Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 13. července 2023 [1]

Věc C-392/22

X
proti
Staatssecretarís van Justitie en Veiligheid

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rechtbank Den Haag, zittingsplaats ‘s-Hertogenbosch (soud v Haagu zasedající v ’s-Hertogenbosch, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Dublinský systém – Nařízení (EU) č. 604/2013 – Přemístění žadatele o azyl do členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu – Článek 3 odst. 2 druhý pododstavec – Nemožnost uskutečnit přemístění z důvodu systémových nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů – Působnost – Svévolná navracení na vnějších hranicích a zajištění na hraničních přechodech – Použitelný režim dokazování – Povinnost a rozsah spolupráce mezi žadatelem a příslušným orgánem“

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce znovu nastoluje otázku působnosti čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení (EU) č. 604/2013 [2], podle něhož není-li možné přemístit žadatele o mezinárodní ochranu do členského státu, který byl primárně určen jako stát příslušný k posouzení jeho žádosti (dále jen „příslušný členský stát“), protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systémovým nedostatkům v azylovém řízení, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie [3], členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi X, syrským státním příslušníkem, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko) (dále jen „státní tajemník“) ohledně rozhodnutí neposuzovat žádost X o mezinárodní ochranu, neboť příslušným členským státem je v tomto ohledu Polská

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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] – Dále jen „Listina“.

republika. X nesouhlasí s přemístěním do posledně uvedeného členského státu z důvodu, že se na vnějších hranicích Polské republiky stal obětí svévolných navracení a následně byl údajně protiprávně zajištěn na hraničním přechodu tohoto členského státu v podmínkách, které navíc neodpovídaly jeho potřebám.

3. V projednávané věci má Soudní dvůr příležitost přidat novou část do své judikatury. V rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další [4], totiž nejprve stanovil zásadu, na níž je založen čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec, a následně v rozsudcích ze dne 16. února 2017, C. K. a další [5], a ze dne 19. března 2019, Jawo [6], upřesnil její rozsah. Projednávaná věc se od uvedené judikatury liší v tom, že přemístění údajně nelze provést kvůli závažnému a systematickému porušování základních práv státních příslušníků třetích zemí, kterého se na svých hranicích dopustil členský stát, kterému by obvykle příslušelo posuzování dané žádosti (dále jen „obvykle příslušný členský stát“).

4. V rámci této analýzy nejprve uvedu důvody, pro které se domnívám, že postupy uvedené v bodě 2 tohoto stanoviska samy o sobě neumožňují učinit závěr o existenci vážného a prokázaného důvodu, na jehož základě by bylo možné mít za to, že v případě přemístění do obvykle příslušného členského státu by žadateli o mezinárodní ochranu hrozilo skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny, a to v průběhu posuzování jeho žádosti o mezinárodní ochranu i po jeho skončení.

5. Dále vysvětlím, že za těchto okolností je příslušný orgán povinen vykonat rozhodnutí o přemístění bez toho, aby předtím ověřil podmínky přijetí a převzetí žadatele nebo požádal obvykle příslušný členský stát o poskytnutí doplňujících informací nebo individuálních záruk týkajících se těchto podmínek.

6. Nakonec s ohledem na zásady, které Soudní dvůr již stanovil ve své judikatuře, upřesním režim dokazování a podmínky spolupráce, jimiž se musí řídit zjišťování rizika nelidského či ponižujícího zacházení s žadatelem v kontextu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III.

II. Právní rámec

7. V bodech odůvodnění 19, 32 a 39 nařízení Dublin III je uvedeno:

„(19) Měly by být stanoveny právní záruky a právo na účinný opravný prostředek, pokud jde o rozhodnutí o přemístění dotyčné osoby do příslušného členského státu, aby byla zaručena účinná ochrana jejích práv v souladu zejména s článkem 47 [Listiny]. Pro zajištění souladu s mezinárodním právem by měl účinný opravný prostředek proti takovému rozhodnutí zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno toto nařízení, tak přezkum po právní i skutkové stránce v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován.

[…]

(32) Pokud jde o zacházení s osobami, na něž se vztahuje toto nařízení, jsou členské státy vázány svými povinnostmi podle nástrojů mezinárodního práva, včetně příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[4] – C-411/10 a C-493/10, dále jen „rozsudek N. S. a další“, EU:C:2011:865.

[5] – C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

[6] – C-163/17, dále jen „rozsudek Jawo“, EU:C:2019:218.

[…]

(39) Toto nařízení dodržuje základní práva a ctí zásady, které jsou uznány zejména v [Listině]. Tímto nařízením by zejména mělo být zajištěno plné dodržování práva na azyl, jak je zaručeno v článku 18 [Listiny], a práv uznaných v článcích 1, 4, 7, 24 a 47 Listiny. Toto nařízení by proto mělo být uplatňováno odpovídajícím způsobem.“

8. Článek 3 tohoto nařízení, nazvaný „Přístup k řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu“, stanoví:

„1. Členské státy posuzují jakoukoli žádost o mezinárodní ochranu učiněnou státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti na území kteréhokoli z nich, včetně na hranicích nebo v tranzitním prostoru. Žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.

2. Pokud nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, je k posouzení žádosti o azyl příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána.

Není-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 [Listiny], členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát.

Pokud podle tohoto odstavce nelze provést přemístění do žádného členského státu určeného na základě kritérií stanovených v kapitole III ani do prvního členského státu, v němž byla žádost podána, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, se stává příslušným členským státem.

[…]“

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžné otázky

9. Žalobce, který je syrským státním příslušníkem a narodil se v roce 1992, podal dne 9. listopadu 2021 žádost o mezinárodní ochranu v Polsku. Dne 21. listopadu 2021 se odebral do Nizozemska, kde dne 22. listopadu 2021 podal novou žádost o mezinárodní ochranu. Dne 20. ledna 2022 Nizozemské království požádalo Polskou republiku o přijetí žalobce zpět na základě čl. 18 odst. 1 písm. b) nařízení Dublin III. Dne 1. února 2022 Polská republika souhlasila s přijetím žalobce zpět podle čl. 18 odst. 1 písm. c) tohoto nařízení. Rozhodnutím ze dne 20. dubna 2022 rozhodl státní tajemník o tom, že žalobcovu žádost o mezinárodní ochranu nebude posuzovat.

10. Dotčený podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu k rechtbank Den Haag, zittingsplaats ‘s -Hertogenbosch (soud v Haagu zasedající v ‘s-Hertogenbosch, Nizozemsko), který je předkládajícím soudem, a zároveň podal soudci příslušnému pro rozhodování o předběžných opatřeních návrh na vydání předběžného opatření. Dne 3. června 2022 příslušný soudce vyhověl návrhu na předběžné opatření a zakázal přemístění žalobce do Polska do doby, než bude rozhodnuto o jeho žalobě.

11. Žalobce tvrdí, že polské orgány porušily jeho základní práva, a proto se obává, že se tak opětovně stane po jeho přemístění do Polska. V tomto ohledu uvádí, že po svém vstupu do Polska byl polskými orgány třikrát vyhoštěn z území Unie do Běloruska v rámci postupu nazývaného „pushback“. Uvedený postup porušuje lidskou důstojnost, čímž podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva zcela brání v přemístění prováděném podle nařízení Dublin III[7]. Žalobce svá prohlášení doložil odkazem na zprávy nevládních organizací, jakož i na judikaturu Soudního dvora, Evropského soudu pro lidská práva a vnitrostátních soudů. Žalobce rovněž poukazuje na způsob, jakým s ním polské orgány jednaly na hranicích, kde mu zejména nebyl poskytnut tlumočník, který by mu umožnil získat vysvětlení nebo informace. Obdržel nicméně dokument v arabštině vysvětlující nařízení Dublin III. Na radu jedné organizace souhlasil se sejmutím otisků prstů. Žalobce si dále stěžuje na podmínky, za kterých byl zajištěn po podání žádosti o mezinárodní ochranu, neboť mu nebylo poskytnuto dostatečné množství jídla a nebyl podroben lékařskému vyšetření. Žalobce konečně tvrdí, že soudní moc v Polsku není nezávislá, a požádal předkládající soud, aby Soudnímu dvoru položil stejné předběžné otázky, jaké byly položeny ve věci, v níž bylo vydáno usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 20. května 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid[8].

12. Státní tajemník se naopak domnívá, že se může ve vztahu k Polské republice plně spolehnout na zásadu vzájemné důvěry, takže lze předpokládat, že se žalobce po svém přemístění do tohoto členského státu neocitne v situaci, která by byla v rozporu s článkem 4 Listiny. Uvádí, že praxe „pushback“ není pro účely posouzení zákonnosti rozhodnutí o přemístění relevantní, neboť žalobce po svém přemístění nebude tomuto postupu vystaven. Kromě toho zdůrazňuje, že žalobce neprokázal, že situace, v níž se ocitne po svém přemístění do Polska, dosáhne zvláště vysokého stupně závažnosti stanoveného Soudním dvorem v rozsudku Jawo.

13. Státní tajemník konečně uvádí, že nevidí žádný důvod, aby použil diskreční ustanovení stanovené v článku 17 nařízení Dublin III a z vlastního podnětu posoudil žádost žalobce o mezinárodní ochranu.

14. Předkládající soud má za to, že je příslušný rozhodnout o rozsahu, v jakém se porušení základních práv státních příslušníků třetích zemí, jež vyplývají z „pushback“ postupů a nezákonného zajištění prováděných obvykle příslušným členským státem, dotýkají zásady vzájemné důvěry mezi členskými státy.

15. Za těchto podmínek se rechtbank Den Haag, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch (soud v Haagu, zasedající v ’s-Hertogenbosch) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být nařízení [Dublin III] s ohledem na své body odůvodnění 3, 32 a 39 ve spojení s články 1, 4, 18, 19 a 47 [Listiny] vykládáno a uplatňováno v tom smyslu, že zásada mezistátní důvěry je nedělitelná, takže závažné a systematické porušování unijního práva, jehož se dopouští případně příslušný členský stát před přemístěním vůči státním příslušníkům třetích zemí, kteří (ještě) nejsou osobami navracenými podle tohoto nařízení, zcela brání přemístění do tohoto členského státu?

[7] – X cituje rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

[8] – C-208/22, nezveřejněný, EU:C:2022:441.

2) V případě záporné odpovědi na [první] otázku: Musí být čl. 3 odst. 2 nařízení [Dublin III] ve spojení s články 1, 4, 18, 19 a 47 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že pokud případně příslušný členský stát závažným a systematickým způsobem porušuje unijní právo, nemůže předávající členský stát podle [tohoto nařízení] bez dalšího uplatnit zásadu mezistátní důvěry, nýbrž musí odstranit veškeré pochybnosti o tom, že se žadatel po svém přemístění nedostane do situace, která je v rozporu s článkem 4 [Listiny], resp. musí hodnověrně doložit, že k tomu nedojde?

3) Jakými důkazními prostředky může žadatel podpořit své argumenty, že jeho přemístění brání článek 3 odst. 2 nařízení [Dublin III] í, a jakým kritériím přitom musí být dokazování podrobeno? Je předávající členský stát s ohledem na odkazy na unijní *acquis* v bodech odůvodnění [uvedeného nařízení] povinen spolupracovat nebos e ujistit, resp. musí být v případě závažného a systematického porušování základních práv státních příslušníků třetích zemí požadovány od příslušného členského státu individuální záruky, že po přemístění žadatele budou dodržována jeho základní práva? Bude odpověď na tuto otázku odlišná, nachází-li se žadatel v důkazní nouzi, protože nemůže svá konzistentní a podrobná tvrzení doložit dokumenty, ačkoliv to nelze s ohledem na druh tvrzení očekávat?

4) Bude odpověď [na třetí otázku] odlišná, jestliže žadatel hodnověrně doloží, že podání stížností nebo opravných prostředků v příslušném členském státě nebude možné nebo účinné?“

16. Písemná vyjádření předložili navrhovatel, nizozemská, belgická, česká, německá, italská, maďarská, rakouská a polská vláda, jakož i Evropská komise.

IV. Analýza

A. K rozsahu působnosti čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III (první a druhá otázka)

17. Navrhuji, aby Soudní dvůr přezkoumal první a druhou předběžnou otázku společně.

18. První otázkou je Soudní dvůr žádán, aby upřesnil, zda čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III musí být vykládán v tom smyslu, že brání výkonu rozhodnutí o přemístění žadatele, je-li prokázáno, že se obvykle příslušný členský stát dopustil před přijetím takového rozhodnutí „závažného a systematického porušování práva Unie“ vůči tomuto žadateli. Ačkoli je tato otázka formulována obzvláště široce, ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je zřejmé, že předkládající soud zaměřuje své otázky na dva druhy postupů, které tento členský stát patrně uplatňuje v případech, ve kterých se státní příslušníci třetích zemí pokoušejí překročit nebo právě překročili jeho vnější hranice, a to na postupy spočívající ve svévolných navraceních a zajišťování na hraničních přechodech.

19. Úvodem podotýkám, že se tato otázka netýká situace, v níž žadatel tvrdí, že v jeho případě existují výjimečné okolnosti, jako je zvláštní zranitelnost, tedy situace, na kterou Soudní dvůr poukázal v bodě 95 rozsudku Jawo a kterou se zabýval v rozsudku ze dne 16. února 2017 ve věci C. K. a další[9].

[9] – C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

20. Pokud by Soudní dvůr dospěl k závěru, že takováto postupy nebrání výkonu rozhodnutí o přemístění, žádá jej předkládající soud svojí druhou otázkou, aby upřesnil, v jaké rozsahu je příslušný orgán povinen se ubezpečit, že v důsledku tohoto předání nebude žadatel vystaven riziku nelidského či ponižujícího zacházení.

1. K rozsahu a náležitostem posouzení rizika nelidského či ponižujícího zacházení z důvodu přemístění

21. Podle čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III nesmí být žadatel o mezinárodní ochranu přemístěn do obvykle příslušného členského státu, existují-li závažné důvody se domnívat, že z důvodu systémových nedostatků, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v tomto členském státě, by dotčený žadatel byl vystaven riziku nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny. Toto ustanovení kodifikuje judikaturu Soudního dvora vyplývající z rozsudku N. S. a další.

22. V rozsudku Jawo Soudní dvůr rozšířil rozsah přezkumu, který musí provést soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí o přemístění, neboť společný evropský azylový systém a zásada vzájemné důvěry jsou založeny na tom, že je zaručeno, že „použití tohoto systému v žádném stadiu ani žádné formě nepovede ke vzniku závažného rizika porušení článku 4 Listiny“ [10], v němž je stanoven obecný a absolutní zákaz nelidského či ponižujícího zacházení [11]. Tento přezkum se proto musí týkat jak rizika nelidského či ponižujícího zacházení, kterému je žadatel vystaven v okamžiku přemístění, tak rizika, kterému je vystaven jako žadatel v průběhu řízení o jeho žádosti a po jeho skončení jakožto osoba, jíž bylo přiznáno postavení uprchlíka či status vyplývající z doplňkové ochrany [12], nebo jako státní příslušník třetí země, který v případě neudělení mezinárodní ochrany čeká na své vyhoštění [13].

23. Soudní dvůr stanovil povinnost příslušného orgán provést přezkum, který sestává ze dvou kroků.

24. V rámci prvního z nich je třeba na základě objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů posoudit skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení, kterému je žadatel vystaven. Tyto údaje mu musí umožnit posoudit fungování systému mezinárodní ochrany v příslušném členském státě, a zejména existenci systémových či celoplošných nedostatků, anebo nedostatků týkajících se některých skupin osob [14] ohledně přijetí a převzetí žadatelů, případně přiměřenost a dostatečnost individuálních záruk, které tento členský stát může poskytnout. Tyto údaje mohou vycházet zejména z rozhodnutí mezinárodních soudů, jako jsou rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, jakož i z rozhodnutí, zpráv a jiných dokumentů vypracovaných orgány Rady Evropy nebo orgány spadajícími do systému Organizace spojených národů či z pravidelných a vzájemně se shodujících zpráv mezinárodních nevládních organizací. V tomto ohledu je zajímavé poznamenat, že podle Evropského soudu pro lidská práva se

[10] – Rozsudek Jawo (bod 89).

[11] – Viz rozsudek Jawo (bod 87).

[12] – Viz rozsudek Jawo (bod 89, v němž soud mimo jiné uvedl, že „[v] tomto ohledu by bylo rozporuplné, kdyby existence takového rizika ve stadiu azylového řízení bránila přemístění, zatímco totéž riziko by bylo tolerováno, kdyby toto řízení bylo ukončeno přiznáním mezinárodní ochrany“).

[13] – Rozsudek N. S. a další je toho příkladem, neboť ve věci, v níž byl vydán tento rozsudek, existovaly systémové nedostatky v členském státě, v němž měl být žadatel zajištěn v případě svého vyhoštění, přičemž tyto nedostatky byly konstatovány Evropským soudem pro lidská práva v návaznosti na individuální stížnosti, které k němu byly podány.

[14] – Viz rozsudky Jawo (bod 90 a citovaná judikatura) a N. S. a další. (bod 91).

u příslušných orgánů „v zásadě předpokládá, že vědí o obecných nedostatcích, které jsou obsáhle popsány ve spolehlivých zprávách pocházejících zejména od [Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky], Rady Evropy a orgánů Evropské unie“ [15].

25. Pokud jde o kritéria, která musí příslušné orgány při tomto posuzování uplatnit, Soudní dvůr konstatoval, že k tomu, aby se tyto nedostatky vztahovala působnost článku 4 Listiny, musí tyto nedostatky dosahovat obzvláště vysoké míry závažnosti, která závisí na všech skutečnostech případu [16]. Podle Soudního dvora je této obzvláště vysoké míry závažnosti dosaženo v situacích, které se vyznačují silnou materiální deprivací, v níž dotčená osoba nemůže uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je zejména potřeba se najíst, umýt a ubytovat, a kterou by bylo poškozováno její tělesné či duševní zdraví nebo v jejímž důsledku by se ocitla v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností [17]. Uvedené míry závažnosti tudíž není dosaženo ani v případech vyznačujících se značně nejistou situací dotčené osoby či podstatným zhoršením jejích životních podmínek [18].

26. Druhý krok tohoto přezkumu musí příslušnému orgánu umožnit konkrétně a přesně posoudit, zda existují vážné a prokázané důvody, na jejichž základě lze mít za to, že dotčené osobě hrozí skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení vzhledem k způsobu, jakým s ní bude zacházeno v průběhu posuzování její žádosti o mezinárodní ochranu či po jeho skončení. Toto posouzení vyžaduje individuální a prospektivní zhodnocení rizika, kterému bude vystavena.

2. K dopadům svévolných navracení státních příslušníků třetích zemí a zajišťování žadatelů na hraničních přechodech na provádění čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III

27. V projednávané věci argumenty žalobce nemíří na výjimečné okolnosti, které by se ho týkaly, ale spíše na porušení či nedostatky, jichž se dopustil obvykle příslušný členský stát, při provádění postupů přijímání státních příslušníků třetích zemí a žadatelů o mezinárodní ochranu na svých hranicích. Jak uvádí předkládající soud, žalobce si stěžuje na skutečnost, že byl před podáním žádosti o mezinárodní ochranu od vnější hranice Polska několikrát svévolně navrácen a rovněž na zacházení, kterému byl vystaven po svém vstupu na polské území a podání žádosti o mezinárodní ochranu, jelikož byl zajištěn na hraničním přechodu. Předkládající soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že uplatňování těchto dvou postupů je doloženo objektivními, spolehlivými, přesnými a řádně aktualizovanými údaji.

28. Domnívám se, že i kdyby argumenty žalobce byly podpořeny takovými informacemi, nepostačovaly by k tomu, aby vyloučily uplatnění zásady vzájemné důvěry, a bránily tak ve výkonu rozhodnutí o přemístění přijatého podle článku 29 nařízení Dublin III.

29. Uvedené argumenty totiž nemohou svědčit o předvídatelných podmínkách převzetí žadatele v případě jeho přemístění do příslušného členského státu, neboť se vztahují k postupům týkajících se podmínek překračování vnějších hranic tohoto státu a podávání žádostí o mezinárodní ochranu na těchto hranicích.

[15] – Rozsudek ESLP ze dne 21. listopadu 2019, Ilias a Ahmed v. Maďarsko (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715, bod 141).

[16] – Soudní dvůr v rozsudku Jawo (bod 91) odkázal na rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 254).

[17] – Soudní dvůr v rozsudku Jawo (bod 92) odkázal na rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 252 až 263).

[18] – Viz rozsudek Jawo (bod 93).

30. Postup svévolných navracení státních příslušníků třetích zemí z hranice členského státu zjevně představuje vážný zásah do jejich základních práv. Bez ohledu na právní postavení dotčené osoby je zásada nenavracení, která je zakotvena v čl. 78 odst. 1 SFEU a v článcích 18 a 19 Listiny, základní součástí zákazu mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Tato zásada zakazuje navrátit, vyhostit nebo vydat osobu do země, ve které by mohla být vystavena riziku pronásledování nebo vážné újmy (přímé navrácení), jakož i do země, v níž by byla vystavena vážnému nebezpečí následného vyhoštění do uvedené země (nepřímé navrácení).

31. Legalita této praxe, jež bývá označována jako „svévolné vyhoštění“ nebo také „nucené navracení“, je Evropským soudem pro lidská práva přezkoumávána v kontextu článku 3 úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod[19] nebo článku 4, nadepsaném „Zákaz kolektivního vyhoštění cizinců“[20], protokolu k uvedené úmluvě přiznávajícího další práva a svobody odlišné od těch, které jsou již uvedeny v této úmluvě a v prvním dodatkovém protokolu k ní[21], ve znění protokolu č. 11. Evropský soud pro lidská práva spojuje tento zákaz s vyhoštěním, za které označuje každé nucené navrácení z území daného státu, bez ohledu na legalitu pobytu dotčené osoby, dobu, kterou strávila na tomto území, místo, kde byla zadržena, její postavení migranta či žadatele o azyl nebo chování při překročení hranice[22]. Státnímu příslušníkovi třetí země je fakticky odepřena možnost vstoupit na území státu. Tento vstup je přitom nezbytným předpokladem k uplatnění postupu identifikace a posouzení zvláštních potřeb nejzranitelnějších osob. Někteří státní příslušníci třetích zemí proto nemohou podat žádost o mezinárodní ochranu.

32. V této souvislosti se domnívám, že praxe svévolných navracení z hranic členského státu ovlivňuje řádné fungování společného evropského azylového systému v jeho vnějším rozměru, neboť nezaručuje přístup k mezinárodní ochraně.

33. Nicméně skutečnost, že obvykle příslušný členský stát čelí závažným obtížím v rámci integrované správy svých hranic a uplatňování nařízení (ES) č. 562/2006[23], což ho vede k přijetí postupů na hranicích, jež mohou porušovat základní práva dotčených osob, nemůže sama o sobě představovat vážný a prokázaný důvod, na jehož základě lze mít za to, že žadateli o mezinárodní ochranu by v případě přemístění do tohoto členského státu hrozilo skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny, a to v průběhu posuzování jeho žádosti

[19] – Podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

[20] – Podle Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva se tento pojem vztahuje na „různá opatření přijímaná státy, někdy za účasti třetích zemí nebo nestátních subjektů, v jejichž důsledku jsou migranti, včetně žadatelů o azyl, svévolně přinuceni k okamžitému návratu do země, na území nebo do mořských oblastí, ať už se jedná o pobřežní nebo mezinárodní vody, odkud se pokusili překročit nebo skutečně překročili mezinárodní hranici, a to bez posouzení jejich individuálních potřeb v oblasti ochrany lidských práv“ (viz Zvláštní zpravodaj pro lidská práva migrantů, *Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer*, 12. května 2021, bod 34).

[21] – Podepsán ve Štrasburku dne 16. září 1963.

[22] – Viz rozsudek ESLP ze dne 13. února 2020, N. D. a N. T. v. Španělsko (CE:ECHR:2020:0213JUD000867515, bod 185). Evropský soud pro lidská práva měl rozhodnout o otázce použitelnosti článku 4 protokolu citovaného v bodě 31 tohoto stanoviska, který se týká „[z]ákaz[u] kolektivního vyhoštění cizinců“, na okamžité a nucené navrácení státních příslušníků třetích zemí z pozemní hranice poté, co se velký počet migrantů pokusil nedovoleně a hromadně překročit tuto hranici. Soud v tomto rozsudku uvedl, že specifičnost migračního kontextu a značné obtíže, s nimiž se státy v současné době potýkají při řešení rostoucího přílivu migrantů a žadatelů o azyl, nemohou vést k posvěcení prostoru bezpráví, v němž by se na jednotlivce nevztahoval žádný právní režim umožňující jim požívat práva a záruky stanovené EÚLP, které se státy zavázaly přiznat osobám podléhajícím jejich jurisdikci (body 106 a 110, jakož i judikatura citovaná v uvedeném rozsudku). Viz též použití této judikatury v rozsudku ESLP ze dne 8. července 2021, Shahzad v. Maďarsko (EC:ECHR:2021:0708JUD001262517).

[23] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1).

o mezinárodní ochranu či po jeho skončení [24]. Jak zdůrazňuje státní tajemník před předkládajícím soudem, praxe svévolných navracení není relevantní pro účely posouzení legality rozhodnutí o přemístění zpět, neboť žalobce nebude po svém přemístění této praxi vystaven.

34. Povaha a závažnost rizika nelidského či ponižujícího zacházení, jež žadateli hrozí z důvodu přemístění do obvykle příslušného členského státu musí být posouzena na základě přesných údajů o nedostatcích, které v tomto členském státě vyvstaly v situaci objektivně srovnatelné s tou, v níž se má tento žadatel po svém předání ocitnout, a to jako žadatel v průběhu řízení o posouzení jeho žádosti, poté jako osoba, jíž bylo po skončení tohoto řízení přiznáno postavení uprchlíka či status doplňkové ochrany, nebo jako státní příslušník třetí země, který má být vyhoštěn v případě zamítnutí jeho žádosti [25]. Z údajů o postupech, jež při pokusu o překročení svých vnějších hranic nebo při podávání žádostí o mezinárodní ochranu na hranicích uplatňuje obvykle příslušný členský stát nelze dovodit, jak bude s dotčeným zacházeno během následného řízení o posouzení jeho žádosti a po jeho skončení. I kdyby tyto údaje svědčily o závažném porušování základních práv státních příslušníků třetích zemí, nebylo by možné je považovat za relevantní údaje pro posouzení rizika nelidského či ponižujícího zacházení, které musí příslušný orgán provést na základě čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, neboť jinak by mohlo být ochromeno fungování tohoto nařízení.

35. Uvedený závěr platí i pro nedostatky v obvykle příslušném členském státě pokud jde o zacházení se státními příslušníky třetích zemí při překračování hranic a přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu zajištěných na hraničních přechodech. Tyto nedostatky se týkají situací, které nejsou srovnatelné s tou, v níž se pravděpodobně ocitne žadatel, o jehož přemístění bylo rozhodnuto, a to z důvodu postavení státního příslušníka třetí země i použitelné právní úpravy. Neexistují-li údaje o tom, že při provádění směrnice 2013/33, a zejména v přístupu k materiálním podmínkám přijetí, se objevují nedostatky, které jsou systémové či celoplošné nebo se týkají určité skupiny osob, nemohou tyto úvahy ani představovat vážné a prokázané důvody, na jejichž základě lze mít za to, že v případě přemístění do tohoto členského státu by dotčené osobě hrozilo skutečné riziko, že bude během posuzování žádosti o mezinárodní ochranu nebo po jeho skončení vystavena nelidskému či ponižujícímu zacházení, a to zejména z důvodu, že se ocitne v situaci extrémní materiální deprivace [26].

36. Závěrem je třeba uvést, že neexistují-li objektivní, spolehlivé, přesné a řádně aktualizované údaje o tom, že v obvykle příslušném členském státě dochází k systémovým či celoplošným nedostatkům, které ovlivňují systém mezinárodní ochrany nebo převzetí a zacházení s objektivně identifikovatelnou skupinou osob, k níž žadatel patří, nemá příslušný orgán žádný vážný důvod předpokládat, že s dotyčným bude v průběhu řízení o jeho žádosti a po skončení tohoto řízení

[24] – Jak uvádí česká vláda ve svém vyjádření, obtíže, které by mohl mít členský stát ohledně včasné registrace žádostí o mezinárodní ochranu na svých hraničních přechodech, neznamenají, že tento členský stát není schopen převzít žadatele za účelem posouzení jeho žádosti, pokud nic nenasvědčuje tomu, že v tomto ohledu zachází s žadateli o mezinárodní ochranu v rozporu s jejich základními právy.

[25] – Během posuzování žádosti o mezinárodní ochranu přísluší žadateli práva a záruky, které mu přiznává směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96). Po posouzení žádosti přísluší osobě požívající mezinárodní ochrany práva spojená s jejím postavením uprchlíka nebo osoby požívající doplňkové ochrany, která jsou uvedena ve směrnici 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). Co se týče státního příslušníka třetí země, jehož žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta, k jeho vyhoštění může dojít pouze za podmínek stanovených směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

[26] – Členské státy musí přijmout taková opatření, jež umožňují odpovídající životní úroveň žadatelů, která jim zaručí živobytí a ochranu jejich tělesného a duševního zdraví. Viz čl. 17 odst. 1 a 2 směrnice 2013/33, jakož i rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, body 33 a 46).

zacházeno způsobem, který ho vystaví riziku nelidského či ponižujícího zacházení. V souladu se zásadou vzájemné důvěry je tento orgán naopak povinen založit své posouzení na skutečnosti, že základní práva, včetně práv vycházejících z Úmluvy o právním postavení uprchlíků [27], doplněné Protokolem o právním postavení uprchlíků [28], a z EÚLP [29], budou dodržena.

37. Za těchto okolností tedy nemůže být příslušný orgán oprávněn požadovat po obvykle příslušném členském státě, aby poskytl doplňující informace nebo individuální záruky ohledně přijímacích a životních podmínek žadatele během posuzování žádosti a po jeho skončení, neboť by tím byla porušena zásada vzájemné důvěry, jíž se musí členské státy řídit a na níž je založen společný evropský azylový systém. Takové kroky by kvůli delšímu času, jenž by vyžadovaly, neumožnily zaručit rychlé určení příslušného členského státu a urychlené vyřízení žádostí, což jsou cíle, kterých se unijní normotvůrce snaží dosáhnout v rámci nařízení Dublin III [30].

38. S ohledem na tyto skutečnosti mám za to, že čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III ve spojení s článkem 4 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání výkonu rozhodnutí o přemístění žadatele o mezinárodní ochranu, vůči kterému bylo uplatněno svévolné navrácení z vnější hranice členského státu, který je obvykle příslušný k posouzení jeho žádosti, jakož i údajné protiprávního zajištění na hraničním přechodu tohoto členského státu, pokud příslušný orgán nemá důkazy svědčící o vážných a prokázaných důvodech, na jejichž základě lze mít za to, že během posuzování žádosti a po jeho skončení hrozí dotyčnému skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu z důvodu jeho přemístění do uvedeného členského státu.

39. Pokud takové důkazy neexistují, je příslušný orgán povinen vykonat rozhodnutí o přemístění v souladu s článkem 29 uvedeného nařízení, aniž by předtím provedl kontrolu či požádal obvykle příslušný členský stát o poskytnutí doplňujících informací nebo individuálních záruk ohledně způsobu, jak bude s dotčeným zacházeno v průběhu řízení o posouzení jeho žádosti a po jeho skončení.

B. K režimu dokazování a povinnosti spolupráce, které se uplatní v rámci čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III (třetí a čtvrtá otázka)

40. Navrhuji, aby se Soudní dvůr zabýval třetí a čtvrtou předběžnou otázkou společně.

41. Třetí otázkou předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil režim dokazování, který se použije při uplatňování čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III. Klade si zvláště otázku, jaké důkazními prostředky a jaký standard jsou vyžadovány k prokázání rizika nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny, jež nastává v důsledku přemístění do obvykle příslušného členského státu.

42. Předkládající soud se rovněž táže Soudního dvora, zda existuje povinnost spolupráce, jíž by byl příslušný orgán vázán při zjišťování takového rizika, a případně jaký je její rozsah. V této souvislosti žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, do jaké míry má příslušný orgán povinnost ověřit

27 – Podepsána v Ženevě dne 28. července 1951 [Recueil des traités des Nations unies, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], v platnost vstoupila dne 22. dubna 1954.

28 – Uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967, v platnost vstoupil dne 4. října 1967.

29 – Viz rozsudek ze dne 23. ledna 2019, M. A. a další (C-661/17, EU:C:2019:53, bod 83 a citovaná judikatura).

30 – Body 4 a 5 odůvodnění nařízení Dublin III a rozsudek Jawo (bod 82).

riziko nelidského či ponižujícího zacházení v obvykle příslušném členském státě, nebo požadovat individuální záruky v případě závažného a systematického porušování základních práv tímto státem.

43. Čtvrtou otázkou se předkládající soud snaží zjistit, jaký vliv má neexistence účinné právní ochrany v obvykle příslušném členském státě na režim dokazování nebo na způsoby spolupráce, jež jsou zavedeny při uplatňování čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III.

1. K režimu dokazování použitelnému v rámci čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III

44. Unijní normotvůrce neupravuje režim dokazování, který se použije při uplatňování čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Nicméně se domnívám, že systematika tohoto nařízení a pravidla, která Soudní dvůr stanovil ve své judikatuře, umožňují vyvodit zásady, na kterých má být tento režim založen.

45. Při posouzení, které je třeba provést podle čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce uvedeného nařízení, musí mít žadatel zaprvé příležitost předložit všechny důkazy, kterými disponuje a které mohou vést k prokázání rizika nelidského či ponižujícího zacházení, jež dotyčnému hrozí v případě přemístění do členského státu, který je za normálních okolností příslušný.

46. Žadatel musí mít tuto příležitost ve fázi osobního pohovoru, nebo v příslušném případě ve fázi odvolání proti rozhodnutí o přemístění.

47. Osobní pohovor patří mezi obecné zásady a záruky stanovené v kapitole II nařízení Dublin III. Článek 5 odst. 1 tohoto nařízení stanoví povinnost příslušného orgánu provést osobní pohovor s žadatelem tak, aby se usnadnilo určování příslušného členského státu a žadatel správně pochopil informace, které mu byly poskytnuty v souladu s článkem 4 uvedeného nařízení. Tento pohovor má žadateli především poskytnout příležitost sdělit podložená tvrzení a předložit veškeré přímé a nepřímé důkazy uvedené v čl. 21 odst. 3 a čl. 22 odst. 3 tohoto nařízení, na jejichž základě bude možné určit příslušnost některého členského státu a podat žádost o převzetí[31]. Tyto přímé a nepřímé důkazy se vztahují k použití kritérií pro určování příslušného členského státu uvedených v kapitole III nařízení Dublin III, jež ale nezahrnuje „vylučující kritérium“ uvedené v čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení[32]. Podle mého názoru však nic nebrání tomu, aby tento osobní pohovor poskytl žadateli rovněž příležitost vyjádřit své obavy a případně uvést skutečnosti, jež by mohly prokázat riziko nelidského či ponižujícího zacházení v případě, že by bylo plánováno jeho případné přemístění do jiného členského státu. Znění čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce uvedeného nařízení je totiž dostatečně široké na to, aby umožnilo tento výklad, který tím, že vyžaduje osobní pohovor, napomáhá dosažení cíle sledovaného unijním normotvůrce, totiž posílit práva žadatelů a co nejlépe je zapojit do řízení o určení příslušného členského státu[33]. Mám také za to, že tento výklad potvrzují zásady, které Soudní dvůr stanovil v rozsudcích ze dne

[31] – Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. 2003, L 222, s. 3; Zvl. vyd. 19/06, s. 200), jež bylo přepracováno nařízením Dublin III, uvádí v příloze II relevantní formální důkazy a podpůrné (či nepřímé) důkazy pro určení příslušného státu, mezi něž patří zejména povolení k pobytu vydaná rodinnému příslušníkovi žadatele, důkazy o příbuzenském vztahu, jízdenky nezvratně potvrzující vstup přes vnější hranici, výpisy z rejstříků zařízení pro zajištění cizinců atd.

[32] – V tomto smyslu viz rozsudek N. S. a další (bod 85).

[33] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. června 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, body 47 až 51), a ze dne 26. července 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, bod 58).

19. března 2019, Ibrahim a další [34], a ze dne 16. července 2020, Addis [35], ve kterých bylo posuzováno vážné riziko nelidského a ponižujícího zacházení, jemuž by byl žadatel vystaven v případě vrácení do členského státu, ve kterém již požívá mezinárodní ochrany. V tomto ohledu odkazuji na body 55 až 57 tohoto stanoviska.

48. Po přijetí rozhodnutí o přemístění může žadatel uvést důvody, pro které by ho takové přemístění mohlo vystavit nelidskému či ponižujícímu zacházení, v rámci opravného prostředku, jenž může proti tomuto rozhodnutí podat podle čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III. Projednávaná věc je toho příkladem.

49. Co se týče zadruhé důkazů, které musí žadatel předložit, Komise ve svém vyjádření uvedla, že s ohledem na rozsudek Jawo „musí žadatel předložit objektivní, spolehlivé, přesné a řádně aktualizované údaje o existenci systémových či celoplošných nedostatků, anebo nedostatků týkajících se určitých skupin osob, jež dosahují zvláště vysoké míry závažnosti“.

50. S touto analýzou nesouhlasím.

51. Podle mého názoru vede tento výklad k tomu, že žalobce nese nadměrné důkazní břemeno vzhledem k obtížím, kterým může při dokazování čelit, a zejména vzhledem k prostředkům, které má k dispozici.

52. Souhlasím s tím, že je v zásadě na žadateli předložit důkazy, které mohou prokázat existenci závažných důvodů se domnívat, že v případě výkonu rozhodnutí o přemístění by byl vystaven skutečnému riziku nelidského či ponižujícího zacházení. Nicméně se domnívám, že je třeba být obezřetný, pokud jde o požadavky týkající se povahy a požadované úrovně důkazů, neboť ty závisí na okolnostech každého jednotlivého případu. Souhlasím tak s vyjádřením polské vlády, podle které úplná absence dokumentů potvrzujících žadatelovo tvrzení nemůže sama o sobě vést k závěru, že důkazní síla tohoto tvrzení je nedostatečná. Někteří žadatelé jsou totiž schopni konkrétně vysvětlit své obavy a poskytnout relevantní informace, či dokonce listinné důkazy ohledně podmínek jejich převzetí, neboť na území členského státu, který je za normálních okolností příslušný, pobývali v tomto postavení předtím, než ho opustili. Jiní naopak nejsou schopni předložit důkazy na podporu svých tvrzení a předat ty nejdůležitější, pokud jimi disponují. V tomto ohledu nizozemská vláda ve svém vyjádření zdůrazňuje, že žadatel může předat dostupné informace o dotčeném členském státě, jako jsou zprávy vypracované Asylum Information Database (AIDA) nebo dohody o spolupráci uzavřené mezi tímto členským státem a Agenturou Evropské unie pro azyl (EUAE) nebo také zprávy organizací na ochranu lidských práv. Ačkoli někteří žadatelé mohou při odvolání proti rozhodnutí o přemístění skutečně využít prostředky, které jim nabízejí subjekty poskytující právní a jazykovou pomoc, nejsem přesvědčen o tom, že ve většině případů žadatelé nutně znají užitečné zdroje informací o dodržování základních práv žadatelů v členském státě a případně k nim mají přístup.

53. Za těchto okolností lze sice po žadateli požadovat, aby povahou a rozsahem svých tvrzení a případně listinnými nebo nepřímými důkazy, které má k dispozici, dostatečně prokázal, jaká je ve skutečnosti jeho osobní situace, avšak nelze od něj očekávat, že sdělí objektivní, spolehlivé, přesné a řádně aktualizované údaje, jež by mohly prokázat nedostatky v členském státě, který je za normálních okolností příslušný, a míru závažnosti rizika, kterému je vystaven. Odpovědnost za tyto kroky nese podle mého názoru příslušný orgán, jenž jako jediný může provést právní posouzení, které je nezbytné pro použití čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III.

[34] – C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219.

[35] – C-517/17, EU:C:2020:579.

54. Kromě toho nevidím žádný důvod, proč by měl žadatel nést těžší důkazní břemeno, než když musí prokázat, že mu v případě vrácení do členského státu, ve kterém již požívá mezinárodní ochrany, hrozí zacházení neslučitelné s článkem 4 Listiny.

55. Připomínám, že v rozsudku ze dne 19. března 2019, Ibrahim a další [36], který byl vydán ve stejný den jako rozsudek Jawo, Soudní dvůr v tomto smyslu konstatoval, že čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32/EU [37] nebrání členskému státu v tom, aby využil možnosti poskytované tímto ustanovením a odmítl žádost o přiznání postavení uprchlíka jako nepřípustnou z důvodu, že jiný členský stát již přiznal žadateli doplňkovou ochranu, pokud předvídatelné životní podmínky žadatele jakožto osoby požívající doplňkové ochrany v tomto jiném členském státě ho nevystaví vážné hrozbě, že bude podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny [38].

56. Soudní dvůr v této souvislosti stanovil stejné zásady, jaké uvedl v rozsudku Jawo, přičemž tento rozsudek použil obdobně. Konstatoval tak, že mají-li orgány členského státu k dispozici důkazy, které žadatel předložil za účelem prokázání takové v členském státě, který mu již přiznal mezinárodní ochranu, jsou tyto orgány povinny na základě objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů a s ohledem na standard ochrany základních práv zaručený unijním právem posoudit existenci systémových či celoplošných nedostatků nebo nedostatků týkajících se určitých skupin osob [39]. Míra závažnosti je logicky stejná jako míra závažnosti vymezená v rozsudku Jawo a znamená, že dotčená osoba je vystavena riziku, že se ocitne v situaci krajní hmotné nouze [40].

57. V rozsudku ze dne 16. července 2020, Addis [41], Soudní dvůr dospěl k závěru, že posouzení rizika zacházení neslučitelného s článkem 4 Listiny je nutno provést poté, co byla žadateli poskytnuta příležitost předložit všechny skutečnosti, zejména skutečnosti osobní povahy, které mohou potvrdit toto riziko [42]. Soudní dvůr tak konstatoval, že osobní pohovor má umožnit rozhodujícímu orgánu nejen posoudit zvláštní situaci žadatele a stupeň jeho zranitelnosti, ale také se ujistit, že žadatel byl vyzván k poskytnutí „všech informací, které mohou prokázat, že vrácení do členského státu, který mu již poskytl mezinárodní ochranu, by jej vystavilo riziku zacházení, které je v rozporu s článkem 4 Listiny“ [43].

58. Je třeba uvést, že stejně jako unijní normotvůrce ani Soudní dvůr zde nestanovil žádný požadavek ohledně povahy a síly důkazů, které musí žadatel předložit na podporu svých tvrzení. Podle mého názoru tedy není důvod odchýlit se od těchto zásad při uplatňování čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III, neboť uvádí-li žadatel riziko nelidského či ponižujícího zacházení, není třeba rozlišovat jeho situaci podle toho, zda je vrácen do členského státu, v němž již požívá mezinárodní ochrany, nebo do příslušného členského státu.

36 – C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219.

37 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60). Podle čl. 33 odst. 2 písm. a) této směrnice mohou členské státy považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou, pokud mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát.

38 – 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, bod 101).

39 – 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, bod 88).

40 – 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, bod 90).

41 – C-517/17, EU:C:2020:579.

42 – Viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, bod 53).

43 – Rozsudek ze dne 16. července 2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, bod 54).

59. Domnívám se proto, že je na žadateli, aby uvedl podložená tvrzení a případně předložil všechny důkazy, jež má k dispozici a mohou prokázat závažné důvody se domnívat, že by byl vystaven skutečnému riziku nelidského či ponižujícího zacházení z důvodu přemístění do obvykle příslušného členského státu.

2. K existenci a případně rozsahu povinnosti spolupráce, kterou má příslušný orgán při uplatňování čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III

60. V druhé části své třetí otázky předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, v jakém rozsahu je příslušný orgán povinen spolupracovat s žadatelem za účelem zjištění rizika nelidského a ponižujícího zacházení v případě přemístění do obvykle příslušného členského státu. Taková povinnost by v rozsahu, v němž by po uvedeném orgánu vyžadovala, aby důkladně přezkoumal a posoudil skutečné riziko nelidského a ponižujícího zacházení, umožnila kompenzovat obtíže, jimž je žadatel vystaven při prokazování existence takového rizika, neboť ten navíc nepožívá stejných procesních záruk, jaké jsou stanoveny ve směrnicích 2011/95 a 2013/32.

61. Nařízení Dublin III nestanoví žádnou povinnost spolupráce mezi žadatelem a příslušným orgánem při uplatňování čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce tohoto nařízení.

62. Nařízení Dublin III zaprvé vychází především ze zásad vzájemné důvěry a správní spolupráce mezi členskými státy. Pokud je žadatel vyslechnut příslušným orgánem během osobního pohovoru, je řízení o určení příslušného členského státu založeno v souladu s kapitolou VII uvedeného nařízení zejména na sdílení informací, výměně údajů a správních ujednáních mezi příslušnými orgány členských států. Cílem nařízení č. 1560/2003 je tedy podle bodu 1 jeho odůvodnění jasně vymezit opatření k účinnému provádění nařízení Dublin III, „aby napomáhala spolupráci mezi orgány v členských státech příslušnými k provádění uvedeného nařízení, pokud jde o předávání a vyřizování žádostí za účelem převzetí a přijetí zpět, žádostí o informace a provádění přemístění“.

63. Článek 3 odst. 2 nařízení Dublin III navíc kodifikuje zásady stanovené Soudním dvorem ve věci N. S. a další, aniž unijní normotvůrce zavedl zvláštní ustanovení týkající se existence případné povinnosti spolupráce mezi žadatelem a příslušným orgánem.

64. Vzhledem k absenci takového ustanovení polská vláda ve svém vyjádření navrhuje použít obdobně ustanovení článku 4 směrnice 2011/95, přičemž předkládající soud má v tomto ohledu za to, že povinnost spolupráce, jež by byla zavedena za účelem prokázání rizika nelidského a ponižujícího zacházení v případě přemístění do obvykle příslušného členského státu by svou povahou a rozsahem byla srovnatelná s povinností stanovenou směrnicí 2011/95.

65. Použití ustanovení *per analogiam* vyžaduje totožnost či přinejmenším podobnost mezi situací, která není právem upravena, a situací upravenou unijním normotvůrcem. Ačkoli se nařízení Dublin III svým předmětem a účelem liší od směrnic 2011/95 a 2013/32[44], situace uvedená v čl. 3 odst. 2 druhém pododstavci tohoto nařízení, jež se týká prokázání rizika nelidského či ponižujícího zacházení v případě předání žadatele do obvykle příslušného členského státu a situace uvedená v článku 4 směrnice 2011/95, jež se týká prokázání skutečného rizika vážné újmy v případě navrácení žadatele do země původu, jsou si podobné z hlediska důvodu, pro který byla tato ustanovení přijata. Je pravda, že posouzení rizika v rámci řízení

[44] – Zatímco směrnice 2011/95 a 2013/32 stanoví hmotněprávní a formální pravidla pro přiznání mezinárodní ochrany, nařízení Dublin III stanoví postupy a kritéria pro určení příslušného členského státu.

o určení příslušného členského státu má omezenější rozsah. Sleduje však stejný účel jako přezkum žádosti o mezinárodní ochranu, totiž zajistit dodržování základních práv žadatele, a týká se stejných subjektů.

66. Nedomnívám se však, že by bylo nutné postupovat *per analogiam*. Soudní dvůr totiž v rozsudcích N. S. a další ze dne 16. února 2017, C. K. a další[45] a Jawo, stanovil povinnost spolupráce mezi žadatelem a příslušným orgánem při uplatňování čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III, jejíž podmínky jsou podobné podmínkám stanoveným v článku 4 směrnice 2011/95.

67. Prohlášení žadatele učiněná během jeho osobního pohovoru a případně listinné nebo nepřímé důkazy, které předkládá, jsou v obou případech pouze výchozím bodem procesu posuzování skutečností a okolností prováděného příslušnými orgány[46]. Podobně, jako je tomu v čl. 4 odst. 3 a 5 směrnice 2011/95[47], Soudní dvůr vyžaduje, aby příslušný orgán posoudil skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení, které žadateli hrozí, a to jak z hlediska objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů o fungování systému mezinárodní ochrany v obvykle příslušném členském státě, tak z hlediska konkrétní situace žadatele, což znamená, že tento orgán je povinen provést individuální posouzení[48].

68. Připouštím, že rozsah této spolupráce mezi žadatelem a příslušným orgánem se při uplatňování čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III odlišuje od spolupráce založené v článku 4 směrnice 2011/95, a sice v případě, ve kterém toto posouzení odhaluje vážné a prokázané důvody se domnívat, že žadateli hrozí riziko nelidského či ponižujícího zacházení v důsledku jeho přemístění do příslušného členského státu. V takovém případě totiž zásady vzájemné důvěry a správní spolupráce, na nichž je založeno nařízení Dublin III, podle mého názoru vyžadují, aby příslušný orgán s ohledem na konkrétní okolnosti případu požádal obvykle příslušný členský stát o sdělení doplňujících informací nebo poskytnutí individuálních a přiměřených záruk týkajících se podmínek přijetí nebo převzetí žadatele, a to s cílem vykonat rozhodnutí o přemístění v souladu s článkem 4 Listiny. Pokud by se tyto záruky ukázaly jako nedostatečné, vyplývá z tohoto článku povinnost nevykonat uvedené rozhodnutí a čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III vyžaduje po příslušném orgánu, aby pokračoval v posuzování kritérií stanovených v kapitole III tohoto nařízení s cílem zjistit, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát (druhý pododstavec), nebo sám posoudil žádost o mezinárodní ochranu (třetí pododstavec).

45 – C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

46 – Ohledně směrnice 2011/95 viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Vojenská služba a azyl) (C-238/19, EU:C:2020:945, bod 52).

47 – Podle čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/95 je příslušný orgán povinen provést individuální posouzení žádosti a zohlednit zejména všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o této žádosti, významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu, konkrétní postavení a osobní situaci žadatele nebo také skutečnost, že již byl pronásledován či utrpěl vážnou újmu. Podle čl. 4 odst. 5 směrnice 2011/95 nejsou-li jednotlivá prohlášení žadatele doložena písemnými nebo jinými doklady, nevyžadují tato prohlášení důkazy, pokud zejména byla shledána souvislými a hodnověrnými a nejsou v rozporu s dostupnými zvláštními i obecnými informacemi o jeho žádosti a byla zjištěna celková hodnověrnost žadatele

48 – Viz rozsudek ve věci Jawo (body 94 až 97).

3. K důsledkům případné neúčinnosti či nedostatečnosti opravných prostředků v příslušném členském státě pro režim dokazování nebo podmínky spolupráce stanovené při uplatňování čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III

69. Svou čtvrtou otázkou si předkládající soud konečně klade otázku, jaký vliv mají neúčinnost nebo nedostatečnost opravných prostředků, jež mají za následek neúčinnost právní ochrany v příslušném členském státě, na režim dokazování nebo podmínky spolupráce použitelné při uplatňování čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III.

70. Stejně jako nizozemská vláda se domnívám, že případné nedostatky v obvykle příslušném členském státě nemají jako takové vliv na režim dokazování či podmínky spolupráce mezi žadatelem a příslušným orgánem. Tato skutečnost sama o sobě nepředstavuje porušení článku 4 Listiny. Ve spojení s nedostatky systému mezinárodní ochrany má nicméně dopad na rozsah posouzení rizika, které musí příslušný orgán provést, a případně na doplňující informace nebo individuální záruky, které může požadovat.

71. S ohledem na všechny tyto úvahy mám za to, že je na příslušném orgánu, aby ve spolupráci s žadatelem posoudil, zda existují závažné a prokázané důvody se domnívat, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského či ponižujícího zacházení z důvodu přemístění do obvykle příslušného členského státu. Zatímco žadatel je povinen uvést podložená tvrzení a případně předložit všechny důkazy, které má k dispozici a mohou takové riziko prokázat, příslušný orgán je jako takový povinen tyto důkazy posoudit a provést posouzení rizika jak na základě objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů týkajících se fungování systému mezinárodní ochrany v tomto členském státě, tak na základě konkrétní situace žadatele a případně si od uvedeného členského státu vyžádat individuální a přiměřené záruky týkající se podmínek přijetí nebo převzetí žadatele.

V. Závěry

72. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (soud v Haagu, zasedající v 's-Hertogenbosch, Nizozemsko) následovně:

„Článek 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení 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, ve spojení s článkem 4 Listiny základních práv Evropské unie

musí být vykládán v tom smyslu, že

– nebrání výkonu rozhodnutí o přemístění žadatele o mezinárodní ochranu, jenž tvrdí, že se stal obětí svévolných navracení na vnější hranici členského státu, kterému by obvykle podle tohoto nařízení příslušelo posuzování jeho žádosti, jakož i údajného protiprávního zajištění na hraničním přechodu tohoto členského státu, pokud příslušný orgán nemá důkazy svědčící o závažných a prokázaných důvodech se domnívat, že během posuzování žádosti a po jeho skončení hrozí dotyčnému skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu z důvodu přemístění do uvedeného členského státu. Pokud takové důkazy neexistují, je příslušný orgán povinen vykonat rozhodnutí o přemístění v souladu s článkem 29 uvedeného

nařízení bez toho, aby předtím provedl kontrolu či požádal členský stát, kterému by obvykle příslušelo posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, o poskytnutí doplňujících informací nebo individuálních záruk ohledně způsobu, jak bude s dotyčným zacházeno v průběhu řízení o posouzení jeho žádosti a po jeho skončení;

– je na příslušném orgánu, aby ve spolupráci s žadatelem o mezinárodní ochranu posoudil, zda existují závažné a prokázané důvody se domnívat, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského či ponižujícího zacházení z důvodu přemístění do členského státu, kterému by obvykle podle tohoto nařízení příslušelo posuzování jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Zatímco žadatel je povinen uvést podložená tvrzení a případně předložit všechny důkazy, které má k dispozici a mohou takové riziko prokázat, příslušný orgán je jako takový povinen tyto důkazy posoudit a provést posouzení rizika jak na základě objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů týkajících se fungování systému mezinárodní ochrany v tomto členském státě, tak na základě konkrétní situace žadatele a případně si od uvedeného členského státu vyžádat individuální a přiměřené záruky týkající se podmínek přijetí nebo převzetí žadatele.“