vyhostení — Nezlučiteľnosť“

Vo veci C-429/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Court of Appeal (Odvolací súd, Írsko) z 29. júla 2015 a doručený Súdnemu dvoru 5. augusta 2015, ktorý súvisí s konaním:

Evelyn Danqua

proti

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory L. Bay Larsen (spravodajca), sudcovia M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan a D. Šváby,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: K. Malacek, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 16. júna 2016,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— E. Danqua, v zastúpení: M. Trayers, solicitor, P. O'Shea, BL, a C. Power, SC,

— Minister for Justice and Equality, v zastúpení: R. Cotter a E. Creedon, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci F. O'Sullivan, BL, a R. Barron, SC,

* Jazyk konania: angličtina.

— Európska komisia, v zastúpení: M. Condou-Durande a X. Lewis, splnomocnení zástupcovia,
po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 29. júna 2016,
vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu zásady ekvivalencie.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi pani Evelyn Danqua, ghanskou štátnou príslušníčkou, na jednej strane a Minister for Justice and Equality (minister spravodlivosti a rovnosti, Írsko, ďalej len „minister“), Írskom a Attorney General na strane druhej, v súvislosti s tým, že minister odmietol skúmať žiadosť pani Danqua o priznanie postavenia doplnkovej ochrany.

Právny rámec

Smernica 2004/83/ES

- 3 Podľa článku 2 písm. a), e) a f) smernice 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, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96):
„a) ‚medzinárodná ochrana‘ znamená postavenie utečenca a postavenie doplnkovej ochrany ako je definované v písm. d) a f);
...
e) ‚osoba oprávnená na doplnkovú ochranu‘ znamená štátneho príslušníka tretej krajiny..., ktorá nie je oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom, ku ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba v prípade, ak by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu..., čelila by reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v článku 15...
f) ‚postavenie doplnkovej ochrany‘ znamená uznanie členským štátom štátneho príslušníka tretej krajiny... za osobu oprávnenú na doplnkovú ochranu“.

- 4 Článok 18 tejto smernice uvádzal:

„Členské štáty priznajú postavenie doplnkovej ochrany štátnemu príslušníkovi tretej krajiny... [oprávnenému] na doplnkovú ochranu v súlade s kapitolami II a V.“

Smernica 2005/85/ES

- 5 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, 2005, s. 13) okrem iného spresňuje práva žiadateľov o azyl.
- 6 Táto smernica sa podľa svojho článku 3 ods. 1 uplatňuje na všetky žiadosti o azyl podané na území členských štátov.

7 Článok 3 ods. 3 uvedenej smernice stanovuje:

„Ak členské štáty použijú alebo zavedú konanie, v ktorom sa skúma žiadosť o azyl ako žiadosť na základe [dohovoru týkajúceho sa postavenia utečencov, podpísaného v Ženeve 28. júla 1951] [*Zbierka zmlúv Spojených národov*, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], a aj ako žiadosť o iný druh medzinárodnej ochrany za okolností, vymedzených článkom 15 smernice [2004/83], počas celého tohto konania uplatňujú túto smernicu.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 8 Zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, vyplýva, že pani Danqua, ghanská štátna príslušníčka, podala 13. apríla 2010 v Írsku žiadosť o priznanie postavenia utečenca, pričom táto žiadosť bola odôvodnená jej obavou, že bude vystavená praktikám *trokosi*, istej forme rituálneho otroctva postihujúceho najmä ženy, ktoré sa praktizuje v Ghane.
- 9 Refugee Applications Commissionner (Komisár pre žiadosti o priznanie postavenia utečenca, Írsko) vo svojej správe zo 16. júna 2010 vydal k tejto žiadosti negatívne odporúčanie z dôvodu jej nedostatočnej dôveryhodnosti. Refugee Appeals Tribunal (Odvolací azylový súd, Írsko) toto odporúčanie potvrdil rozhodnutím z 13. januára 2011.
- 10 Dňa 9. februára 2011 minister doručil pani Danqua rozhodnutie o zamietnutí jej žiadosti o azyl a oznámil jej svoj úmysel vydať príkaz na jej vyhostenie (proposal to deport), pričom ju okrem iného informoval, že v lehote pätnástich pracovných dní od doručenia tohto oznámenia môže podať žiadosť o doplnkovú ochranu.
- 11 Úrad pre právnu pomoc utečencom v nadväznosti na toto rozhodnutie informoval pani Danqua, že vzhľadom na toto zamietnutie jej nebude poskytnutá pomoc pri jej ďalších krokoch sledujúcich priznanie doplnkovej ochrany.
- 12 Úrad pre právnu pomoc utečencom však v mene pani Danqua podal žiadosť o povolenie na pobyt z humanitárnych dôvodov.
- 13 Listom z 23. septembra 2013 minister informoval pani Danqua, že táto žiadosť bola zamietnutá a že 17. septembra 2013 bolo voči nej prijaté rozhodnutie o vyhostení.
- 14 Pani Danqua podala 8. októbra 2013 žiadosť o doplnkovú ochranu.
- 15 Listom z 5. novembra 2013 minister informoval pani Danqua, že jej žiadosti o priznanie postavenia doplnkovej ochrany nemožno vyhovieť, pretože nebola podaná v lehote pätnástich pracovných dní uvedenej v oznámení o rozhodnutí ministra z 9. februára 2011, ktorým sa zamietla žiadosť pani Danqua o azyl.
- 16 Pani Danqua napadla toto rozhodnutie na High Court (Vyšší súd, Írsko), odvolávajúc sa predovšetkým na porušenie zásady ekvivalencie z dôvodu, že žiadateľ o doplnkovú ochranu je pri podaní žiadosti o doplnkovú ochranu povinný dodržať lehotu, o akú ide vo veci samej, kým pri podaní žiadosti o azyl sa dodržanie podobnej lehoty nevyžaduje.
- 17 High Court (Vyšší súd) rozsudkom zo 16. októbra 2014 zamietol žalobu pani Danqua, pričom okrem iného rozhodol, že zásada ekvivalencie nebola v predmetnej veci uplatniteľná, keďže pani Danqua porovnávala dve procesné pravidlá založené na práve Únie.

- 18 Dňa 13. novembra 2014 pani Danqua podala proti tomuto rozsudku odvolanie na Court of Appeal (Odvolací súd, Írsko). Na tomto súde zopakovala svoju argumentáciu, že povinnosť žiadateľa o doplnkovú ochranu dodržať lehotu, o akú ide vo veci samej, porušuje zásadu ekvivalencie, pokiaľ neexistuje podobná lehota uplatniteľná na osoby, ktoré podávajú žiadosť o priznanie postavenia utečenca.
- 19 Court of Appeal (Odvolací súd) si síce kladie otázky o relevantnosti zásady ekvivalencie v tejto veci, no usudzuje pritom, že žiadosť o azyl môže na účely zabezpečenia dodržiavania tejto zásady predstavovať vhodný porovnávací prvok.
- 20 V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvádza, že hoci je väčšina žiadostí o azyl posudzovaná podľa režimu zavedeného smernicou 2004/83, členské štáty stále môžu, prinajmenšom teoreticky, poskytnúť azyl v súlade so svojím vnútroštátnym právom. V takom prípade by sa na žiadosti o azyl mohlo sčasti vzťahovať právo Únie a sčasti vnútroštátne právo.
- 21 Pokiaľ ide o povinnosť žiadateľa o doplnkovú ochranu dodržať pri podaní žiadosti o doplnkovú ochranu lehotu, o akú ide vo veci samej, vnútroštátny súd usudzuje, že táto lehota je odôvodnená objektívnymi dôvodmi. Vnútroštátna právna úprava účinná pred vyhlásením rozsudku z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302) bola totiž charakteristická existenciou dvoch oddelených a po sebe nasledujúcich konaní, prvého, v ktorom sa skúmala žiadosť o azyl, a druhého, v ktorom sa skúmala žiadosť o doplnkovú ochranu, pričom skúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu bolo podmienené predchádzajúcim zamietnutím žiadosti o priznanie postavenia utečenca.
- 22 Podľa tohto súdu cieľom právnej úpravy účinnej v čase skutkových okolností veci samej bolo zabezpečiť posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu v primeranej lehote.
- 23 V tomto kontexte Court of Appeal (Odvolací súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
- „1. Možno žiadosť o azyl, ktorú upravujú vnútroštátne predpisy odrážajúce povinnosti členského štátu podľa [smernice 2004/83], považovať za vhodný porovnávací prvok vo vzťahu k žiadosti o doplnkovú ochranu na účely zásady ekvivalencie?
2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku je na tento účel relevantné, že lehota stanovená pre žiadosti o doplnkovú ochranu slúži dôležitému záujmu na zabezpečení posúdenia žiadostí o medzinárodnú ochranu v primeranej lehote?“

O prejudiciálnych otázkach

- 24 Svojimi dvoma otázkami, ktoré je vhodné skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má zásada ekvivalencie vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu procesnému pravidlu, o aké ide vo veci samej, ktoré podriaďuje žiadosť o priznanie postavenia doplnkovej ochrany prekluzívnej lehote pätnástich pracovných dní odo dňa, kedy príslušný orgán oboznámil neúspešného žiadateľa o azyl s možnosťou podať takúto žiadosť.
- 25 Na úvod treba pripomenúť, že smernica 2004/83 neobsahuje procesné pravidlá vzťahujúce sa na skúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu.
- 26 Minimálne štandardy pre konania o skúmaní žiadostí o medzinárodnú ochranu stanovuje smernica 2005/85, ktorá spresňuje aj práva žiadateľov o azyl. Článok 3 ods. 1 a 3 tejto smernice spresňuje, že táto smernica sa uplatňuje na žiadosti o azyl, ktoré boli skúmané ako žiadosti založené na dohovore týkajúcom sa postavenia utečencov, podpísanom v Ženeve 28. júla 1951, a ako žiadosti o iný druh medzinárodnej ochrany poskytnutej za okolností vymedzených článkom 15 smernice 2004/83.

- 27 Súdny dvor v dôsledku toho rozhodol, že smernica 2005/85 sa v prípade žiadostí o doplnkovú ochranu uplatní len vtedy, ak členský štát zaviedol jediné konanie, v rámci ktorého skúma žiadosť s ohľadom na oba druhy medzinárodnej ochrany, konkrétne na prvý týkajúci sa postavenia utečenca a na druhý týkajúci sa postavenia doplnkovej ochrany (rozsudok z 8. mája 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 39).
- 28 Zo spisu však vyplýva, že v čase skutkových okolností veci samej to v prípade Írska tak nebolo.
- 29 Z toho vyplýva, že v prípade neexistencie pravidiel stanovených právom Únie, pokiaľ ide o procesné postupy týkajúce sa podania a skúmania žiadosti o doplnkovú ochranu, uplatniteľných v Írsku, prináleží vnútroštátnemu právnemu poriadku tohto členského štátu, aby upravil tieto postupy, pokiaľ na jednej strane uvedené postupy nie sú menej výhodné ako postupy upravujúce podobné situácie vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie), a na druhej strane v praxi neznemožňujú alebo nadmerne nesťažujú výkon práv priznaných právnym poriadkom Únie (zásada efektivity) (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. mája 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 41 a citovanú judikatúru).
- 30 Pokiaľ ide o zásadu ekvivalencie, treba pripomenúť, že dodržiavanie tejto zásady vyžaduje, aby sa vnútroštátne pravidlo bez rozdielu uplatňovalo na konania založené na práve Únie a na konania založené na vnútroštátnom práve (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. januára 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, bod 74).
- 31 Vnútroštátny súd vyjadruje pochybnosti, pokiaľ ide o otázku, či na účely zabezpečenia dodržania tejto zásady predstavuje žiadosť o priznanie postavenia utečenca vhodný základ na porovnanie so žiadosťou o priznanie postavenia doplnkovej ochrany.
- 32 Ako však uviedol generálny advokát v bodoch 54 a 58 svojich návrhov, v tomto prípade sa situácia, o ktorú ide vo veci samej, týka dvoch žiadostí založených na práve Únie, a to žiadosti dotknutej osoby o priznanie postavenia utečenca a jej žiadosti o priznanie postavenia doplnkovej ochrany.
- 33 Navyše treba zdôrazniť, že podľa samotného znenia prvej otázky vnútroštátna právna úprava upravujúca skúmanie žiadostí o azyl „odráža“ povinnosti členských štátov podľa smernice 2004/83.
- 34 Okrem toho z podkladov, ktoré má k dispozícii Súdny dvor, nevyplýva, že by írske právo týkajúce sa azylu zahŕňalo vnútroštátne hmotnoprávne pravidlá dopĺňajúce právo Únie.
- 35 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že v situácii, o akú ide vo veci samej, týkajúcej sa dvoch typov žiadostí, pričom tak jedna, ako aj druhá sú založené na práve Únie, je odvolávanie sa na zásadu ekvivalencie irelevantné.
- 36 Podľa ustálenej judikatúry však v rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdny dvorom zakotveného v článku 267 ZFEÚ prislúcha Súdnemu dvoru poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť o spore, ktorý prejednáva. Vzhľadom na to Súdny dvor prináleží v prípade potreby preformulovať otázky, ktoré sú mu položené (rozsudok z 28. apríla 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, bod 30 a citovaná judikatúra).
- 37 Okrem iného Súdny dvor prináleží poskytnúť vnútroštátnemu súdu všetky aspekty výkladu práva Únie, ktoré môžu byť užitočné pre rozhodnutie v prejednávanej veci, bez ohľadu na to, či na ne vnútroštátny súd odkázal v znení svojej otázky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. februára 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, bod 29 a citovanú judikatúru).

- 38 V tomto prípade treba na tento účel chápať dve otázky položené vnútroštátnym súdom tak, že hľadajú odpoveď na to, či sa má zásada efektivity vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu procesnému pravidlu, o aké ide vo veci samej, ktoré podriaďuje žiadosť o priznanie postavenia doplnkovej ochrany prekluzívnej lehote pätnástich pracovných dní odo dňa, kedy príslušný orgán oboznámil neúspešného žiadateľa o azyl s možnosťou podať takúto žiadosť.
- 39 Pokiaľ ide o takúto zásadu, ako bolo pripomenuté v bode 29 tohto rozsudku, vnútroštátne procesné pravidlo, o aké ide vo veci samej, nemôže byť takej povahy, že prakticky znemožňuje alebo nadmerne sťažuje výkon práv priznaných právnym poriadkom Únie. V tomto prípade musí takéto pravidlo umožniť účinný prístup osôb žiadajúcich o priznanie doplnkovej ochrany prístup k právam, ktoré im priznáva smernica 2004/83.
- 40 Preto treba skúmať otázku, či má osoba ako pani Danqua, ktorá žiada o priznanie doplnkovej ochrany, konkrétnu možnosť uplatniť svoje práva, ktoré jej vyplývajú zo smernice 2004/83, a to v tomto prípade právo predložiť žiadosť o priznanie tejto ochrany, a pokiaľ sú podmienky vyžadované na priznanie uvedenej ochrany splnené, právo na priznanie postavenia doplnkovej ochrany.
- 41 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, ako aj zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, vyplýva, že podľa pravidla vnútroštátneho práva, o ktoré ide vo veci samej, žiadateľ o doplnkovú ochranu po uplynutí lehoty pätnástich pracovných dní odo dňa oznámenia zamietnutia jeho žiadosti o priznanie postavenia utečenca už v zásade nemôže podať žiadosť o priznanie postavenia doplnkovej ochrany.
- 42 V tejto súvislosti je dôležité uviesť, že Súdny dvor už rozhodol, že každý prípad, v ktorom sa vynára otázka, či vnútroštátne procesné ustanovenie znemožňuje alebo nadmerne sťažuje uplatňovanie práva Únie, sa musí skúmať s prihliadnutím na postavenie tohto ustanovenia v celom konaní, na priebeh konania a jeho osobitosti na rôznych stupňoch vnútroštátnych súdov. Z tohto hľadiska treba v prípade potreby okrem iného vziať do úvahy ochranu práv na obranu, zásadu právnej istoty a zásadu riadneho priebehu konania (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, bod 41 a citovanú judikatúru).
- 43 V tomto prípade treba konkrétnejšie skúmať, či možno prekluzívnu lehotu, o akú ide vo veci samej, odôvodniť cieľom zabezpečiť riadny priebeh konania o skúmaní žiadosti o doplnkovú ochranu z hľadiska dôsledkov, ktoré z toho vyplývajú pre uplatňovanie práva Únie (pozri analogicky rozsudok z 3. septembra 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, bod 28).
- 44 Pokiaľ ide o prekluzívne lehoty, Súdny dvor rozhodol, že vo vnútroštátnych právnych úpravách, ktoré patria do pôsobnosti práva Únie, majú určiť lehoty členské štáty, a to najmä vzhľadom na význam rozhodnutí, ktoré sa majú prijať, pre zúčastnené osoby, na komplexnosť postupov a právnych predpisov, ktoré sa majú uplatniť, na počet osôb, ktoré môžu byť dotknuté, a na ďalšie verejné a súkromné záujmy, na ktoré treba prihliadnuť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. októbra 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, bod 48).
- 45 Pokiaľ ide o právnu úpravu spornú vo veci samej, treba uviesť, ako zdôraznil generálny advokát v bodoch 75 až 78 svojich návrhov, že konanie o skúmaní žiadosti o doplnkovú ochranu má osobitný význam, keďže umožňuje zabezpečiť žiadateľom hľadajúcim medzinárodnú ochranu zachovanie ich najpodstatnejších práv priznaním takejto ochrany.
- 46 V tomto kontexte vzhľadom na ťažkosti, akým môžu byť takíto žiadatelia vystavení najmä z dôvodu ľudsky a materiálne ťažkej situácie, v ktorej sa môžu nachádzať, treba konštatovať, že prekluzívna lehota, o akú ide vo veci samej, sa zdá obzvlášť krátka a v praxi nezabezpečuje všetkým žiadateľom účinnú možnosť predložiť žiadosť o priznanie doplnkovej ochrany a prípadne dosiahnuť priznanie postavenia doplnkovej ochrany. Preto nemožno takúto lehotu rozumne odôvodniť cieľom zabezpečiť riadny priebeh konania o skúmaní žiadosti o priznanie tohto postavenia.

- 47 Tento záver napokon nemožno spochybníť ani potrebou zabezpečiť účinnosť konaní o vyhostení, keďže lehota sporná vo veci samej nie je priamo spojená s konaním o vyhostení, ale so zamietnutím žiadosti o priznanie postavenia utečenca.
- 48 Preto treba dospieť k záveru, že vnútroštátne procesné pravidlo, o aké ide vo veci samej, je spôsobilé ohroziť účinný prístup žiadateľov o doplnkovú ochranu k právam, ktoré im priznáva smernica 2004/83.
- 49 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na položené otázky odpovedať, že zásada efektivity sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu procesnému pravidlu, o aké ide vo veci samej, ktoré podriaďuje žiadosť o priznanie postavenia doplnkovej ochrany prekluzívnej lehote pätnástich pracovných dní odo dňa, kedy príslušný orgán oboznámil neúspešného žiadateľa o azyl s možnosťou podať takúto žiadosť.

O trovách

- 50 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Zásada efektivity sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu procesnému pravidlu, o aké ide vo veci samej, ktoré podriaďuje žiadosť o priznanie postavenia doplnkovej ochrany prekluzívnej lehote pätnástich pracovných dní odo dňa, kedy príslušný orgán oboznámil neúspešného žiadateľa o azyl s možnosťou podať takúto žiadosť.

Podpisy