Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 18. března 2021 [1]

Věc C-8/20

L. R.
proti
Bundesrepublik Deutschland

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Azylová politika – Směrnice 2013/32/EU – Žádost o mezinárodní ochranu – Článek 33 odst. 2 písm. d) – Nepřípustnost v případě pravomocného rozhodnutí o předchozí žádosti – Pravomocné rozhodnutí přijaté Norskem – Článek 2 písm. q) – Pojem ‚následná žádost' – Nařízení (EU) č. 604/2013 – Článek 19 odst. 3 – Žádost o mezinárodní ochranu podaná po provedení vyhoštění žadatele do země původu"

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vztahující se k žádosti o mezinárodní ochranu, se týká výkladu důvodu nepřípustnosti zakotveného v čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 [2]. Tento důvod dopadá na „následné žádosti" [3], v nichž se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu mající na takovou ochranu nárok.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi íránským státním příslušníkem, panem L. R., a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo) ohledně legality rozhodnutí Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedt (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, pobočka Boostedt, Německo) (dále jen „Úřad"), kterým byla zamítnuta žádost dotčené osoby o mezinárodní ochranu jako nepřípustná. Toto rozhodnutí se opíralo o to, že pan L. R podal o několik let dříve první žádost u Norského království a tato žádost byla pravomocně zamítnuta.

3. Tak jak je formulována, směřuje otázka kladená předkládajícím soudem k získání vyjasnění ohledně účasti Norského království ve společném evropském azylovém systému, a to v podstatě s cílem zjistit, zda lze pravomocné zamítavé rozhodnutí tohoto třetího státu o žádosti o mezinárodní ochranu posuzovat tak, jako by bylo přijato „členským státem", a umožnit Úřadu prohlásit „následnou žádost" téhož žadatele za nepřípustnou ve smyslu čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60). Tato směrnice je spjata s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31, dále jen „nařízení Dublin III").

3 – Pojem „následná žádost" je vymezen v čl. 2 písm. q) směrnice 2013/32. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice ve spojení s tímto prvně uvedeným ustanovením.

4. Než budu moci na tuto otázku odpovědět, mám však za to, že je třeba vyjasnit otázku, zda skutečnost, že se žadatel mezi svou první a druhou žádostí vrátil do země původu, je v souvislosti s uplatňováním nařízení Dublin III sama o sobě na překážku tomu, aby byla tato druhá žádost kvalifikována jako „následná žádost“.

5. Na závěr svého výkladu navrhnu Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že poněvadž byl pan L. R. po posouzení své první žádosti Norským královstvím vyhoštěn do země původu, musí být se žádostí, o kterou jde v původním řízení, nakládáno jako s novou žádostí. Podpůrně, v případě, že by se Soudní dvůr s tímto návrhem neztotožnil, uvedu důvody, pro které mám za to, že okolnost, že rozhodnutí bylo přijato jiným členským státem nebo – jak je tomu v projednávané věci – Norským královstvím, nebrání členskému státu, u něhož je žádost podána, aby ji prohlásil za nepřípustnou jako „následnou žádost“.

I. Právní rámec

A. Dohoda mezi Evropskou unií a Islandskou republikou a Norským královstvím

6. Dohoda mezi Evropsk[ou] [unií] a Islandskou republikou a Norským královstvím o kritériích a mechanismech určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států nebo na Islandu nebo v Norsku (Úř. věst. 2001, L 93, s. 40; Zvl. vyd. 19/04, s. 78, dále jen „dohoda mezi Unií a Islandskou republikou a Norským královstvím“) byla jménem Evropské unie schválena rozhodnutím 2001/258/ES [4].

7. Podle článku 1 této dohody:

„1. Island a Norsko s výhradou odstavce 4 provedou a uplatňují ve vzájemných vztazích a ve vztazích s členskými státy ustanovení Dublinské úmluvy uvedená v části 1 přílohy této dohody a rozhodnutí výboru zřízeného článkem 18 Dublinské úmluvy uvedená v části 2 uvedené přílohy.

2. Členské státy s výhradou odstavce 4 uplatňují pravidla uvedená v odstavci 1 ve vztazích s Islandem a Norskem.

[…]

4. Pro účely odstavců 1 a 2 zahrnují odkazy na ‚členské státy‘ v aktech uvedených v příloze také Island a Norsko.

[…]“

8. V příloze uvedené dohody není obsažena ani směrnice 2011/95 [5], ani směrnice 2013/32.

4 – Rozhodnutí Rady ze dne 15. března 2001 (Úř. věst. 2001, L 93, s. 38; Zvl. vyd. 19/04, s. 76)

5 – 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).

B. Unijní právo

1. Nařízení Dublin III

9. Článek 18 odst. 1 nařízení Dublin III zakotvuje:

„1. Členský stát příslušný podle tohoto nařízení je povinen:

[…]

d) přijmout zpět za podmínek stanovených v článcích 23, 24, 25 a 29 státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti, jejíž žádost zamítl a která učinila žádost v jiném členském státě, nebo která se nachází na území jiného členského státu bez povolení k pobytu.“

10. Článek 19 odst. 3 tohoto nařízení stanoví:

„Povinnosti uvedené v čl. 18 odst. 1 písm. c) a d) zanikají, pokud členský stát příslušný k posouzení žádosti zjistí poté, co je požádán o přijetí zpět žadatele nebo jiné osoby uvedené v čl. 18 odst. 1 písm. c) nebo d), že dotyčná osoba opustila území členských států v souladu s rozhodnutím o návratu nebo rozhodnutím o vyhoštění, které vydal po zpětvzetí či zamítnutí žádosti.

Žádost podaná po provedení vyhoštění se považuje za novou žádost, na základě které je zahájeno nové řízení o určení příslušného členského státu.“

2. Směrnice 2013/32

11. Bod 13 odůvodnění směrnice 2013/32 zní takto:

„Sbližování pravidel pro řízení o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany by mělo napomoci omezení dalšího pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy způsobeného rozdíly v právních rámcích a vytvořit odpovídající podmínky pro uplatňování směrnice [2011/95] v členských státech.“

12. Bod 36 odůvodnění této směrnice stanoví:

„Pokud žadatel podá následnou žádost bez předložení nových důkazů nebo důvodů, bylo by nepřiměřené stanovit členským státům povinnost provést nové posouzení v plném rozsahu. V těchto případech by členské státy měly mít možnost zamítnout žádost jako nepřípustnou podle zásady *res iudicata*.“

13. Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, zakotvuje:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

q) ‚následnou žádostí‘ další žádost o mezinárodní ochranu, která byla učiněna po přijetí pravomocného rozhodnutí o předchozí žádosti, včetně případů, kdy žadatel vzal svou žádost výslovně zpět, a případů, kdy rozhodující orgán po konkludentním zpětvzetí odmítl žádost podle čl. 28 odst. 1.“

14. Podle čl. 33 odst. 2 téže směrnice, nadepsaného ‚Nepřípustné žádosti', platí, že:

„2. Členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou, pouze pokud:

[…]

d) žádost je následnou žádostí, v níž se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95[…]

[…]"

15. Článek 40 směrnice 2013/32, nadepsaný „Následné žádosti", stanoví:

„1. Pokud osoba, která v členském státě požádala o mezinárodní ochranu, v témže členském státě předloží další údaje nebo učiní následnou žádost, členský stát posoudí tyto další údaje nebo prvky následné žádosti v rámci posuzování předchozí žádosti nebo v rámci přezkumu rozhodnutí, proti kterému byl podán opravný prostředek, pokud v tomto rámci mohou příslušné orgány vzít v úvahu a posoudit všechny prvky, na nichž se zakládají další údaje nebo následná žádost.

2. Pro účely rozhodnutí o přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 33 odst. 2 písm. d) podléhá následná žádost o mezinárodní ochranu nejprve předběžnému posouzení, zda se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti nebo zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95].

[…]

5. Pokud není následná žádost dále posuzována podle tohoto článku, považuje se za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. d).

[…]

7. Pokud osoba, na níž má být vykonáno rozhodnutí o přemístění podle nařízení [Dublin III], předloží další údaje nebo podá následnou žádost v přemisťujícím členském státě, příslušný členský stát, jak je definován v uvedeném nařízení, posoudí tyto údaje nebo následné žádosti podle této směrnice."

C. Německé právo

16. Ustanovení § 29 Asylgesetz (zákon o azylu), ve znění použitelném na skutkový stav ve věci v původním řízení (dále jen „AsylG"), nadepsaného „Nepřípustné žádosti", zní takto:

„(1) Žádost o azyl je nepřípustná, pokud:

[…]

5. V případě následné žádosti ve smyslu § 71 nebo druhé žádosti ve smyslu § 71a se další řízení o udělení azylu nevede. […]"

17. Ustanovení § 71a AsylG, nadepsaného „Druhá žádost“, zakotvují:

„(1) Podá-li cizinec na spolkovém území žádost o azyl (druhou žádost) poté, co řízení o udělení azylu v bezpečné třetí zemi (§ 26a), pro kterou platí právní předpisy Evropské [unie] o příslušnosti k vedení řízení o udělení azylu nebo se kterou o tom Spolková republika Německo uzavřela mezinárodní smlouvu, skončilo zamítnutím, vede se další řízení o udělení azylu pouze tehdy, je-li Spolková republika Německo příslušná k vedení řízení o udělení azylu a jsou-li splněny požadavky § 51 odst. 1 až 3 [Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správním řízení)]; posouzení přísluší [Úřadu]. […]“

18. Podle údajů předkládajícího soudu vyžaduje § 51 odst. 1 zákona o správním řízení v případě druhé žádosti o azyl přesvědčivou skutkovou argumentaci, která nesmí být z hlediska veškerého hajitelného posouzení od počátku nezpůsobilá k tomu, aby mohlo být požadované právo nabyto.

II. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

19. Dne 22. prosince 2014 podal pan L. R., íránský státní příslušník, u Úřadu žádost o mezinárodní ochranu.

20. Při posuzování žádosti se ukázalo, že pan L. R. už dříve požádal o azyl v Norsku. Spolková republika Německo tedy požádala Norské království, aby v souladu s povinnostmi, které vyplývají z nařízení Dublin III a které se na tento třetí stát použijí, přijalo pana L. R. zpět.

21. Dopisem ze dne 26. února 2015 odmítlo Norské království této žádosti vyhovět, a to z důvodu, že v souladu s čl. 19 odst. 3 tohoto nařízení jeho příslušnost zanikla. Ve své odpovědi určené Úřadu Norské království upřesnilo, že pan L. R. podal žádost o mezinárodní ochranu u příslušného norského orgánu dne 1. října 2008, že tato žádost byla zamítnuta dne 15. června 2009 a že dne 19. června 2013 byl pan L. R. předán íránským úřadům.

22. Během posuzovacího řízení u Úřadu uvedl pan L. R., že Írán opustil osmnáct měsíců přede dnem podání své žádosti v Německu a že až do doby tří měsíců před svým příjezdem na německé území žil v Iráku.

23. Rozhodnutím ze dne 13. března 2017 zamítl Úřad žádost pana L. R. o mezinárodní ochranu podle § 29 odst. 1 bodu 5 AsylG jako nepřípustnou. Úřad měl za to, že jde o druhou žádost ve smyslu § 71a AsylG a že nejsou splněny požadavky uvedené v § 51 odst. 1 zákona o správním řízení odůvodňující nové řízení o udělení azylu, jelikož skutečnosti předložené L. R. na podporu jeho žádosti se jako celek nejeví jako důvěryhodné.

24. Pan L. R. se na předkládající soud obrátil s žalobou proti tomuto rozhodnutí. Usiluje primárně o to, aby mu bylo přiznáno postavení uprchlíka, a podpůrně o doplňkovou ochranu [6]. Ještě podpůrněji se domáhá stanovení zákazu vyhoštění na základě německého práva.

25. Předkládající soud má za to, že aby mohl o sporu, kterým se zabývá, rozhodnout, potřebuje vědět, zda lze žádost o mezinárodní ochranu kvalifikovat jako „následnou žádost“ ve smyslu směrnice 2013/32, bylo-li řízení ústící v pravomocné zamítnutí předchozí žádosti dotčené osoby vedeno nikoli v jiném členském státu, nýbrž v Norsku.

6 – Pokud jde o vymezení pojmu „osob[a], která má nárok na doplňkovou ochranu“, viz čl. 2 písm. f) směrnice 2011/95.

26. V tomto ohledu uvádí předkládající soud zaprvé to, že podle něj se důvod nepřípustnosti uvedený v čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice může použít stejně tak tehdy, bylo-li toto řízení vedeno v *témže* členském státě, jako tehdy, probíhalo-li v *jiném* členském státě. To, že žadatel poté, co obdržel pravomocné zamítavé rozhodnutí o předchozí žádosti v prvním členském státu, znovu žádá o mezinárodní ochranu u jiného než posledně uvedeného členského státu, není na překážku tomu, aby mohla být jeho žádost prohlášena za nepřípustnou jako „následná žádost".

27. Tento soud zadruhé uznává, že ze znění tohoto ustanovení ve spojení s čl. 2 písm. b), e) a q) směrnice 2013/32 plyne, že pojem „následná žádost" předpokládá, že „pravomocné rozhodnutí", jímž byla zamítnuta předchozí žádost téhož žadatele, bylo přijato *členským státem*, a nikoli *třetím státem*. Kloní se však k názoru, že tuto směrnici je třeba v souvislosti s přidružením Norského království ke společnému evropskému azylovému systému, jak vyplývá z dohody mezi Unií a Islandskou republikou a Norským královstvím, vykládat extenzivněji.

28. Za těchto okolností se Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska, Německo) rozhodnutím ze dne 30. prosince 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 9. ledna 2020, rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je s čl. 33 odst. 2 písm. d) a čl. 2 písm. q) směrnice 2013/32 […] slučitelné vnitrostátní pravidlo, na jehož základě lze žádost o mezinárodní ochranu zamítnout jakožto nepřípustnou následnou žádost, bylo-li první řízení o udělení azylu, které vedlo k zamítnutí, vedeno nikoli ve členském státě Unie, nýbrž v Norsku?"

29. Spolková republika Německo a Evropská komise předložily Soudnímu dvoru písemná vyjádření. Jednání, jehož se zúčastnila Komise a německá vláda, se konalo dne 3. prosince 2020.

III. Analýza

30. Jak jsem uvedl v úvodu tohoto stanoviska, zvláštnost věci v původním řízení spočívá podle mě v tom, že před tím, než podal druhou žádost o mezinárodní ochranu v Německu, opustil pan L. R po prvním řízení o udělení azylu, které s ním bylo vedeno, norské území a vrátil se do země původu.

31. V rozporu s tím, co dala na srozuměnou německá vláda v odpovědi na otázku Soudního dvora při jednání, provedení tohoto vyhoštění pana L. R. mezi jeho první a druhou žádostí má významné důsledky, pokud jde o výklad pojmu „následná žádost". Ty vysvětlím v oddílu A tohoto stanoviska. Uvedu, že za působnosti nařízení Dublin III nespadají žádosti podané státními příslušníky třetích zemí, jako je pan L. R., kteří poté, co byli vyhoštěni do země původu, znovu žádají o mezinárodní ochranu, podle mého názoru do rámce tohoto pojmu. Ve věci, jako je ta, o kterou jde v původním řízení, tudíž nelze žádost dotčené osoby prostě prohlásit za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32.

32. Podpůrně (oddíl B) prozkoumám odůvodněnost premisy, ze které ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud vychází, a to, že toto ustanovení nebrání tomu, aby byla žádost o mezinárodní ochranu kvalifikována jako „následná žádost" *jiným* členským státem než tím, který přijal předchozí pravomocné zamítavé rozhodnutí, pokud to jeho právo umožňuje. Vyložím, že důvod nepřípustnosti zakotvený v uvedeném ustanovení se může uplatnit nejen tehdy, jsou-li navazující žádosti podány u téhož členského státu, nýbrž rovněž v případech druhotných pohybů, stane-li se členský stát, u něhož žadatel podal druhou žádost, příslušným členským státem.

33. Závěrem zformuluji několik poznámek ke zvláštní situaci Norského království jako třetího státu, který nepřistoupil ani ke směrnici 2013/32, ani ke směrnici 2011/95, avšak na který se použijí ustanovení nařízení Dublin III (oddíl C).

A. K použitelnosti čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 v případě, že byl žadatel vyhoštěn do země původu dříve, než znovu požádal o mezinárodní ochranu

34. Úvodem je podle všeho užitečné upřesnit, že i když předkládající soud formálně omezil svou otázku na výklad čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 2 písm. q) této směrnice, nebrání taková skutečnost Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve svých otázkách zmínil [7].

35. V nyní projednávané věci se z údajů poskytnutých v předkládacím rozhodnutí podle mého názoru oprávněně jeví, že vzhledem k předmětu sporu v původním řízení, má-li být předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď, je třeba vyložit rovněž další ustanovení unijního práva, a to ustanovení, která jsou zakotvena v nařízení Dublin III.

36. V tomto ohledu připomínám, že – jak plyne z jeho čl. 3 odst. 1 druhé věty – stojí toto nařízení na logice, že existuje jediný členský stát, který je příslušný ve vztahu ke každému státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, která podá žádost o mezinárodní ochranu. V souladu s čl. 18 odst. 1 písm. d) uvedeného nařízení je příslušný členský stát povinen žadatele přijmout zpět, pokud tento žadatel poté, co byla jeho žádost zamítnuta, podá žádost v jiném členském státu.

37. Jak plyne z bodu 21 tohoto stanoviska, věc v původním řízení se týká dosti zvláštní situace, kdy takové přijetí zpět není možné, neboť příslušnost státu, který analyzoval předchozí žádost pana L. R. (v daném případě Norského království), zanikla. Mezi stranami je nesporné, že povinnosti Norského království ve vztahu k panu L. R. pominuly na základě čl. 19 odst. 3 prvního pododstavce téhož nařízení. Toto ustanovení dopadá na případ, kdy žadatel opustil území příslušného členského státu v souladu s rozhodnutím o návratu nebo rozhodnutím o vyhoštění vydaného po zpětvzetí či zamítnutí jeho žádosti.

38. V tomto případě přitom čl. 19 odst. 3 druhý pododstavec nařízení Dublin III zakotvuje, že jakákoli žádost podaná žadatelem *po provedení vyhoštění* se považuje za *novou žádost*, na základě které je zahájeno nové řízení o určení příslušného členského státu.

39. Je z toho třeba vyvozovat, že vzhledem k provedení vyhoštění, které bylo na panu L. R. vykonáno, musí být žádost, o kterou jde v původním řízení, v rozporu s tím, co dala na srozuměnou německá vláda v odpovědi na otázku Soudního dvora při jednání, považována za „novou žádost“, aniž by bylo možné, aby ji Spolková republika Německo kvalifikovala jako „následnou žádost“ a prohlásila ji za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32?

40. Myslím, že ano.

41. V tomto ohledu upřesňuji, že žádost podaná v návaznosti na vyhoštění žadatele do země původu nespadá ani do působnosti čl. 18 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení, ani tam zmíněných ustanovení, která se týkají „přijetí zpět“ ze strany příslušného členského státu. V právní rovině je proto podle mého názoru třeba takovou žádost jasně odlišit od žádostí podaných v rámci druhotných pohybů (tj. přemisťuje-li se žadatel z jednoho členského státu do druhého, aniž by opustil území Unie), na které se tato ustanovení vztahují a které mohou být, jak to v tomto stanovisku dále vysvětlím, za určitých podmínek prohlášeny za nepřípustné jako „následné žádosti“ [8].

7 – Viz rozsudek ze dne 9. července 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531, bod 35 a citovaná judikatura).

8 – Jak vysvětlím v následujícím oddílu tohoto stanoviska, možnost, aby členské státy kvalifikovaly žádosti podané v rámci druhotných pohybů jako „následné žádosti“, směřuje podle mě právě k tomu, aby jim umožnila zabránit tomu, aby, stanou-li se příslušným členským státem na místo jiného členského státu proto, že se tak rozhodnou, nebo proto, že přijetí zpět není možné, posouzení žádosti podléhalo příznivějším podmínkám pro žadatele, než když týž členský stát přezkoumává obě žádosti za sebou. V rámci žádosti podané po provedení vyhoštění žadatele tato otázka nevyvstává prostě proto, že čl. 19 odst. 3 druhý pododstavec nařízení Dublin III má za následek, že taková žádost se považuje za „novou žádost“, i když je podána u téhož členského státu, který posuzoval předchozí žádost.

42. Účel tohoto nařízení a směrnice 2013/32 podle všeho nevyžaduje jiný výklad čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice než ten, který navrhuji ve světle čl. 19 odst. 3 druhého pododstavce uvedeného nařízení.

43. V tomto ohledu zdůrazňuji, že přijetím nařízení Dublin III projevil normotvůrce zejména vůli zrychlit vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu tím, že se žadatelům zaručí meritorní posouzení jejich žádosti *jediným*, jasně určeným členským státem, což umožní vyhnout se *forum shopping*[9] a zahlcení systému povinností členských států zabývat se několikanásobnými žádostmi podanými stejným žadatelem[10].

44. Takové cíle v podstatě vyplývají i z bodu 13 odůvodnění směrnice 2013/32.

45. V případě, jako je ten, o který jde v původním řízení, a jak jsem naznačil v bodě 41 tohoto stanoviska, jde přitom nikoli o druhotný pohyb z jednoho členského státu (nebo ze třetího státu, který se tohoto nařízení účastní) do druhého, nýbrž o státního příslušníka třetího státu, který podruhé opouští zemi původu.

46. Co víc, státní příslušník se nachází v situaci, která se ve skutečnosti zásadně neliší od situace prvního žadatele[11]. Konkrétněji, v okamžiku podání druhé žádosti o mezinárodní ochranu pana L. R. už nebylo členského státu, který by byl ve vztahu k němu příslušný. Tím, že by Spolková republika Německo byla povinna podrobit tuto druhou žádost úplnému posouzení, není tedy nikterak dotčeno naplnění cíle uvedeného nařízení, jímž je soustředit žádosti a zabránit, aby dotčená osoba podávala několikanásobné žádosti v jiných členských státech, i když, pokud jde o ni, už existuje příslušný členský stát.

47. Z předchozího plyne, že čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 2 písm. q) této směrnice je podle mě třeba vykládat v tom smyslu, že žádost o mezinárodní ochranu jako je ta, která byla podána panem L. R. v okolnostech věci v původním řízení, nelze prohlásit za nepřípustnou jako „následnou žádost“. Toto řešení nutně plyne z čl. 19 odst. 3 druhého pododstavce nařízení Dublin III, podle kterého do působnosti tohoto pojmu nemohou spadat žádosti podané státními příslušníky, o kterých již bylo vedeno řízení o udělení azylu, na jehož základě bylo přijato pravomocné zamítavé rozhodnutí, a kteří byli mezitím vyhoštěni do zemí původu[12].

48. V následujícím oddílu, který rozpracuji podpůrně pro případ, že by měl Soudní dvůr v rozporu s tím, co navrhuji, za to, že toto ustanovení není pro řešení nyní projednávané věci relevantní nebo že je třeba je vykládat v tom smyslu, že provedení vyhoštění pana L. R. před podáním jeho žádosti nemá vliv na kvalifikaci této žádosti jako „následné žádosti“, prozkoumám odůvodněnost premisy, ze které ve své žádosti o rozhodnutí o předběžnou otázku vychází předkládající soud, a to, že je možné, aby členský stát, umožňuje-li to jeho vnitrostátní právo, prohlásil žádosti o mezinárodní ochranu, které mu jsou určeny, za nepřípustné jako „následné žádosti“ stejně tak v případě, kdy pravomocné zamítavé rozhodnutí o žadatelově předchozí žádosti přijal jiný členský stát, jako v případě, kdy takové rozhodnutí přijal on sám.

9 – Výraz *forum shopping* označuje v podstatě druhotné pohyby žadatelů o mezinárodní ochranu, které souvisejí s rozdíly existujícími mezi právními rámci členských států.

10 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, bod 53 a citovaná judikatura).

11 – V souladu s čl. 19 odst. 3 druhým pododstavcem nařízení Dublin III totiž platí, že každá žádost podaná po provedení vyhoštění žadatele vede k zahájení nového řízení o určení příslušného členského státu.

12 – Pro všechny případy konstatuji, že v čl. 3 odst. 5 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států [COM(2016) 270 final] (dále jen „návrh reformy nařízení Dublin III“, dostupný na následující internetové adrese: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=COM%3A2016%3A0270%3AFIN), navrhuje Komise článek 19 tohoto nařízení jako celek zrušit a vložit ustanovení zakotvující, že příslušný členský stát je nadále příslušný k přezkumu každé žádosti dotčeného žadatele, včetně každé následné žádosti, *bez ohledu na to, zda žadatel území členských států opustil nebo z něj byl vyhoštěn* (což by podle mě mělo za následek, že ve věci jako je ta, o kterou jde v původním řízení, by bylo Norské království povinno převzít pana L. R. zpět). Tyto návrhy však nebyly unijním normotvůrcem stále přijaty.

B. Podpůrně k použitelnosti čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 v případě, kdy žadatel žádá o mezinárodní ochranu u jiného členského státu než u členského státu, který přijal předchozí pravomocné zamítavé rozhodnutí

49. Připomínám, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora vyjmenovává čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 taxativně situace, kdy členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou [13]. Taxativní povaha výčtu obsaženého v tomto ustanovení vychází jak ze znění tohoto článku [14], tak z jeho účelu, který spočívá, jak již konstatoval Soudní dvůr, právě ve zmírnění povinnosti členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu vymezením případů, v nichž je taková žádost považována za nepřípustnou [15].

50. V tomto ohledu podotýkám, že uvedené ustanovení rozlišuje mezi případy, kdy byla předchozí žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta pravomocným rozhodnutím [čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 2 písm. q) této směrnice], a těmi, kdy byla již mezinárodní ochrana udělena [čl. 33 odst. 2 písm. a) této směrnice].

51. Toto na posledním místě uvedené ustanovení výslovně odkazuje na situaci, kdy „*jiný* členský stát“ [16] vyřídí první žádost dotčené osoby *kladně* [17]. Ani čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32, ani čl. 2 písm. q) této směrnice definující „následnou žádost“ naopak nekonkretizují, zda v případě, že je pravomocné rozhodnutí o předchozí žádosti dotčené osoby *zamítavé*, musí být toto rozhodnutí důsledně přijato *týmž* členským státem, jemuž je následná žádost určena, nebo může být naopak přijato *jiným* členským státem [18].

52. Jak jsem uvedl v bodě 48 tohoto stanoviska, předkládající soud vychází z premisy, že pojem „následná žádost“ se může vztahovat stejně tak na žádost o mezinárodní ochranu podanou u *jiného* členského státu, než který přijal předchozí pravomocné zamítavé rozhodnutí, jako na žádost určenou *témuž* členskému státu.

53. Spolková republika Německo a německá vláda tuto analýzu sdílejí. Komise má naopak za to, že důvod nepřípustnosti zakotvený v čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 lze vztáhnout pouze na tento posledně uvedený typový případ.

13 – Viz rozsudek ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 29 a citovaná judikatura).

14 – Viz zejména výraz „pouze“ předcházející výčtu důvodů nepřípustnosti zakotvených v uvedeném ustanovení.

15 – Viz rozsudek ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 30 a citovaná judikatura).

16 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

17 – Jde-li o výklad čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, viz zejména rozsudek ze dne 19. března 2019, Ibrahim a další (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219). Tento rozsudek se zabývá případem, kdy dotčené osoby opustily zemi původu a byla jim udělena doplňková ochrana (a to v Bulharsku a v Polsku) před tím, než podaly žádosti o mezinárodní ochranu v Německu.

18 – Pokud jde o čl. 40 odst. 1 směrnice 2013/32, stranami v nyní projednávané věci rovněž zmiňovaný, je pravda, že toto ustanovení je výslovnější než čl. 2 písm. q) a čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice (poněvadž dopadá na situace, ve kterých je podána následná žádost nebo jsou učiněna nová prohlášení v *témže členském státě*, u kterého státní příslušník předtím požádal o mezinárodní ochranu). Přesto toto ustanovení podle mě nevylučuje, aby i jiný členský stát, než který přijal pravomocné zamítavé rozhodnutí, mohl žádost téže dotčené osoby prohlásit za nepřípustnou jako „následnou žádost“. V tomto ohledu konstatuji, že uvedené ustanovení ostatně neobsahuje žádný odkaz na čl. 33 odst. 2 písm. d) uvedené směrnice, kdežto čl. 40 odst. 2 až 5 téže směrnice na něj odkazují výslovně.

54. Dále vyložím důvody, pro které mám za to, že poté, co o předchozí žádosti bylo rozhodnuto pravomocným zamítavým rozhodnutím, lze každou žádost podanou týmž žadatelem v *jakémkoli* členském státě považovat za „následnou žádost“ [19]. Ještě předtím považuji za užitečné připomenout několik okolností vztahujících se k mechanismu „přijetí zpět“ zakotveného nařízením Dublin III, a to s cílem vyjasnit souvislosti, ve kterých může být případně členský stát, jenž není státem, který přijal předchozí pravomocné zamítavé rozhodnutí, povinen vyslovit se k přípustnosti takové žádosti.

1. Připomenutí k mechanismu „přijetí zpět“ podle nařízení Dublin III

55. Jak jsem již uvedl v bodě 36 tohoto stanoviska, mechanismus „přijetí zpět“ směřuje v rámci čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení Dublin III zejména k zabránění tomu, aby byla žádost o mezinárodní ochranu posuzována jiným členským státem, než je ten, který přijal pravomocné zamítavé rozhodnutí o předchozí žádosti státního příslušníka [20].

56. Konkrétněji, spadá-li určitá osoba do působnosti tohoto ustanovení, může členský stát, u něhož je žádost podána (a který budu v zájmu přehlednosti označovat jako „členský stát B“), požádat členský stát, který přijal pravomocné zamítavé rozhodnutí (tj. „příslušný členský stát“ nebo „členský stát A“), o přijetí dotyčné osoby zpět [21].

57. Vyhoví-li členský stát A žádosti, oznámí členský stát B dotyčné osobě rozhodnutí přemístit ji do příslušného členského státu a případně neposuzovat její žádost o mezinárodní ochranu [22]. Jinak řečeno, přijme rozhodnutí o přemístění a o neposuzování.

58. V tomto ohledu je třeba připomenout, že ve své judikatuře Soudní dvůr jasně odlišil rozhodnutí o přemístění a o neposuzování od rozhodnutí o nepřípustnosti přijatých na základě směrnice 2013/32. Uvedl zejména to, že ze znění čl. 33 odst. 1 této směrnice, zejména z použití výrazu „[k]romě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení [Dublin III]“, jakož i z cíle hospodárnosti řízení, který dané ustanovení sleduje, vyplývá, že v případech vyjmenovaných v čl. 33 odst. 2 této směrnice posledně uvedená směrnice členským státům umožňuje odmítnout žádost o mezinárodní ochranu jako nepřípustnou, *aniž by posledně jmenované státy musely nebo mohly upřednostňovat řízení o převzetí nebo přijetí zpět* podle tohoto nařízení [23].

59. Z toho plyne, že žádost o mezinárodní ochranu nemůže být předmětem rozhodnutí o přemístění a neposuzování a *současně* být prohlášena za nepřípustnou.

60. Tento závěr potvrzuje čl. 40 odst. 7 směrnice 2013/32, který zakotvuje, že následné žádosti osoby, na níž má být vykonáno rozhodnutí o přemístění, jsou posuzovány příslušným členským státem (tj. členským státem A), takže pro jiný než tento členský stát (tj. pro členský stát B) nepřichází v úvahu, že by se vyslovoval k jejich případné nepřípustnosti [24].

19 – Pro všechny případy dodávám, že výklad, který navrhuji, jde ve smyslu vyjasnění doporučovaného Komisí v rámci jejích návrhů reformy společného evropského azylového systému [v tomto ohledu viz čl. 42 odst. 1 návrhu nařízení Parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU [COM (2016) 467 final] (dostupný na následující internetové adrese: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52016PC0467)].

20 – Naopak u žádostí podaných poté, co předchozí žádosti dotčené osoby [tj. žádosti, na které se vztahuje čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32] jiný členský stát zcela nebo částečně vyhověl, měl unijní normotvůrce za to, že zamítnutí musí být zajištěno prostřednictvím rozhodnutí o nepřípustnosti spíše než prostřednictvím uplatnění důvodu pro neposuzování zakotveného v čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení Dublin III [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2020, Minister for Justice and Equality (Žádost o mezinárodní ochranu v Irsku, C-616/19, EU:C:2020:1010, bod 44 a citovaná judikatura].

21 – V souladu s článkem 23 nařízení Dublin III.

22 – Viz článek 26 nařízení Dublin III.

23 – Viz rozsudek ze dne 19. března 2019, Ibrahim a další (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219, body 77 a 80).

24 – Dodávám, že znění tohoto ustanovení podle mého názoru potvrzuje výklad pojmu „následná žádost“, který je v souladu s premisou, ze které vychází předkládající soud. Uvedené ustanovení totiž užívá výraz „následná žádost“ k označení žádostí podaných v *jiném* členském státě, než je příslušný členský stát.

61. V tomto ohledu Komise tvrdí, že každá žádost podaná u *jiného* členského státu než toho, který přijal pravomocné zamítavé rozhodnutí o předchozí žádosti žadatele, musí být v souladu s čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení III přednostně podrobena mechanismu „přijetí zpět“. Podle ní by mohla otázka použitelnosti čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 na takovou žádost v souvislostech zahrnujících více členských států případně vyvstávat pouze v případě zániku příslušnosti členského státu A, není-li přijetí zpět na základě čl. 19 odst. 3 nařízení Dublin III možné.

62. Zaprvé je přitom třeba uvést – jak jsem učinil v předchozím oddílu tohoto stanoviska – že není-li přijetí zpět na základě čl. 19 odst. 3 tohoto nařízení možné, musí být každá žádost podaná žadatelem poté, co byl vyhoštěn do země původu, podle mě předně považována za „novou žádost“.

63. Zadruhé je podle mě jasné, že otázka použitelnosti čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 ve skutečnosti zapadá do širších souvislostí, než jsou ty, z nichž vychází Komise, přičemž způsoby naplňování mechanismu „přijetí zpět“ byly unijním normotvůrcem jasně vymezeny.

64. V tomto ohledu z výrazu „může požádat“ použitého unijním normotvůrcem v čl. 23 odst. 1 nařízení Dublin III plyne to, že řízení o „přijetí zpět“ zahajované na základě tohoto ustanovení je prováděno podle uvážení členského státu [25]. Místo aby přijímal rozhodnutí o přemístění a neposuzování, může tudíž mít členský stát B každopádně za to, že je členským státem příslušným k posouzení žádosti státního příslušníka třetího státu, ve vztahu k němuž už členský stát A přijal pravomocné zamítavé rozhodnutí [26].

65. A dále mu toto posuzování každopádně přísluší, nepředloží-li členskému státu A žádost o přijetí zpět ve lhůtě dvou měsíců od nalezení shody v rámci databáze Eurodac [27]. Stejně tomu je, nedojde-li k přemístění ve lhůtě šesti měsíců ode dne vyhovění žádosti o přijetí zpět ze strany členského státu A [28].

66. Z toho plyne, že i když mechanismus „přijetí zpět“ podle nařízení Dublin III, byla-li následná žádost podána u členského státu B poté, co bylo členským státem A přijato pravomocné zamítavé rozhodnutí o předchozí žádosti, představuje z hlediska nařízení Dublin III upřednostňovaný výsledek, není povinné, ani vždy možné, aby ho členský stát B použil [29]. Tyto následky plynou z rozhodnutí unijního normotvůrce, jelikož pro určité situace, na které dopadá čl. 18 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení, zakotvil přechod příslušnosti mezi členským státem A a členským státem B.

67. Právě v těchto souvislostech, které přesahují ty, z nichž vychází Komise, je třeba odpovědět na otázku, zda – jak navrhují Spolková republika Německo a německá vláda – v případě, že žadatel podá v návaznosti na pravomocné zamítavé rozhodnutí členského státu A druhou žádost o mezinárodní ochranu ve členském státě B, může se tento členský stát opírat o důvod nepřípustnosti stanovený v čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 a ve svém vnitrostátním právu zakotvit, že taková žádost je jako „následná žádost“ nepřípustná.

25 – Viz rovněž rozsudek ze dne 5. července 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, bod 33), v němž Soudní dvůr uvádí, že orgány členského státu, u kterého je podána nová žádost, mají podle čl. 23 odst. 1 tohoto nařízení *možnost* předložit žádost o přijetí dotčené osoby zpět.

26 – Viz čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III, který zakotvuje, že „[…] se může každý členský stát rozhodnout posoudit žádost o mezinárodní ochranu, kterou podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti […]. Členský stát, který se rozhodl, že posoudí žádost o mezinárodní ochranu podle tohoto odstavce, se stává příslušným členským státem a přebírá povinnosti s tím spojené“.

27 – Tato povinnost vyplývá z čl. 23 odst. 2 a 3 nařízení Dublin III. Viz rovněž rozsudek ze dne 5. července 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, body 34 a 35, jakož i citovaná judikatura).

28 – Viz čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III. V případě uvěznění nebo útěku žadatele může být tato lhůta být prodloužena nejvýše na jeden rok, resp. osmnáct měsíců.

29 – Německá vláda podle mého soudu správně shrnula jeden z problémů vlastních nařízení Dublin III, když při jednání prohlásila, že v teorii nakrásně existuje povinnost přijetí zpět podle čl. 18 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení, avšak že v praxi je přemístění prováděno vzácně. Pro všechny případy upřesňuji, že podle této vlády předložila v roce 2019 Spolková republika Německo přibližně 50 000 dožádání o přijetí zpět (mezi nimi 9 000 týkajících se následných žádostí). Pouze okolo 17 % těchto žádostí vedlo k přemístění dotčené osoby. Dodávám, že v návrhu reformy nařízení Dublin III (s. 11) Komise uvedla, že v roce 2014 v Unii vedla ke skutečnému přemístění pouze zhruba čtvrtina z celkového počtu žádostí, jimž příslušný členský stát vyhověl za účelem převzetí nebo přijetí zpět (viz poznámka pod čarou 12 tohoto stanoviska, jde-li o úplný odkaz na tento dokument).

68. Z důvodů, které vyložím v následujícím pododdílu, mám za to, že pokud se členský stát B stane členským státem příslušným namísto členského státu A v souladu s jednotnými kritérii zakotvenými nařízením Dublin III (tj. proto, že se tak rozhodne, nebo proto, že nejsou dodrženy lhůty k podání žádosti o přijetí zpět nebo přemístění [30]), je třeba na tuto otázku odpovědět kladně.

2. K možnosti, aby členský stát B prohlásil žádost za nepřípustnou jako „následnou žádost“

69. Ve své judikatuře Soudní dvůr vícekrát uvedl, že zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy, na které je založen společný evropský azylový systém, má v unijním právu zásadní význam, jelikož umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic [31]. Zejména výslovně uznal, že výrazem této zásady je čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 [32].

70. Komise uvádí, že vzhledem k absenci výslovného úmyslu normotvůrce nelze pouze z tohoto ustanovení vyvozovat, že i čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice se má v rámci Unie uplatnit v přeshraničním kontextu. Článek 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 je podle Komise výjimkou z toho, že unijní právo v současnosti nestanoví vzájemné uznávání rozhodnutí přijatých v oblasti azylu.

71. Tento názor Komise pochází zejména z toho, že bod 36 odůvodnění směrnice 2013/32 spojuje čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice se zásadou *res iudicata* [33]. Vzhledem k tomu, že v rámci členských států mohou nabýt účinky *rei iudicatae* pouze vnitrostátní rozhodnutí, může toto ustanovení podle Komise dopadat pouze na situace, kdy je pravomocné zamítavé rozhodnutí o předchozí žádosti žadatele vydáno týmž členským státem, u kterého je podána následná žádost.

72. Bez obtíží sdílím posouzení Komise, podle něhož v případě, kdy žadatel podá u téhož členského státu navazující žádosti, umožňuje uvedené ustanovení na základě zásady *res iudicata* [34] prohlásit „následnou žádost“, v níž se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění související s posuzováním směřujícím k určení, zda jsou naplněny podmínky pro nabytí mezinárodní ochrany, za nepřípustnou.

73. Nesouhlasím naopak s její tezí, že pravomocná povaha zamítavého rozhodnutí o předchozí žádosti může být uznávána pouze uvnitř členského státu toho správního orgánu, který rozhodnutí přijal, a nikoli rovněž jinými členskými státy. Ani z judikatury Soudního dvora, ani z celkové systematiky a účelu nařízení Dublin III a směrnice 2013/32 totiž neplyne, že by tomu tak mělo být.

74. V tomto ohledu uvádím předně to, že ve svém rozsudku Ibrahim [35] uvedl Soudní dvůr, že cílem čl. 33 odst. 2 písm. a) této směrnice bylo umožnit zamítnout novou žádost jako nepřípustnou i v situacích, kdy byla žadateli poskytnuta v jiném členském státě pouze doplňková ochrana, a nejen tehdy, bylo-li žadateli v jiném členském státě přiznáno postavení uprchlíka. Vzhledem k tomu, že

30 – Viz body 64 a 65 tohoto stanoviska.

31 – Viz rozsudek ze dne 10. prosince 2020, Minister for Justice and Equality (Žádost o mezinárodní ochranu v Irsku) (C-616/19, EU:C:2020:1010, bod 48 a citovaná judikatura).

32 – Rozsudek ze dne 19. března 2019, Ibrahim a další (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219, bod 85) (podrobněji k věcem, které vedly k vydání tohoto rozsudku, viz poznámka pod čarou 17 tohoto stanoviska).

33 – Jak plyne z bodu 12 tohoto stanoviska, tento bod odůvodnění zakotvuje, že „[p]okud žadatel podá následnou žádost bez předložení nových důkazů nebo důvodů, […] by členské státy měly mít možnost zamítnout žádost jako nepřípustnou podle *zásady res iudicata*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

34 – V tomto ohledu upřesňuji, že i když zásada *res iudicata* dopadá na soudní rozhodnutí, Soudní dvůr kromě toho ujasnil to, že v oblasti politiky azylu unijní právo nevyžaduje ani to, aby byl správní orgán v zásadě povinen přehodnotit správní rozhodnutí, které se po uplynutí přiměřených lhůt k podání opravného prostředku nebo vyčerpáním procesních prostředků stalo konečným (viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 186).

35 – Rozsudek ze dne 19. března 2019, Ibrahim a další (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219, bod 58).

udělení doplňkové ochrany s sebou nutně nese zamítnutí žádosti v rozsahu, v němž směřuje k získání postavení uprchlíka, je třeba podle mého názoru mít po vzoru německé vlády za to, že Soudní dvůr už zásadu vzájemného uznávání v podstatě rozšířil na částečně zamítavá rozhodnutí přijatá členskými státy [36].

75. Vykládat čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 v tom smyslu, že na základě uvedené zásady a s výhradou, že to stanoví jeho vnitrostátní právo, umožňuje členskému státu B prohlásit žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou jako „následnou žádost“, stane-li se členským státem příslušným k jejímu posouzení, je dále podle všeho slučitelné s definicí pojmu „následná žádost“ podanou v čl. 2 písm. q) této směrnice, která je dostatečně široká k tomu, aby tento výklad připouštěla.

76. Toto řešení konečně navazuje na cíle této směrnice a nařízení Dublin III.

77. *Zaprvé* umožňuje reagovat na potřebu účinně bránit druhotným pohybům mezi členskými státy, které jsou právě tím, čemu má toto nařízení a uvedená směrnice předcházet [37].

78. K tomuto bodu připomínám, že není-li následná žádost zamítnuta jako nepřípustná podle čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 [38], může se příslušný členský stát rozhodnout, že tuto žádost podrobí zrychlenému posuzovacímu řízení [39]. Na závěr tohoto řízení může případně považovat žádost za „zjevně nedůvodnou“ [40]. Má rovněž možnost učinit za určitých podmínek výjimku z práva žadatele setrvat na jeho území [41].

79. Co by se tedy stalo, kdyby – podá-li žadatel následnou žádost – mohl výše uvedená ustanovení uplatnit pouze členský stát, který přijal předchozí pravomocné zamítavé rozhodnutí (tj. členský stát A), kdežto jakýkoli další členský stát než tento posledně uvedený by musel provést nové úplné posouzení žádosti, aniž by s ní mohl nakládat jako s „následnou žádostí“? Výsledkem by, jak to vyložila německá vláda, zajisté bylo, že poté, co by se na státní příslušníky vztahovalo pravomocné zamítavé rozhodnutí ve členském státě A, byli by podněcováni ke zmnožení obdobných žádostí u jiných členských států s cílem dosáhnout nového úplného posouzení své situace, což by vytvářelo druhotné pohyby odporující cílům sledovaným jak nařízením Dublin III, tak směrnicí 2013/32.

80. V tomto ohledu upřesňuji, že Soudní dvůr se o tytéž cíle nařízení Dublin III nedávno opíral v rozsudku Minister for Justice and Equality (Žádost o udělení mezinárodní ochrany v Irsku) [42], aby členskému státu, na který se toto nařízení vztahuje, avšak který není vázán směrnicí 2013/32, umožnil za nepřípustnou považovat žádost o mezinárodní ochranu, požívá-li žadatel statusu doplňkové ochrany v jiném členském státu.

36 – Zdůrazňuji ostatně, že ve svém stanovisku ve věci X (C-213/17, EU:C:2018:434, bod 107) uvedl generální advokát Y. Bot, že mezi členskými státy již existuje shoda na tom, že budou uznávat rozhodnutí o azylu vydaná jinými členskými státy, jsou-li zamítavá.

37 – Viz body 43 a 44 tohoto stanoviska.

38 – Poněvadž jde o žádost, v níž se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu mající nárok na mezinárodní ochranu podle směrnice 2011/95.

39 – Viz čl. 31 odst. 8 písm. f) směrnice 2013/32.

40 – Viz čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32.

41 – Viz čl. 41 odst. 1 směrnice 2013/32. Upřesňuji, že jelikož rozhodnutí o vyhoštění se mezi členskými státy uznávají [viz směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2001, L 149, s. 34; Zvl. vyd. 19/04, s. 107)], lze podle všeho toto ustanovení uplatňovat nejen ve vnitřních situacích uvnitř členského státu, ale rovněž v přeshraničních situacích uvnitř Unie. Podle mého názoru tedy uvedené ustanovení podporuje tezi, že pojem „následná žádost“ je třeba vykládat extenzivně a neměl by být omezen jen na žádosti, které jsou podány v témže členském státě, který již přijal pravomocné zamítavé rozhodnutí.

42 – Viz rozsudek ze dne 10. prosince 2020 (C-616/19, EU:C:2020:1010, body 51 a 52 a citovaná judikatura). Odkazuji rovněž na své stanovisko v této věci (C-616/19, EU:C:2020:648, bod 62), v němž jsem uvedl, že v souvislosti s přijetím nařízení Dublin III bylo jedním z klíčových a trvalých cílů normotvůrce omezit druhotné pohyby státních příslušníků třetích zemí.

81. *Zadruhé* by povinnost provést nové úplné posouzení následných žádostí podaných u jiných členských států než u členského státu, který analyzoval předchozí žádost žadatele, významně ovlivnila délku řízení, zatímco směrnice 2013/32 za základní zásadu uznává, že je jak v zájmu členských států, tak 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*[43].

82. Především ve vazbě s těmito cíli podléhají pro účely přijetí rozhodnutí o jejich přípustnosti podle čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 následné žádosti v souladu s čl. 40 odst. 2 této směrnice předběžnému posouzení směřujícímu k určení, zda se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti nebo zjištění.

83. V tomto ohledu zdůrazňuji, že to, že členský stát B, který nepřijal pravomocné zamítavé rozhodnutí o předchozí žádosti téhož žadatele, přikročí k tomuto předběžnému posuzování, podle mě samo o sobě nevyvolává žádné zvláštní obtíže, pokud jde o účinný přístup žadatele k odpovídajícímu posouzení své situace.

84. Jak to totiž zdůraznila německá vláda, výměna informací zavedená v rámci nařízení Dublin III, a to zejména článkem 34 tohoto nařízení, činí toto posuzování z hlediska každého členského státu naprosto proveditelným. Toto ustanovení umožňuje získat veškeré odpovídající, relevantní a přiměřené údaje pro účely posouzení žádosti o mezinárodní ochranu (zejména pokud jde o datum a místo podání případné předchozí žádosti, stupeň pokročilosti řízení, znění a datum přijetí rozhodnutí)[44].

85. Vzhledem k těmto úvahám mám za to, že čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 2 písm. q) této směrnice nebrání vnitrostátnímu pravidlu umožňujícímu členskému státu B prohlásit žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou jako „následnou žádost“, přijal-li pravomocné zamítavé rozhodnutí o předchozí žádosti téhož žadatele jiný členský stát. Z takového pravidla však musí jasně plynout, že členský stát B může takovou žádost prohlásit za nepřípustnou pouze za podmínky, že – jak jsem to uvedl v bodě 68 tohoto stanoviska – se stal v souladu s jednotnými kritérii zakotvenými nařízením Dublin III příslušným členským státem[45].

86. Praktickým důsledkem přístupu, který doporučuji, je prostě umožnit tomuto členskému státu, stane-li se příslušným členským státem, opírat se o předchozí pravomocné zamítavé rozhodnutí jiného členského státu a uplatnit táž pravidla, která by mohl uplatnit tento jiný členský stát, kdyby byla žádost podána u něj[46].

43 – Viz bod 18 odůvodnění této směrnice. Dodávám, že z bodu 25 odůvodnění uvedené směrnice plyne, že každý žadatel o azyl by měl mít účinný přístup k řízení, možnost spolupracovat a řádně komunikovat s příslušnými orgány tak, aby mohl předkládat důležité skutečnosti o svém případu, a dostatečné procesní záruky pro sledování svého případu v průběhu všech fází řízení.

44 – Z týchž důvodů mám za to, že to, že členský stát B má tedy možnost, jak to stanovuje čl. 42 odst. 2 písm. b) směrnice 2013/32, provést předběžné posouzení a omezit ho pouze na písemné podání bez osobního pohovoru s žadatelem (tj. aniž by byl žadateli dopřán osobní pohovor), stejně jako by to mohl učinit členský stát A, kdyby mu toto posouzení příslušelo, nepředstavuje samo o sobě problém. Dodávám v tomto ohledu, že ať jej provádí členský stát A nebo členský stát B, musí předběžné posouzení každopádně dodržet záruky zakotvené v čl. 12 odst. 1 této směrnice.

45 – Aby bylo naprosto jasno, zdůrazňuji, že – jak plyne z předchozího pododdílu tohoto stanoviska – je čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 veden odlišnou logikou, než ze které vychází mechanismus „přijetí zpět“, jehož předpokladem naopak je, že členský stát A je nadále příslušným členským státem.

46 – Pro všechny případy upřesňuji, že přeje-li si to členský stát, může pochopitelně provést úplné posouzení žádosti, pokud to jeho vnitrostátní právo stanoví. V tomto ohledu připomínám, že z článku 5 směrnice 2013/32 plyne, že členské státy mají obecnou pravomoc zavést nebo ponechat v platnosti příznivější normy a že, pokud jde o následné žádosti, mohou členské státy v souladu s čl. 40 odst. 3 druhou větou této směrnice zakotvit další důvody pro posuzování takové žádosti.

3. Dílčí závěr

87. Ze všeho, co předchází, plyne, že v souvislosti s kombinovaným použitím nařízení Dublin III a směrnice 2013/32 je možné, aby členský stát na základě zásady vzájemné důvěry ve svém vnitrostátním právu přijal pravidlo umožňující prohlásit žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou jako „následnou žádost" ve smyslu čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice ve spojení s čl. 2 písm. q) této směrnice, nepřijal-li sám pravomocné rozhodnutí, jímž se zamítá předchozí žádost téhož žadatele, avšak stal-li se členským státem příslušným k posouzení žádosti.

88. Jak jsem to uvedl v oddíle A tohoto stanoviska, uvedený členský stát tuto možnost naopak nemá, je-li žadatel mezi přijetím předchozího zamítavého pravomocného rozhodnutí a svou novou žádostí skutečně vyhoštěn.

C. K použitelnosti čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 v případě, kdy první azylové řízení probíhalo v Norsku

89. Připomínám, že Norské království je na unijní azylovou a přistěhovaleckou politiku navázáno zejména prostřednictvím Schengenské dohody [47]. Tento stát je rovněž zapojen do systému Dublin a do systému Eurodac [48], jelikož nařízení Dublin III bylo v souladu s dohodou mezi Unií a Islandskou republikou a Norským královstvím inkorporováno do norského práva [49].

90. Přistoupení Norského království k tomuto nařízení je úplné, bez zvláštních režimů nebo výjimek.

91. V tomto ohledu je důležité uvést, že uvedené nařízení bylo koncipováno v souvislostech umožňujících předpoklad, že všechny státy, které se ho účastní, *ať to jsou členské státy nebo třetí státy*, dodržují základní práva, včetně práv majících základ v Ženevské úmluvě a Protokolu z roku 1967 [50], jmenovitě zásady nenavracení, a dále v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [51], a tedy, že tyto státy si mohou vzájemně důvěřovat, pokud jde o dodržování těchto základních práv, přičemž všechny tyto státy jsou kromě toho jak stranami Ženevské úmluvy a Protokolu, tak EÚLP [52].

92. Z toho plyne, že účast Norského království v dublinském systému spočívá, jak to zdůraznila německá vláda, na domněnce, že zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu ze strany tohoto třetího státu je v souladu se všemi požadavky, jimž na základě těchto instrumentů podléhají členské státy.

93. Konstatovat je však třeba i to, že Norské království nepřistoupilo ani ke směrnici 2013/32, ani ke směrnici 2011/95, která v rámci konceptu „mezinárodní ochrany" upravuje dva odlišné režimy ochrany, a to jednak postavení uprchlíka a jednak status doplňkové ochrany.

47 – V souladu s čl. 6 prvním pododstavcem protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropského společenství Amsterodamskou smlouvou, byla dne 18. května 1999 uzavřena dohoda Radou Evropské unie, Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis (Úř. věst. 1999, L 176, s. 36; Zvl. vyd. 11/32, s. 4). Viz rovněž rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2000 o uplatňování schengenského acquis v Dánsku, Finsku a Švédsku, jakož i na Islandu a v Norsku (Úř. věst. 2000, L 309, s. 24; Zvl. vyd. 19/04, s. 22).

48 – Pokud jde o přistoupení Norského království k systému Eurodac, odkazuji na čl. 1 odst. 5 dohody mezi Unií a Islandskou republikou a Norským královstvím, jejíž relevantní ustanovení jsem citoval v oddílu IA tohoto stanoviska.

49 – Lov av 17. desember 2013 nr. 132. om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen) [zákon, kterým se mění zákon o imigraci (provedení nařízení Dublin III) ze dne 17. prosince 2013], který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2014.

50 – Úmluva o právním postavení uprchlíků podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954), vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954]. Úmluva byla doplněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, uzavřeným v New Yorku dne 31. ledna 1967 (dále jen „Protokol z roku 1967"), který sám vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva").

51 – Podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP").

52 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. ledna 2019, M. A. a další (C-661/17, EU:C:2019:53, bod 83 a citovaná judikatura). Viz rovněž body 32 a 39 odůvodnění nařízení Dublin III.

94. V tomto ohledu je třeba uvést, že – jak plyne z bodů 6 a 33 odůvodnění směrnice 2011/95 – doplňková ochrana by měla být doplňkovou k ochraně uprchlíků zakotvené v Ženevské úmluvě [53], jejíž globální a úplné uplatnění kromě toho společný evropský azylový systém sleduje [54].

95. Dodávám, že čl. 10 odst. 2 směrnice 2013/32 zakotvuje, že při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu rozhodující orgán *nejprve* určí, zda žadatelé splňují podmínky pro uznání *za uprchlíka*, a *pokud tomu tak není*, zda mají nárok na *doplňkovou ochranu*.

96. Odmítne-li tudíž členský stát žádost o mezinárodní ochranu, předpokládá to, že posoudil nejen to, zda může dotčená osoba získat postavení uprchlíka, ale rovněž to, zda jí může být udělen status doplňkové ochrany.

97. Na příslušné orgány Norského království takový úkol na základě uvedené směrnice zajisté nedopadá. Norské právo [55] však zakotvuje, že získat postavení „uprchlíka“ mohou nejen osoby vymezené v Ženevské úmluvě, nýbrž rovněž osoby, „kterým hrozí skutečné nebezpečí, že budou při návratu do země původu podrobeny trestu smrti, mučení nebo lidskému či ponižujícímu zacházení“, tj. osoby, které mohou mít nárok na doplňkovou ochranu uvnitř Unie.

98. Kromě toho dříve než příslušný norský orgán [56] pravomocně zamítne žádost o mezinárodní ochranu, posuzuje, pokud jsem schopen řízení zakotvenému Norským královstvím porozumět, nejen to, zda dotčená osoba spadá do působnosti Ženevské úmluvy, ale rovněž to, zda se nachází v některé z těchto situací skutečného nebezpečí [57].

99. V této souvislosti a za předpokladu, že posouzení, kterému žádost o mezinárodní ochranu v tomto třetím státě podléhá, zaručuje dotčené osobě alespoň tak vysokou úroveň ochrany, jako je ta, která se uplatňuje ve členských státech na základě dvojího režimu zakotveného směrnicí 2011/95, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, mám za to, že to, že pravomocné zamítavé rozhodnutí o předchozí žádosti žadatele bylo přijato uvedeným třetím státem, nemůže samo o sobě bránit členskému státu, jako je Spolková republika Německo, aby prohlásil „následnou žádost“ téhož žadatele za nepřípustnou na základě čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32.

100. Tento závěr nelze zpochybnit argumentací Komise, podle níž není výklad čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice v tomto smyslu možný, a to s ohledem na to, že znění tohoto ustanovení výslovně odkazuje na směrnici 2011/95, z čehož má plynout, že pro účely uplatňování uvedeného ustanovení jsou relevantní pouze pravomocná rozhodnutí přijatá na základě této směrnice, tj. rozhodnutí přijatá členskými státy.

101. I nařízení Dublin III totiž ve svém čl. 2 písm. d), vymezujícím pojem „posouzení žádosti o mezinárodní ochranu“, odkazuje na směrnici 2011/95, aniž by to bylo jakkoli na překážku tomu, aby bylo Norské království pro účely uplatňování tohoto nařízení postaveno na roveň „členskému státu“.

53 – Viz rozsudek ze dne 13. září 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 39 a citovaná judikatura).

54 – V souladu s čl. 78 odst. 1 SFEU a článkem 18 Listiny základních práv Evropské unie.

55 – Konkrétněji viz čl. 28 odst. 1 písm. a) a b) Lov av 15. Mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (zákon o vstupu cizinců do Norského království a jejich pobytu) ze dne 15. května 2008.

56 – Příslušným orgánem je Utlendingsdirektoratet (Cizinecké ředitelství) Norského království.

57 – Jak plyne z bodu 97 tohoto stanoviska, zakotvuje norské právo, že se postavení uprchlíka přiznává jak osobám, na které dopadá Ženevská úmluva, tak osobám kterým hrozí „skutečné nebezpečí, že budou při návratu do země původu podrobeny trestu smrti, mučení nebo lidskému či ponižujícímu zacházení“. To podle mě předpokládá, že u každé žádosti o mezinárodní ochranu podané v Norsku posuzuje příslušný orgán, zda dotčená osoba spadá do jedné nebo druhé z těchto kategorií (viz v tomto ohledu rovněž body 3.2 a 3.3 praktického průvodce Cizineckého ředitelství dostupného na následující adrese: https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-guidelines/udi-2010-071/udi-2010-071v1/). Dodávám, že v Prop 90 L „Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)“ [návrh zákona nazvaného „Změny cizineckého zákona (zpřísnění II)“ (2015-2016), čl. 6.1] bylo s cílem sblížit norské právo s unijním právem navrženo vložit nové ustanovení přiznávající osobám nacházejícím se „ve skutečném nebezpečí“ spíše status doplňkové ochrany než postavení uprchlíka. Z tohoto návrhu, který nebyl norským zákonodárcem přijat, plyne, že úroveň ochrany přiznávaná Norskem je v současnosti vyšší než ta, která je dána na základě dvojího režimu zakotveného směrnicí 2011/95.

102. Závěrem zdůrazňuji, že otázka předložená Soudnímu dvoru předkládajícím soudem směřuje výlučně k vyjasnění toho, zda členský stát může za takových okolností na základě čl. 33 odst. 2 písm. d) směrnice 2013/32 prohlásit žádost za nepřípustnou, aniž by se zabývala tím, zda by v opačné situaci mohlo být stejně nakládáno s následnými žádostmi podanými v Norsku poté, co členský stát přijal pravomocné zamítavé rozhodnutí.

IV. Závěry

103. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku předloženou Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska, Německo) odpověděl takto:

„Článek 33 odst. 2 písm. d) 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. 2 písm. q) této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že žádost o mezinárodní ochranu nelze prohlásit za nepřípustnou jako ‚následnou žádost', byl-li žadatel vyhoštěn do země původu před tím, než tuto žádost podal."