



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 8. června 2017¹

Věc C-490/16

A. S.

proti

Republice Slovinsko

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Nejvyšší soud Republiky Slovinsko)]

a

Věc C-646/16

Jafari

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Verwaltungsgerichtshof Wien (Nejvyšší správní soud, Vídeň) (Rakousko)]

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Hranice, azyl a přistěhovalectví – Určení členského státu příslušného k posuzování žádosti státního příslušníka třetí země o azyl – Kritéria pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu – Výklad článků 12, 13 a 14 nařízení (EU) č. 604/2013 – Výklad čl. 5 odst. 4 písm. c) nařízení (ES) č. 562/2006“

Úvod

1. Podíváme-li se na mapu Evropy, přiložíme k ní mapu Evropské unie a pečlivě obtáhneme vnější hranice Unie, vyvstanou na povrch některé zjevné skutečnosti. Na východě se nachází dlouhá pozemní hranice tvořená hranicí devíti členských států². Postoupíme-li dále k Balkánu, bude geografická situace – ostatně stejně jako historie – o něco složitější³. Základním východiskem, které je třeba zdůraznit, je, že z Turecka vede přímo do Evropské unie „suchozemský most“. Na jih od Evropské unie leží Středozemní moře – které lze přeplovat na improvizovaném plavidle, jsou-li podmínky v domovském

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Ze severu na jih: Finsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Slovensko, Maďarsko, Bulharsko a Rumunsko. Ruská enkláva Kaliningradské oblasti je obklopena Polskem, Litvou a Baltským mořem.

3 – Chorvatsko má tak kromě hranic s unijními sousedy – Slovinskem a Maďarskem – také vnější hranice s Bosnou a Hercegovinou, Srbskem a Černou horou. Řecko má vnitřní unijní hranici s Bulharskem a vnější hranice s Albánií, Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií (dále jen „Býv. jug. rep. Makedonie“) a Tureckem.

státě natolik špatné, aby se někdo o takto zoufalý počín pokusil. Nejkratší trasy takové plavby vedou do Řecka, na Maltu či do Itálie – nebo nejzápadněji, do Španělska. Východní a jihovýchodní hranice Evropské unie tak mohou být vystaveny migraci po souši⁴; naproti tomu jižní hranice je potenciálně otevřená migraci přes Středozemní moře.

2. Západní strana Evropské unie je migraci otevřena podstatně méně. Po celém západním okraji území Evropské unie se táhne Atlantský oceán. Na severu jsou pak další moře – Irské moře, Lamanšský průliv a Severní moře⁵, průlivy Skagerrak⁶ a Kattegat, a Baltské moře⁷. Švédsko má kromě Baltského moře na jihu také pozemní hranici na severu se sousedním Norskem. Finsko má jednak mořské hranice⁸ a jednak hranice pozemní⁹. Na západě a severu tak jakoukoli migraci podstatným způsobem ztěžují zeměpisné a klimatické podmínky.

3. „Dublinský systém“¹⁰ nevychází z mapy Evropy, jak jsem ji právě popsala. Namísto toho tiše předpokládá, že všichni žadatelé o mezinárodní ochranu přicestují vzdušnou cestou. Kdyby tomu tak skutečně bylo, existovala by teoreticky určitá šance, že do všech 28 členských států přicestuje (velmi zhruba) stejný počet žadatelů¹¹. Na základě uvedeného východiska se pak zavedený systém jeví být zcela rozumný.

4. Dalším důležitým prvkem dublinského systému je skutečnost, že se zaměřuje na jednotlivé žadatele o mezinárodní ochranu. Právě takový jednotlivý žadatel [jak je vymezen v čl. 2 písm. c) nařízení Dublin III] je předmětem posouzení na základě kritérií stanovených v jeho kapitole III za účelem určení členského státu, který je příslušný k projednání jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Celé nařízení je formulováno z hlediska takového jednotlivce. To je zjevně správné a namístě. Jednotlivé lidské bytosti, které žádají o ochranu, nejsou jen statistickým údajem; je třeba s nimi zacházet humánně a respektovat jejich základní práva. Za normálních okolností může uplatňování přístupu zakotveného v nařízení Dublin III vyžadovat správní koordinaci a součinnost mezi příslušnými orgány různých členských států, zároveň nezpůsobuje žádné nevyhnutelné či nepřekonatelné obtíže.

5. Okolnosti panující v období od září 2015 do března 2016 však nebyly ani zdaleka „normální“.

4 – Ženevská úmluva (viz bod 19 tohoto stanoviska) vymezuje pojem „uprchlík“ jako osobu, která prchá před konfliktem či pronásledováním; pojem „uprchlík“ se používá také v širším smyslu pro osoby, které jsou součástí uprchlické vlny ze země či regionu zasaženého konfliktem, ještě než měly možnost požádat formálně o postavení uprchlíka a získat jej. Migrace je velmi odlišný pojem. Na mezinárodní úrovni neexistuje žádná univerzálně přijímaná definice pojmu „migrant“. Uvedený pojem je běžně chápán v tom smyslu, že zahrnuje všechny případy, kdy se dotčený jednotlivec svobodně rozhodl k migraci z důvodů „osobních potřeb“, aniž při jeho rozhodování hrálo roli vnější donucení. To je klíčový rozdíl mezi pojmy „migranti“ a „uprchlíci“. Výraz „migrant“ je často používán v tisku pro takzvané „ekonomické migranty“ – tedy ty, kteří opouštějí zemi svého původu z ekonomických důvodů, které nesouvisejí s kritérii pojmu „uprchlík“, a to s cílem podstatně zlepšit kvalitu svého života; viz Glosář Mezinárodního úřadu pro migraci a Glosář Evropské migrační sítě, stejně jako stanovisko Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees; dále jen „UNHCR“) ze dne 11. července 2016, „ ‚Refugee‘ or ‚migrant‘ – which is right?“ („ ‚Uprchlík‘, nebo ‚migrant‘ – co je správně?“).

5 – Mezi Irskem a Spojeným královstvím, mezi Spojeným královstvím na straně jedné a Francií a Belgií na straně druhé a mezi Nizozemskem a Německem.

6 – Průliv Skagerrak odděluje Dánsko od sousedního Norska, které je státem EHP.

7 – Průliv Kattegat a Baltské moře oddělují Dánsko a Německo od Švédska.

8 – Baltské moře, Botnický záliv a Finský záliv.

9 – Finsko má pozemní hranice se Švédskem (které je rovněž členem Evropské unie), Norskem (členem EHP) a Ruskem (třetím státem).

10 – Tento pojem používám k označení série právních nástrojů. Prvním byla Dublinská úmluva (Úmluva o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství; Úř. věst. 1997, C 254, s. 1). Členské státy podepsaly zmíněnou úmluvu v Dublinu dne 15. června 1990. Dublinská úmluva vstoupila v platnost dne 1. září 1997 pro 12 původních signatářů, dne 1. října 1997 pro Rakouskou republiku a Švédské království a dne 1. ledna 1998 pro Finskou republiku. Posléze byla nahrazena nařízením Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. 2003, L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109; dále jen „nařízení Dublin II“). V současné době je pak v platnosti 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 (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31; dále jen „nařízení Dublin III“), jímž bylo nařízení Dublin II zrušeno.

11 – Dodávám, že v praxi bude při určení členského státu, ve kterém žadatel o mezinárodní ochranu cestující letecky poprvé přistane, hrát roli to, do kterých členských států nejčastěji létají letecké společnosti z určitých míst.

6. Místopředseda Evropské komise popsal základní příčinu náhlé ohromné migrační vlny směřující do Evropské unie takto:

„Peklo na zemi existuje. Jmenuje se Sýrie. To, že se miliony lidí snaží z tohoto pekla uprchnout, je pochopitelné. Pochopitelné je i to, že se pokoušejí zůstat co možná nejbliže svým domovům. A je také samozřejmé, že pokud to není možné, pokouší se najít bezpečné přístřeší někde jinde. [...] Prchá stále více lidí. Situace v sousedních zemích skýtá jen malou naději a někdy je beznadějná. Lidé tedy hledají bezpečné útočiště [přes Turecko, které samo poskytlo přístřeší více než dvěma milionům uprchlíků] v Evropě. Tento problém se sám nevyřeší. Příliv uprchlíků se nezastaví, dokud bude trvat válka. K ukončení tohoto konfliktu bude třeba učinit velmi mnoho a zapojit se musí celý svět. Prozatím musíme udělat vše, co je v našich silách, abychom zvládli příliv uprchlíků, nabídli lidem bezpečné místo k pobytu, a to v daném regionu, v Evropské unii a ve zbytku světa“¹².

7. Velmi mnoho z těch, kdo uprchli ze Sýrie, se proto rozhodlo následovat osoby, které se již pohybovaly ve směru Evropské unie z jiných oblastí světa rozvrácených válkou či hladomorem¹³: z Afghánistánu a Iráku. Většina mediální pozornosti byla věnována šokujícím tragédiím na moři, kdy se během letních měsíců roku 2015 potopilo několik přetížených a netěsných nafukovacích člunů, na nichž se uprchlíci pokoušeli přeplavit přes Středozemní moře. Zároveň však existovala i druhá důležitá migrační trasa do Evropské unie – a to po souši, takzvanou „západobalkánskou cestou“.

8. Uvedená trasa vedla buď po moři, nebo po souši z Turecka západním směrem do Řecka, a poté na západní Balkán. Jednotliví lidé pak cestovali především přes Býv. jug. rep. Makedonii, Srbsko, Chorvatsko, Maďarsko a Slovinsko¹⁴. Zmíněná trasa se stala populárním průchodem do Evropské unie v roce 2012, kdy byla pro pět balkánských zemí – Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Černou Horu, Srbsko a Býv. jug. rep. Makedonii – uvolněna schengenská vízová politika. Do března 2016 tak celá řada lidí mohla cestovat po jediné významné trase vedoucí z Turecka do Řecka a poté severním směrem na západní Balkán¹⁵.

9. Ti, kteří se pohybovali po západobalkánské cestě, neměli v úmyslu zůstat v zemích, přes něž procházeli na cestě do jimi zvoleného cílového státu. Také uvedené státy nechtěly, aby tam tito lidé zůstávali. Býv. jug. rep. Makedonie a srbské úřady zajistily přepravu (kterou si ti, již této možnosti využili, museli zaplatit)¹⁶ a umožnily lidem pohybujícím se na dané trase překročit hranice do Chorvatska, a to zejména po uzavření hranice s Maďarskem. Také chorvatské a slovinské úřady zajistily dopravu (tentokrát bezplatně) a dovolily dotyčným osobám překročit jejich hranice do Rakouska a Německa. Politika států západního Balkánu, která spočívala v tom, že umožňovaly těmto státním příslušníkům třetích zemí vstoupit na jejich území, a zajistily jim prostředky, například dopravu, k tomu, aby se dostali na hranice směrem do jimi zvolené cílové země, se popisuje jako „propouštění“ či „propouštěcí politika“ (tzv. „wave-through approach“).

10. Dne 27. května 2015 navrhla Komise, mimo jiné rozhodnutí Rady založené na čl. 78 odst. 3 SFEU, kterým by byl zaveden nouzový mechanismus na pomoc zejména Itálii a Řecku, neboť ty byly zpravidla prvními členskými státy vstupu, a byly tudíž konfrontovány s náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí. Jednalo se o první návrh na uplatnění uvedeného ustanovení. Dne 14. září 2015 přijala

12 – Editorial Comments Common Market Law Review 52, č. 6 ze dne 6. prosince 2015, s. 1437 až 1450, kde je citován dopis prvního místopředsedy Franse Timmermanse sociálně-demokratické skupině v Evropském parlamentu ze dne 21. října 2015.

13 – Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 10. února 2016 o aktuálním stavu provádění prioritních opatření v rámci Evropského programu pro migraci [COM(2016) 85 final].

14 – Společně se dále označují jako „tranzitní státy“.

15 – „Migration to Europa through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Report, December 2015 to May 2016“ („Migrace do Evropy přes západní Balkán – Srbsko a Bývalou jugoslávskou republiku Makedonie, prosinec 2015 až květen 2016“) zpráva výzkumného střediska REACH, s. 4. Uvedená trasa je popisována jako relativně snadná a bezpečná ve srovnání s jinými; viz s. 19 uvedené zprávy.

16 – „At the Gate of Europe“ („Před branami Evropy“), zpráva o uprchlících na západobalkánské trase, kterou sepsali Senado Šelo Šabić a Sonja Borić. Jakmile příliv státních příslušníků třetích zemí dosáhl města Šid nacházejícího se na hranicích s Chorvatskem, byla pro tyto osoby zajištěna bezplatná doprava přes hranici do přijímacího střediska v Chorvatsku.

Rada rozhodnutí na základě uvedeného návrhu¹⁷. Uvedla přitom, že specifické situace Řecka a Itálie mají dopady v jiných zeměpisných oblastech, jako je například migrační trasa ze západního Balkánu¹⁸. Mezi cíle rozhodnutí 2015/1523 patřila také relokace žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří podali žádost o azyl v jednom z uvedených států. Dalším cílem bylo umožnit dočasné pozastavení platnosti pravidel stanovených v nařízení Dublin III, zejména kritéria, na jehož základě byla příslušnost k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu svěřena členskému státu prvního vstupu, kde dotčený žadatel protiprávně překročil hranici ze třetí země. Deklarovaným cílem uvedeného opatření bylo přemístit v průběhu dvou let do jiných členských států 40 000 žadatelů. Rozhodnutí bylo přijato jednomyslně.

11. Během jednoho týdne přijala Rada i druhé rozhodnutí, kterým byl zaveden program relokace pro 120 000 státních příslušníků třetích zemí, kteří potřebovali mezinárodní ochranu¹⁹. Rozhodnutím 2015/1601 byl rovněž zaveden klíč pro rozdělení dotčených státních příslušníků třetích zemí do členských států²⁰. Uvedené rozhodnutí bylo politicky kontroverzní a bylo přijato kvalifikovanou většinou hlasů²¹. Dne 25. října 2015 se konala schůzka na vysoké úrovni, kterou sezval předseda Komise a již se zúčastnily státy Evropské unie i státy mimo Unii.²² Účastníci se na schůzce dohodli na řadě opatření (uvedených ve společném „prohlášení“) směřujících ke zlepšení spolupráce a zavedení konzultací mezi státy na západobalkánské trase. Rozhodli také o opatřeních (jež měla být provedena okamžitě) směřujících k omezení sekundárních pohybů, zajištění přístřeší pro státní příslušníky třetích zemí, ostraze hranic a boji proti převaděčství a obchodu s lidmi²³. Přesný právní základ i přesné právní účinky těchto opatření jsou nejasné²⁴.

12. Dne 21. srpna 2015 prošla mezitím tiskem zpráva, že Německo „vyjmul“ syrské státní příslušníky z nařízení Dublin III²⁵. V září 2015 nicméně znovuzavedlo kontroly na hranicích s Rakouskem, neboť během několika dnů přicestovaly do země stovky tisíc lidí. Takzvanou „výjimku“ v listopadu 2015 zrušilo.

13. Dne 15. září 2015 uzavřelo Maďarsko hranice se Srbskem. V důsledku tohoto kroku byl velký tok lidí přesměrován do Slovinska. Dne 16. října 2015 vystavělo Maďarsko na své hranici s Chorvatskem plot. V období od listopadu 2015 do února 2016 vztyčila plot na hranicích s Řeckem i Býv. jug. rep. Makedonie.

17 – Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1523 ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. 2015, L 239, s. 146).

18 – Bod 7 odůvodnění rozhodnutí 2015/1523.

19 – Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. 2015, L 248, s. 80).

20 – Do února 2017 (během 18 měsíců existence programu relokace), bylo z Řecka a Itálie relováno celkem 11 966 žadatelů o azyl: viz zprávu Generálního ředitelství pro vnitřní politiky, „Implementation of the 2015 Council decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece“ („Provádění rozhodnutí Rady z roku 2015, kterými se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka“), kterou zveřejnil Evropský parlament. Komise označila úroveň provádění programu relokace za „neuspokojivou“: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě, První zpráva o relokaci a znovusídlování ze dne 16. března 2016 [COM(2016) 165 final].

21 – Maďarsko nepovažovalo samo sebe za stát v přední linii a došlo k závěru, že daného opatření nevyužije. Česká republika, Maďarsko, Slovensko a Rumunsko hlasovaly proti, Finsko se zdrželo – Výzkumná služba Evropského parlamentu: „Legislation on emergency relocation of asylum seekers in the European Union“ („Právní úprava nouzové relokace žadatelů o azyl v Evropské unii“).

22 – Zúčastnily se Albánie, Rakousko, Bulharsko, Chorvatsko, Býv. jug. rep. Makedonie, Německo, Řecko, Maďarsko, Rumunsko, Srbsko a Slovinsko.

23 – Tisková zpráva Komise IP/15/5904 ze dne 25. října 2015.

24 – Nejvěrohodnější hypotéza zní, že se mělo patrně jednat o mezistátní akci podle mezinárodního, a nikoli podle unijního práva. Je však nejasné, zda si členské státy ponechaly nezbytné pravomoci k takové akci.

25 – To podle mého názoru neodpovídá přesně německému postoji. Dokládá to však, jak byla situace v některých kruzích vnímána.

14. Do konce října 2015 přešlo po západobalkánské trase z Řecka do střední Evropy téměř 700 000 lidí. Uvedený počet byl označován slovy „bezprecedentní“, „hromadný příliv“ a „výjimečný“. Statistiky ohledně vstupu a registrace se v jednotlivých zemích na uvedené trase liší. Do Srbska přicházelo denně přibližně 10 000 lidí v říjnu a 5 000 lidí v listopadu²⁶.

15. Dne 11. listopadu 2015 začalo s výstavbou plotu Slovinsko, a to na své hranici s Chorvatskem. V prosinci 2015 vybudovalo Rakousko plot na hlavním hraničním přechodu se Slovinskem. Rakousko mezitím zavedlo dne 16. září 2015 dočasné kontroly na vnitřních hranicích.

16. Dne 14. února 2016 oznámilo Rakousko, že přijímá pouze lidi pocházející z Afghánistánu, Iráku a Sýrie. Dne 18. února 2016 se uskutečnila v Záhřebu schůzka vedoucích různých policejních složek, na níž bylo vydáno společné prohlášení²⁷. Politika propouštění lidí přes státy západního Balkánu byla zastavena v okamžiku, kdy Rakousko změnilo svou liberální azylovou politiku (tedy v únoru 2016).

17. Pokud jde o jiné státy, Francie zavedla dočasně kontroly na vnitřních hranicích v období od července 2016 do ledna 2017. Dánsko učinilo obdobný krok a následně prodloužilo platnost kontrol ode dne 4. ledna 2016 do dne 12. listopadu 2016. Norsko znovuzavedlo kontroly na vnitřních hranicích ode dne 26. listopadu 2015 do dne 11. února 2017 a Švédsko přijalo stejné opatření v době ode dne 12. listopadu 2015 do dne 11. listopadu 2016.

18. Mimořádně vysoké počty osob pohybujících se po západobalkánské trase v relativně krátkém období na přelomu let 2015 a 2016, společně s politickými problémy, které tato skutečnost způsobovala, jsou zkráceně označovány jako „uprchlická krize“ či „humanitární krize“ na západním Balkáně. Jednalo se o největší hromadný pohyb osob přes Evropu od druhé světové války. Šlo o zcela výjimečné okolnosti, které tvoří východisko pro předběžné otázky položené v obou projednávaných věcech.

Mezinárodní právo

Ženevská úmluva

19. Článek 31 odst. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků²⁸ zakazuje stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy, vstoupí nebo jsou přítomni na území státu bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost. Podle čl. 31 odst. 2 by státy neměly na svém území uplatňovat pro pohyb takových uprchlíků jiná omezení, než jaká jsou nezbytná. Jakákoli omezení by přitom měla být uplatněna pouze do té doby, než bude postavení uprchlíků v dané zemi upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Státy musí povolit takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnout všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.

26 – Mezi různé zprávy o situaci patří také „zpráva agentury Frontex o trendech a trasách na západobalkánské trase“.

27 – Sešli se vedoucí policejních složek Rakouska, Chorvatska, Slovinska, Býv. jug. rep. Makedonie, Srbska a Slovinska. V bodech 5, 6 a 7 uvedeného prohlášení je konstatováno, že se účastníci shodli na povolení prvního vstupu jen u osob, které splňují vstupní podmínky podle Schengenského hraničního kodexu. Z humanitárních důvodů měli být vpuštěni státní příslušníci Iráku a Sýrie, avšak jen pokud splňovali určité podmínky (z nichž jednou byl doklad o státní příslušnosti); byla také stanovena společná kritéria, jež měla být prověřována v průběhu registrace. Byly přijaty různé iniciativy, jednak na úrovni Evropské unie a jednak některými členskými státy (jež jsou popsány výše v bodech 12 až 17 tohoto stanoviska). Toto konkrétní prohlášení zmiňují proto, že se týká přímo předběžných otázek položených v projednávaných věcech.

28 – Úmluva byla podepsána v Ženevě dne 28. července 1951 a vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954 [United Nations Treaty Series, Vol. 189, s. 150, č. 2545 (1954), ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen společně „Ženevská úmluva“)].

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

20. Článek 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod²⁹ stanoví, že nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

Unijní právo

Listina

21. Článek 4 Listiny základních práv Evropské unie³⁰ odpovídá článku 3 EÚLP. Článek 18 Listiny zaručuje právo na azyl při dodržování Ženevské úmluvy.

Dublinský systém

Narižení Dublin III

22. Nařízení Dublin III obsahuje složitá pravidla ohledně své územní působnosti. Nařízení Dublin II, které bylo jeho předchůdcem, bylo použitelné v Dánsku od roku 2006 na základě Dohody mezi Evropským společenstvím a Dánským královstvím o kritériích a mechanismech pro určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v Dánsku nebo jiném členském státě Evropské unie a o systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy³¹. Pro nařízení Dublin III žádná obdobná dohoda neexistuje. V souladu s článkem 3 a čl. 4a odst. 1 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného k SEU a SFEU, oznámily tyto členské státy, že se chtějí účastnit přijímání a používání nařízení Dublin III. Na ostatní členské státy Evropské unie se nařízení vztahuje běžným způsobem, bez výhrady.

23. Podle Dohody mezi Evropskou unií a Švýcarskou konfederací o kritériích a mechanismech určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států nebo ve Švýcarsku se nařízení Dublin III vztahuje také na zmíněný stát³².

24. V odůvodnění nařízení Dublin III jsou uvedeny následující skutečnosti.

- Společný evropský azylový systém (dále jen „SEAS“) je nedílnou součástí cíle Evropské unie spočívajícího v postupném vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva otevřeného těm, kteří donuceni okolnostmi oprávněně hledají ochranu v Evropské unii. Je založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy. SEAS by v krátké době měl rovněž zahrnovat jasnou a proveditelnou metodu určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu³³.

29 – Úmluva byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

30 – Úř. věst. 2010, C 83, s. 389 (dále jen „Listina“). Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 získala Listina právní sílu primárního práva (čl. 6 odst. 1 SEU).

31 – Rozhodnutí Rady 2006/188/EC ze dne 21. února 2006 o uzavření Dohody mezi Evropským společenstvím a Dánským královstvím rozšiřující na Dánsko působnost nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, a nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy (Úř. věst. 2006, L 66, s. 38).

32 – Dohoda a protokoly uzavřené se Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím nabyly účinnosti dne 1. března 2008 (Úř. věst. 2008, L 53, s. 5). Schválena byla rozhodnutím Rady 2008/147/ES ze dne 28. ledna 2008 (Úř. věst. 2008, L 53, s. 3) a rozhodnutím Rady 2009/487/ES ze dne 24. října 2008 (Úř. věst. 2009, L 161, s. 6). Dublinský systém se tedy vztahuje také na Lichtenštejnské knížectví. Island a Norsko uplatňují dublinský systém, a to na základě dvoustranných smluv s Evropskou unií, které byly schváleny rozhodnutím Rady 2001/258 ze dne 15. března 2001 (Úř. věst. 2001, L 93, s. 38; Zvl. vyd. 19/04, s. 76).

33 – Body 2, 3 a 4 odůvodnění.

- Tato metoda by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby. Mělo by být zejména možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu³⁴.
- Dublinský systém je základem společného evropského azylového systému, neboť přesně určuje, který členský stát je příslušný pro posuzování žádostí o mezinárodní ochranu³⁵.
- Při uplatňování dublinského systému je třeba zohledňovat ustanovení azylového *acquis* Evropské unie³⁶.
- Při uplatňování nařízení Dublin III je třeba mít na mysli především nejlepší zájem dítěte a respektování rodinného života³⁷. Společné vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu členů jedné rodiny jediným členským státem je slučitelné s dodržováním zásady zachování celistvosti rodiny³⁸.
- Měly by být stanoveny právní záruky a právo na účinný opravný prostředek, pokud jde o rozhodnutí o přemístění dotčené 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 přemísťován³⁹.
- Postupné vytváření prostoru bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob v souladu se SFEU, a politiky Unie týkající se podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí, včetně společného úsilí při správě vnějších hranic, vyžadují nastolení rovnováhy mezi kritérii příslušnosti v duchu solidarity⁴⁰.
- Pokud jde o zacházení s osobami, na něž se vztahuje nařízení Dublin III, členské státy jsou vázány svými povinnostmi podle nástrojů mezinárodního práva, včetně příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva⁴¹.
- Nařízení Dublin III dodržuje základní práva a ctí zásady, které jsou uznány zejména v Listině⁴².

25. V článku 1 nařízení Dublin III je uvedeno, že zmíněné nařízení „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 (dále jen ‚příslušný členský stát‘).“

34 – Bod 5 odůvodnění.

35 – Bod 7 odůvodnění.

36 – V bodech 10, 11 a 12 odůvodnění se odkazuje na následující akty: i) 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; dále jen „kvalifikační směrnice“; ii) směrnici 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. 6; dále jen „směrnice o azylovém řízení“); a iii) směrnici 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; dále jen „směrnice o přijímání žadatelů“).

37 – Body 13 a 14 odůvodnění.

38 – Body 15 a 16 odůvodnění.

39 – Bod 19 odůvodnění.

40 – Bod 25 odůvodnění.

41 – Bod 32 odůvodnění.

42 – Bod 39 odůvodnění.

26. V článku 2 jsou uvedeny následující definice:

- a) ‚státním příslušníkem třetí země‘ [se rozumí] kterákoli osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a která není státním příslušníkem státu, na nějž se vztahuje [nařízení Dublin III] na základě dohody s Evropskou unií;
- b) ‚žádostí o mezinárodní ochranu‘ [se rozumí] žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 2 písm. h) [kvalifikační směrnice];
- c) ‚žadatelem‘ [se rozumí] státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;
- d) ‚posouzením žádosti o mezinárodní ochranu‘ [se rozumí] posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, nebo rozhodnutí či soudní rozhodnutí o takové žádosti, provedené nebo vydané příslušnými orgány v souladu se [směrnici o azylovém řízení] a [s kvalifikační směrnici], s výjimkou řízení o určení členského státu příslušného podle tohoto nařízení;

[...]

- l) ‚povolením k pobytu‘ [se rozumí] povolení vydané orgány členského státu, které státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti opravňuje k pobytu na jeho území, včetně dokumentů, které dokládají oprávnění zůstat na území v rámci dočasné ochrany nebo dokud nepominou okolnosti bránící výkonu rozhodnutí o vyhoštění, s výjimkou víz a povolení k pobytu, které byly vystaveny v době nutné k určení příslušného členského státu ve smyslu tohoto nařízení nebo během posuzování žádosti o mezinárodní ochranu či žádosti o povolení k pobytu;
- m) ‚vízem‘ [se rozumí] povolení nebo rozhodnutí členského státu požadované pro tranzit nebo vstup za účelem zamýšleného pobytu v daném členském státě nebo ve více členských státech. Druh víza se stanoví takto:
 - ‚dlouhodobým vízem‘ se rozumí povolení nebo rozhodnutí vydané některým členským státem v souladu s jeho vnitrostátním právem nebo právem Unie požadované pro vstup za účelem zamýšleného pobytu v daném členském státě po dobu delší než tři měsíce,
 - ‚krátkodobým vízem‘ se rozumí povolení nebo rozhodnutí členského státu za účelem průjezdu přes území jednoho, více nebo všech členských států nebo zamýšleného pobytu na tomto území, který nepřesáhne dobu tří měsíců během šestiměsíčního období od prvního dne vstupu na území některého členského státu,
 - ‚letištním průjezdním vízem‘ se rozumí vízum platné pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory jednoho nebo více letišť členských států;

[...]

27. Podle čl. 3 odst. 1 musí členské státy posuzovat 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. Jakoukoli takovou žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.

28. Článek 3 odst. 2 stanoví:

„Pokud nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen příslušný členský stát, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu 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.“

29. Kritéria pro určení příslušného členského státu (pro účely článku 1) jsou uvedena v kapitole III (dále jen „kritéria kapitoly III“). V článku 7 odst. 1 je uvedeno, že předmětná kritéria se uplatňují na základě hierarchie stanovené v dané kapitole. Příslušný členský stát se podle čl. 7 odst. 2 určuje na základě stavu v době, kdy žadatel podal první žádost o mezinárodní ochranu v některém členském státě. Na vrcholu zmíněné hierarchie stojí kritéria týkající se nezletilých osob (článek 8) a rodinných příslušníků (články 9, 10 a 11). Uvedená kritéria nejsou v původním řízení přímo dotčena⁴³.

30. Dalším v hierarchii je článek 12, který stanoví podmínky pro kritérium týkající se vydávání povolení k pobytu nebo víz. Podle čl. 12 odst. 1 platí, že pokud je žadatel držitelem platného povolení k pobytu, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný členský stát, který toto povolení vydal. Článek 12 odst. 2 stanoví, že pokud je žadatel držitelem platného víza, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný členský stát, který toto vízum udělil, ledaže bylo vízum uděleno jménem jiného členského státu v rámci ujednání o zastupování podle článku 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009⁴⁴. V tom případě je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný zastupovaný členský stát.

31. Článek 13 je nadepsán „Vstup a pobyt“. Článek 13 odst. 1 stanoví:

„Pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů popsanych ve dvou seznamech, které jsou uvedeny v čl. 22 odst. 3 tohoto nařízení, včetně údajů ve smyslu nařízení (EU) č. 603/2013⁴⁵, zjištěno, že žadatel překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný tento členský stát. Takto příslušný členský stát přestává být příslušným 12 měsíců ode dne, kdy k nedovolenému překročení hranice došlo.“

32. Předposlední kritérium, stanovené v článku 14, se týká „vstupu s osvobozením od vízové povinnosti“. Tento článek stanoví:

„1. Jestliže státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti vstoupí na území členského státu, ve kterém je osvobozen od vízové povinnosti, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný tento členský stát.

2. Zásada stanovená v odstavci 1 se nepoužije, jestliže státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti podá svou žádost o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, ve kterém je rovněž osvobozen od vízové povinnosti. V tom případě je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný posledně jmenovaný členský stát.“

43 – Viz dále bod 88 tohoto stanoviska.

44 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (Úř. věst. 2009, L 243, s. 1; dále jen „vízový kodex“).

45 – Nařízení o Eurodac: dále viz bod 43 tohoto stanoviska.

33. Poslední kritérium (článek 15) se týká žádostí o mezinárodní ochranu v mezinárodním tranzitním prostoru letiště a není v projednávaných věcech relevantní.

34. Členské státy mají podle čl. 17 odst. 1 možnost odchýlit se od čl. 3 odst. 1 nařízení Dublin III a rozhodnout se posoudit žádost o mezinárodní ochranu, kterou podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, i když nejsou podle kritérií kapitoly III příslušné.

35. Kapitola V obsahuje ustanovení o povinnostech „příslušného členského státu“. V rámci uvedené kapitoly stanoví článek 18 některé povinnosti, včetně povinnosti převzít žadatele, který podal žádost v jiném členském státě [čl. 18 odst. 1 písm. a)], či povinnosti přijmout zpět žadatele, jehož žádost se posuzuje a který učinil žádost v jiném členském státě, nebo který se nachází na území jiného členského státu bez povolení k pobytu [čl. 18 odst. 1 písm. b)].

36. Článek 20 odst. 1 stanoví, že řízení o určení příslušného členského státu se zahajuje prvním podáním žádosti o mezinárodní ochranu v některém členském státě. Podle čl. 20 odst. 2 se žádosti o mezinárodní ochranu považují za podané, jakmile příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží od žadatele formulář žádosti nebo jakmile o ní obdrží úřední zápis⁴⁶.

37. Na základě článku 21 platí, že pokud se členský stát, ve kterém byla podána žádost o mezinárodní ochranu, domnívá, že k posouzení žádosti je příslušný jiný členský stát, může v co nejkratší době a v každém případě do tří měsíců ode dne, kdy byla žádost podána ve smyslu čl. 20 odst. 2, požádat druhý členský stát, aby žadatele převzal. Podle čl. 22 odst. 1⁴⁷ dožádaný členský stát provede nezbytné kontroly a o žádosti o převzetí žadatele rozhodne do dvou měsíců ode dne obdržení takové žádosti. Článek 22 odst. 7 stanoví, že při nedodržení uvedené lhůty se má za to, že žádosti bylo vyhověno⁴⁸.

38. Obdobně žádost podle článku 23 o přijetí zpět žadatele, který podá novou žádost o mezinárodní ochranu, musí být podána co možná nejdříve. Na základě článku 25 musí dožádaný členský stát reagovat co nejrychleji – nejpozději do jednoho měsíce ode dne, kdy byla žádost doručena. Podle čl. 25 odst. 2 se při nedodržení uvedené lhůty má za to, že žádosti bylo vyhověno.

39. V člancích 26 a 27 jsou stanoveny některé procesní záruky. V prvně jmenovaném ustanovení je uvedeno, že pokud dožádaný členský stát vyhoví žádosti o převzetí nebo přijetí žadatele, musí dožadující členský stát oznámit dotyčné osobě rozhodnutí přemístit ji do příslušného členského státu. Uvedené rozhodnutí musí obsahovat informace o dostupných opravných prostředcích.

40. Podle čl. 27 odst. 1 mají žadatelé právo na podání účinného opravného prostředku k soudu co do skutkové i právní stránky ve formě odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu.

41. Článek 29 stanoví:

„1. Přemístění žadatele nebo jiné osoby uvedené v čl. 18 odst. 1 písm. c) nebo d) z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provádí po konzultaci dotyčných členských států v souladu s vnitrostátním právem dožadujícího členského státu, jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců od přijetí žádosti jiným členským státem o převzetí dotyčné osoby nebo o její přijetí zpět nebo od vydání konečného rozhodnutí o opravném prostředku nebo o přezkumu, pokud má podle čl. 27 odst. 3 odkladný účinek.

46 – Přesný význam uvedeného ustanovení je předmětem věci C-670/16, Mengesteab, která je v současné době projednávána před Soudním dvorem.

47 – Článek 22 odst. 3 zmocňuje Komisi, aby prostřednictvím prováděcích aktů vytvořila seznamy, na nichž jsou uvedeny přímé a nepřímé důkazy, pokud jde o příslušnost k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podle nařízení Dublin III; viz dále bod 44 tohoto stanoviska.

48 – Otázky týkající se výkladu uvedených ustanovení byly vzneseny i ve věci C-670/16, Mengesteab (která je v současné době projednávána před Soudním dvorem).

[...]

2. Pokud k přemístění nedojde během šestiměsíční lhůty, příslušnému členskému zanikne jeho povinnost převzít nebo přijmout dotyčnou osobu zpět a příslušným státem se stává dožadující členský stát. Tato lhůta může být prodloužena nejvýše na jeden rok, pokud přemístění nemohlo být uskutečněno z důvodu uvěznění dotyčné osoby, nebo až na 18 měsíců, pokud je dotyčná osoba na útěku.

[...]“⁴⁹

42. Článek 33 je nadepsán „Mechanismus pro včasné varování, připravenost a řešení krizí“. Článek 33 odst. 1 stanoví: „Pokud Komise na základě informací shromážděných [Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu; dále jen „EASO“] podle nařízení (EU) č. 439/2010^[50] zjistí, že uplatňování tohoto nařízení může být ohroženo buď v důsledku existence odůvodněného rizika mimořádného tlaku na azylový systém některého členského státu, nebo v důsledku problémů s fungováním azylového systému některého členského státu, vydá Komise ve spolupráci s [EASO] doporučení určená danému členskému státu, v nichž jej vyzve k vypracování preventivního akčního plánu.

[...]“

Pravidla provádějící nařízení Dublin III

43. Nařízením (EU) č. 603/2013⁵¹ byl zřízen systém Eurodac. Jeho účelem je pomoci při určování členského státu, který je na základě nařízení Dublin III příslušný pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podané v členském státě státním příslušníkem třetí země.

44. Příloha II k prováděcímu nařízení Komise (EU) č. 118/2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Dublin III⁵², obsahuje dva seznamy s uvedením důkazů pro určení příslušného členského státu pro účely nařízení Dublin III. Na seznamu „A“ jsou uvedeny formální důkazy, z nichž vyplývá příslušnost, pokud nejsou vyvráceny důkazy o opaku. Seznam „B“ obsahuje nepřímé důkazy: tedy důkazy, které jsou vyvratitelné, ale za určitých okolností mohou postačovat k určení příslušnosti.

49 – Otázky výkladu článku 29 nařízení Dublin III byly vzneseny ve věci C-201/16, Shiri (která je v současné době projednávána před Soudním dvorem).

50 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (Úř. věst. 2010, L 132, s. 11).

51 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (Úř. věst. 2013, L 180, s. 1; „dále jen „nařízení o Eurodac“); viz článek 1.

52 – Nařízení ze dne 30. ledna 2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 1560/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 343/2003 (Úř. věst. 2014, L 39, s. 1; dále jen „dublinké prováděcí nařízení“).

Schengen

45. Volný pohyb mezi evropskými zeměmi probíhá v nějaké podobě již od středověku⁵³. Schengenská dohoda, která byla podepsána dne 14. června 1985, upravovala postupné zrušení vnitřních hranic a ochranu vnějších hranic signatářských států. Dne 19. června 1990 byla podepsána Úmluva k provedení Schengenské dohody⁵⁴. Zmíněnou úmluvou byly upraveny takové otázky, jako organizace a správa vnější hranice a zrušení kontrol na vnitřních hranicích, postupy vydávání jednotných víz a provozování jediné databáze pro všechny členy (Schengenský informační systém; dále jen „SIS“), stejně jako stanovení prostředků spolupráce mezi imigračními úřady členských států. Uvedené otázky byly začleněny do rámce unijního *acquis* Amsterodamskou smlouvou. Do schengenského *acquis* není zapojeno v plném rozsahu všech 28 členských států Evropské unie⁵⁵. Pro Irsko a Spojené království platí zvláštní ujednání⁵⁶.

Schengenský hraniční kodex

46. V odůvodnění Schengenského hraničního kodexu⁵⁷ jsou uvedeny následující relevantní pasáže. Vytvoření prostoru, kde se jednotlivci mohou volně pohybovat, má být doprovázeno dalšími opatřeními, jako je společná politika týkající se překračování vnějších hranic⁵⁸. V tomto ohledu je vytvoření „společného souboru“ právních předpisů jednou ze základních složek společné politiky v oblasti řízení vnějších hranic⁵⁹. Ochrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic.

47. V odůvodnění je dále uvedeno, že ochrana hranic by měla pomáhat v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států⁶⁰. Hraniční kontroly by se měly provádět takovým způsobem, aby byla plně respektována lidská důstojnost. Ochrana hranic by se měla provádět profesionálně a s úctou a měla by být přiměřená sledovaným cílům⁶¹. Ochranu hranic netvoří pouze

53 – Mám na mysli například hanzu, která byla vytvořena k ochraně určitých obchodních zájmů a diplomatických výsad v přidružených městech a zemích, čímž umožňovala a regulovala volný pohyb osob v souvislosti s obchodem. Hanza, která byla oficiálně založena roku 1356, má původ již v přestavbě města Lübeck Jindřichem Lvem v roce 1159. Po více než 300 let hrála významnou roli při formování hospodářství, obchodu a politiky v oblasti Severního a Baltského moře.

54 – Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9) (dále jen „prováděcí úmluva“). Úmluva je i nadále v platnosti, i když byla zčásti nahrazena schengenským hraničním kodexem, jímž byly zrušeny články 2 až 8. Viz dále bod 46 tohoto stanoviska.

55 – Z 28 členských států Evropské unie se schengenského *acquis* plně účastní 22 států, a Bulharsko, Chorvatsko, Kypr a Rumunsko se na plnou účast připravují. Podle čl. 4 odst. 2 aktu o přistoupení Chorvatska k Evropské unii jsou již v Chorvatsku použitelná některá ustanovení schengenského *acquis*. Není zde zatím použitelný systém SIS II, ale již byl předložen návrh rozhodnutí Rady ke změně tohoto stavu: Návrh rozhodnutí Rady o uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v oblasti Schengenského informačního systému v Chorvatské republice ze dne 18. ledna 2017 [COM(2017) 17 final]. Schengenského *acquis* se rovněž na základě dvoustranných smluv s Evropskou unií účastní Lichtenštejnsko, Island, Norsko a Švýcarsko.

56 – Podle článku 4 protokolu (č. 19) o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie, který je přílohou SEU a SFEU, mohou Irsko a Spojené království kdykoli požádat, aby se na ně vztahovala některá nebo veškerá ustanovení schengenského *acquis*. Spojené království je oprávněno provádět na svých hranicích kontroly osob, které chtějí vstoupit na jeho území, pokud to považuje za nezbytné [článek 1 protokolu (č. 20) SFEU o použití některých hledisek článku 26 SFEU na Spojené království a Irsko, který je přílohou SEU a SFEU]. Spojené království má výslovnou výjimku z článku 77 SFEU (ohledně unijní politiky týkající se ochrany vnitřních a vnějších hranicích). Ve Smlouvách se tedy uznává, že Spojené království chrání své vlastní hranice. Podle článku 1 protokolu (č. 22) o postavení Dánska, který je přílohou SEU a SFEU, se tento členský stát neúčastní přijímání opatření Rady navrhovaných podle části třetí hlavy V SFEU (Vnitřní politiky a činnosti Unie v prostoru svobody, bezpečnosti a práva).

57 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 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). Nařízení již bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016 (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1), které se rovněž nazývá Schengenský hraniční kodex. V rozhodné době (tedy v období od září 2015 do března 2016) byla v platnosti dřívější verze Schengenského hraničního kodexu, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1051/2013 ze dne 22. října 2013 (Úř. věst. 2013, L 295, s. 1). V tomto stanovisku odkazují na posledně zmíněnou verzi Schengenského hraničního kodexu.

58 – Bod 2 odůvodnění.

59 – Bod 4 odůvodnění.

60 – Bod 6 odůvodnění.

61 – Bod 7 odůvodnění.

kontroly osob na hraničních přechodech a ostraha mezi hraničními přechody, ale také analýza rizik pro vnitřní bezpečnost a analýza hrozeb, které mohou mít vliv na bezpečnost vnějších hranic. Je proto nezbytné stanovit podmínky, kritéria a prováděcí pravidla, jimiž se budou řídit kontroly na hraničních přechodech a ostraha hranic⁶². K zamezení nadměrně dlouhé čekací době na hranicích je třeba přijmout opatření, jimiž se v případě mimořádných a nepředvídaných situací zmírní kontroly na vnějších hranicích. I při zmírnění kontrol je však nadále povinné systematické opatřování dokladů státních příslušníků třetích zemí otiskem razítka. Opatřování dokladů otiskem razítka umožňuje s jistotou určit datum a místo překročení hranice, aniž se musí ve všech případech zjišťovat, zda byla provedena všechna požadovaná opatření pro kontrolu cestovního dokladu⁶³.

48. Článek 1 vymezuje v zásadě dvojí cíl Schengenského hraničního kodexu. Zaprvé stanoví neprovádění opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím hranice mezi zúčastněnými členskými státy. Zadruhé stanoví pravidla, kterými se řídí opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnější hranice členských států Evropské unie.

49. V článku 2 jsou uvedeny následující definice:

„[...]2. ‚vnějšími hranicemi‘ [se rozumí] pozemní hranice členských států, včetně říčních a jezerních hranic, a jejich námořní hranice a letiště, říční přístavy, námořní přístavy a jezerní přístavy, pokud nejsou vnitřními hranicemi;

[...]

5. ‚osobami požívajícími právo na volný pohyb podle práva Unie‘ [se rozumí]:

- a) občané Unie ve smyslu [čl. 20 odst. 1 SFEU] a státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie vykonávajícího právo volného pohybu a na které se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES⁶⁴;
- b) státní příslušníci třetích zemí a jejich rodinní příslušníci bez ohledu na státní příslušnost, kteří na základě dohod mezi Unií a jejími členskými státy na jedné straně a těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají právo volného pohybu rovnocenné právu občanů Unie;

6. ‚státním příslušníkem třetí země‘ [se rozumí] každá osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy a na kterou se nevztahuje bod 5 [článek 2];

7. ‚osobami, jimž má být odepřen vstup‘ [se rozumí] jakýkoliv státní příslušník třetí země, který je veden v Schengenském informačním systému (dále jen ‚SIS‘) podle článku 96 [prováděcí úmluvy] a pro účely uvedeného článku jako osoba, které má být odepřen vstup;

8. ‚hraničním přechodem‘ [se rozumí] jakýkoliv přechod určený příslušnými orgány pro překračování vnějších hranic;

[...]

9. ‚ochranou hranic‘ [se rozumí] činnost vykonávaná na hranici v souladu s tímto nařízením a pro účely tohoto nařízení výhradně jako reakce na záměr překročit tuto hranici nebo na úkon překročení této hranice, a to bez ohledu na jakékoliv jiné důvody, sestávající z hraničních kontrol a z ostraha hranic;

62 – Bod 8 odůvodnění.

63 – Bod 9 odůvodnění.

64 – Směrnice ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

10. ‚hraničními kontrolami‘ [se rozumí] kontroly prováděné na hraničních přechodech, aby se zajistilo, že osobám, včetně jejich dopravních prostředků a předmětů, které mají v držení, může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění;

11. ‚ostrahou hranic‘ [se rozumí] ostraha hranic mezi hraničními přechody a ostraha hraničních přechodů mimo stanovenou provozní dobu, aby se zabránilo osobám vyhýbat se hraničním kontrolám;

[...]

13. ‚příslušníkem pohraniční stráže‘ [se rozumí] jakýkoliv veřejný činitel, který je v souladu s vnitrostátními právními předpisy přidělen na hraniční přechod nebo na hranice nebo do bezprostřední blízkosti takové hranice a který plní úkoly ochrany hranic v souladu s tímto nařízením a s vnitrostátními právními předpisy;

[...]

15. ‚povolením k pobytu‘ [se rozumí]:

- a) všechna povolení k pobytu vydaná členskými státy podle jednotného vzoru stanoveného nařízením Rady (ES) č. 1030/2002⁶⁵ a pobytové karty vydané v souladu se směrnicí 2004/38/ES;
- b) všechny ostatní doklady vydané členským státem státním příslušníkům třetích zemí, jimiž se jim povoluje pobyt na jeho území a které byly v souladu s článkem 34 oznámeny a následně zveřejněny, s výjimkou:
 - i) povolení k přechodnému pobytu vydaných při přezkumu první žádosti o povolení k pobytu podle písmene a) nebo žádosti o azyl a
 - ii) víz udělených členskými státy podle jednotného vzoru stanoveného nařízením Rady (ES) č. 1683/95;

[...]“⁶⁶

50. Podle článku 3 se Schengenský hraniční kodex vztahuje na „všechny osoby překračující vnitřní nebo vnější hranice členských států, aniž jsou tím dotčena: a) práva osob požívajících právo na volný pohyb podle práva Unie, a b) práva uprchlíků a osob žádajících o mezinárodní ochranu, zejména pokud jde o zásadu nevracet uprchlíky“.

51. Podle článku 3a musí členské státy jednat při uplatňování daného nařízení v plném souladu s příslušnými ustanoveními práva Unie včetně Listiny, Ženevskou úmluvou a základními právy. To zahrnuje i povinnost přijímat rozhodnutí na základě individuálního posouzení případu.

52. Článek 5 je nadepsán „Podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí“. Podle čl. 5 odst. 1 jsou podmínky pro osobu, jejíž předpokládaný pobyt nepřesáhne 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů⁶⁷, následující: a) musí mít platný cestovní doklad opravňující držitele k překročení hranice; b) musí mít platné vízum; c) musí zdůvodnit účel a podmínky předpokládaného pobytu a mít zajištěny

65 – Nařízení ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (Úř. věst. 2002, L 157, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 3).

66 – Článek 34 Schengenského hraničního kodexu vyjmenovává údaje, které jsou členské státy povinny oznámit Evropské komisi, jako jsou povolení k pobytu a hraniční přechody. Viz bod 58 tohoto stanoviska ohledně víz.

67 – Soudní dvůr se stručně zabýval vztahem mezi takovými vízy a nařízením Dublin III v bodě 48 svého nedávného rozsudku ze dne 7. března 2017, X a X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173.

dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jejich přijetí, nebo být schopna si tyto prostředky legálním způsobem opatřit; d) nesmí být osobou vedenou v SIS, již má být odepřen vstup a e) nesmí být mimo jiné považována za hrozbu pro veřejný pořádek či vnitřní bezpečnost⁶⁸.

53. Odchylně od uvedených požadavků čl. 5 odst. 4 písm. c) stanoví, že „[s]tátním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují jednu nebo více podmínek stanovených v odstavci 1, může členský stát povolit vstup na své území z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu anebo vzhledem ke svým mezinárodním závazkům. Pokud se na dotyčného příslušníka třetí země vztahuje záznam podle odst. 1 písm. d), uvědomí členský stát, který mu povolí vstup na své území, o tomto povolení ostatní členské státy.“

54. Článek 8 připouští, aby příslušníci pohraniční stráže v případě mimořádných a nepředvídaných okolností zmírnili kontroly na vnějších hranicích. Za takové mimořádné a nepředvídané okolnosti se považuje situace, kdy nepředvídatelné události vedou k takové intenzitě provozu, že i přes vyčerpání veškerých personálních, prostorových a organizačních zdrojů vzniká na hraničním přechodu nadměrně dlouhá čekací doba.

55. Článek 8 odst. 3 však stanoví, že i v případě, že jsou hraniční kontroly zmírněny, jsou příslušníci pohraniční stráže povinni opatřit cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí razítkem na vstupu i na výstupu, a to v souladu s čl. 10 odst. 1, který stanoví, že cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí se při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka. Razítkem musí být opatřeny: a) doklady s platným vízem, které státnímu příslušníkovi třetí země umožňují překročit hranici; b) doklady umožňující překročit hranici státnímu příslušníkovi třetí země, kterému je vízum vydáno členským státem na hranici a c) doklady umožňující překročit hranici státnímu příslušníkovi třetí země, na kterého se nevztahuje vízová povinnost.

56. Článek 13 stanoví, že vstup na území členských států se odepře státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje všechny podmínky vstupu stanovené v čl. 5 odst. 1 a nepatří do některé z kategorií osob uvedených v čl. 5 odst. 4. Tím není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení týkajících se práva na azyl a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz.

SIS

57. SIS je v zásadě informační systém, který podporuje ochranu vnějších hranic a spolupráci v oblasti prosazování práva ve státech, které jsou smluvními stranami Schengenského hraničního kodexu (dále jen „schengenské státy“). Jeho hlavním účelem je napomáhat zachování vnitřní bezpečnosti na území uvedených států při neexistenci kontrol na vnitřních hranicích⁶⁹. To je zajišťováno mimo jiné pomocí automatizovaného vyhledávání, které poskytuje přístup k záznamům o osobách pro účely hraničních kontrol. Pokud jde o státní příslušníky třetích zemí (tedy fyzických osob, které nejsou občany Evropské unie ani státními příslušníky států, kteří na základě dohod mezi Evropskou unií a dotčenými státy požívají práv volného pohybu rovnocenných právům občanů Evropské unie⁷⁰), musí členské státy vložit záznam do SIS, pokud příslušný orgán nebo soud vydá rozhodnutí o odepření vstupu nebo

68 – Článek 5 odst. 2 stanoví, že v příloze I je uveden příkladný seznam podkladů, o něž může příslušník pohraniční stráže požádat státního příslušníka třetí země, aby ověřil splnění podmínek vymezených v odstavci 1 písm. c).

69 – Článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. 2006, L 381, s. 4) (dále jen „nařízení SIS II“). Uvedeným nařízením byly nahrazeny články 92 až 119 prováděcí úmluvy.

70 – Článek 3 písm. d) nařízení SIS II.

pobytu, a to z důvodu ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, jež může být založeno na přítomnosti dané fyzické osoby⁷¹. Záznamy se mohou také vložit, pokud se taková rozhodnutí zakládají na skutečnosti, že se na státního příslušníka třetí země vztahuje opatření směřující k vyhoštění, odepření vstupu nebo navrácení, které nebylo zrušeno ani pozastaveno⁷².

Narřízení (ES) č. 1683/95

58. Nařízení Rady (ES) č. 1683/95⁷³ stanoví jednotný vzor (štítek) víz udělovaných členskými státy, jež musí odpovídat technickým podmínkám stanoveným v příloze k uvedenému nařízení. Zmíněné technické podmínky zahrnují „bezpečnostní prvky“, jako je integrovaná fotografie, opticky se měnící značka, kód státu udělujícího vízum, slovo „vízum“ a devítimístné vnitrostátní číslo.

Narřízení (ES) č. 539/2001

59. V příloze I nařízení Rady (ES) č. 539/2001 je stanoven seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni⁷⁴. Uvedenou povinností není dotčena Evropská dohoda o zrušení víz pro uprchlíky⁷⁵. Státní příslušníci třetích zemí uvedených na seznamu v příloze II jsou vyňati z povinnosti mít krátkodobé vízum. Členské státy jsou rovněž oprávněny stanovit výjimku z vízové povinnosti pro některé omezené kategorie osob⁷⁶.

Vízový informační systém (VIS)

60. Vízový informační systém (dále jen „VIS“) byl zřízen rozhodnutím Rady 2004/512/ES⁷⁷. Podle článku 1 nařízení (ES) č. 767/2008⁷⁸ umožňuje VIS schengenským státům si vyměňovat údaje o žádostech o udělení krátkodobých víz a o souvisejících rozhodnutích. Článek 2 písm. f) stanoví, že mezi cíle VIS patří usnadňování uplatňování nařízení Dublin II. Podle článku 4 je pojem „vízum“ vymezen s odkazem na prováděcí úmluvu. Výrazem „vízový štítek“ se rozumí jednotný vzor podle nařízení č. 1683/95. Pojem „cestovní doklad“ znamená pas nebo jiný rovnocenný doklad, který držitele opravňuje překračovat vnější hranice a do něhož lze vyznačit vízum.

61. Článek 21 stanoví, že pouze pro účely určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl, pokud se jedná o určení, zda členský stát vydal vízum nebo zda žadatel o mezinárodní ochranu „překročil nedovoleným způsobem hranice“ (podle nynějších článků 12 a 13 nařízení Dublin III), musí mít příslušné orgány přístup k vyhledávání v databázi pomocí otisků prstů dotčeného žadatele o azyl.

71 – Článek 24 odst. 1 a 2 nařízení SIS II. K systému záznamů SIS se vyjadřují podrobněji ve svém stanovisku ve věci *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:398.

72 – Článek 24 odst. 3 nařízení SIS II.

73 – Nařízení ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz (Úř. věst. 1995, L 164, s. 1; Zvl. vyd. 19/01, s. 13).

74 – Nařízení ze dne 15. března 2001 (Úř. věst. 2001, L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65).

75 – Článek 3 nařízení č. 539/2001.

76 – Uvedené kategorie jsou vymezeny v čl. 4 odst. 1: patří mezi ně například držitelé diplomatických pasů.

77 – Rozhodnutí Rady ze dne 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému (VIS) (Úř. věst. 2004, L 213, s. 5).

78 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS) (Úř. věst. 2008, L 218, s. 60).

Nařízení č. 810/2009

62. Podle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 810/2009 uvedené nařízení stanoví postupy a podmínky udělování víz pro průjezd přes území členských států nebo předpokládané pobyty na tomto území nepřesahující 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů. Uvedené požadavky se použijí na každého státního příslušníka třetí země, který musí mít při překračování vnějších hranic členského státu platné vízum.

63. Článek 2 vymezuje státního příslušníka třetí země jako jakoukoli osobu, která není občanem Unie. Vízem je oprávnění udělené členským státem pro průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu na území dotyčných členských států nebo průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory na letištích členských států. Pojmem „vízový štítek“ se rozumí jednotný vzor víz definovaný v nařízení č. 1683/95. Uznávanými cestovními doklady jsou doklady uznávané jedním nebo více členskými státy, do nichž se vyznačuje vízum⁷⁹.

Směrnice o azylovém řízení

64. Jak vyplývá z jejího názvu, směrnice o azylovém řízení stanoví společná řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany podle kvalifikační směrnice. Článek 3 stanoví, že se směrnice vztahuje na všechny žádosti o mezinárodní ochranu podané na území členského státu.

65. Podle článku 31 musí členské státy zajistit, aby žádosti o mezinárodní ochranu byly vyřízeny v řízení o posouzení žádosti podle směrnice co nejdříve⁸⁰. Obecné pravidlo zní, že by řízení o posouzení žádosti mělo být skončeno do šesti měsíců od podání žádosti. Pokud se na žádost vztahuje postup uvedený v nařízení Dublin III, počíná šestiměsíční lhůta běžet od okamžiku, kdy je podle uvedeného nařízení určen členský stát příslušný k posouzení žádosti jednotlivce⁸¹. Členské státy mohou stanovit, že se řízení o posouzení žádosti urychlí nebo uskuteční na hranicích nebo v tranzitním prostoru, jestliže žadatel mimo jiné vstoupil na území členského státu „protiprávně“ nebo odmítá splnit povinnost nechat si odebrat otisky prstů podle nařízení o Eurodac⁸².

Směrnice o navracení

66. Podle článku 1 směrnice 2008/115/ES⁸³ stanoví uvedená směrnice společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.

67. Článek 2 stanoví, že se uvedená směrnice vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu. Členské státy mohou rozhodnout, že předmětnou směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí, jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu nebo kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu.

79 – Viz čl. 2 odst. 1, 2, 6 a 7 vízového kodexu.

80 – Článek 31 odst. 1 a 2.

81 – Článek 31 odst. 3.

82 – Článek 31 odst. 8 písm. h) a i) směrnice o azylovém řízení.

83 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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; dále jen „směrnice o navracení“).

68. Podle článku 3 se státním příslušníkem třetí země rozumí jakákoli osoba, která není občanem Unie a není osobou požívající práva vymezená v čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu. Pojem „neoprávněný pobyt“ je definován jako „přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu“⁸⁴.

Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

69. V obou žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce podaných v projednávaných věcech je Soudní dvůr žádán o výklad nařízení Dublin III a Schengenského hraničního kodexu. Ve věci A. S.⁸⁵ podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Nejvyšší soud Republiky Slovinsko). Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci Jafari⁸⁶ předložil Verwaltungsgerichtshof Wien (Nejvyšší správní soud, Vídeň) (Rakousko).

70. Otázky položené oběma předkládajícími soudy navzájem souvisejí a v podstatné míře se překrývají. Oběma věcmi se budu proto zabývat v jediném stanovisku. Pro označení přílivu státních příslušníků třetích zemí v období od září 2015 do března 2016 (dále jen „rozhodná doba“) zde budu obecně používat výraz „migrace“. Součástí uvedeného přílivu byli jednak uprchlíci či osoby, které měly v úmyslu podat v Evropské unii žádost o mezinárodní ochranu, a jednak migranti v obecnějším slova smyslu⁸⁷.

Věc C-490/16, A. S.

Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

71. Předkládající soud uvádí, že syrský státní příslušník A. S. odešel ze Sýrie do Libanonu a odtud se vydal do Turecka, poté do Řecka, Makedonie, Srbska, Chorvatska a Slovinska. Mezi zúčastněnými stranami je nesporné, že cestoval přes Srbsko organizovaným způsobem ve „vlakem s přistěhovalci“ a vstoupil do Chorvatska ze Srbska tak, že v určeném místě přechodu státní hranice byl doprovázen srbskými státními orgány. Zde byl předán chorvatským pohraničním orgánům. Ty mu nezabránily vstoupit do Chorvatska ani nezahájily řízení o jeho vyhoštění z chorvatského území a rovněž neověřovaly, zda splňuje podmínky pro legální vstup do Chorvatska. Chorvatské orgány namísto toho zajistily převoz až po slovinskou státní hranici.

72. Dne 20. února 2016 vstoupil A. S. na území Slovinska v rámci velké skupiny lidí cestujících „vlakem s přistěhovalci“, a to na hraničním přechodu Dobova, kde byl zaregistrován. Následujícího dne (21. února 2016) byl společně s dalšími státními příslušníky třetích zemí cestujícími přes západní Balkán předveden před rakouské bezpečnostní orgány na slovinsko-rakouské hranici, které je poslaly zpět do Slovinska. Dne 23. února 2016 podal A. S. u slovinských orgánů žádost o mezinárodní ochranu. Stejného dne zaslaly slovinské orgány dopis chorvatským orgánům podle čl. 2 odst. 1 dohody mezi oběma zeměmi o vydávání a navrácení osob, které vstoupily nedovoleným způsobem na slovinské území nebo na něm nedovoleným způsobem pobývají (mezinárodní dohoda). Slovinsko požádalo Chorvatsko, aby přijalo zpět 66 osob, včetně A. S. Chorvatské orgány dopisem ze dne 25. února 2016 potvrdily, že uvedené osoby přijmou zpět. Formální žádost o přijetí zpět podle nařízení Dublin III podalo Slovinsko dne 19. března 2016. Dne 18. května 2016 potvrdily chorvatské orgány, že uznávají, že Chorvatsko je příslušným členským státem.

84 – Článek 3 odst. 1 a 2 směrnice o navrácení.

85 – Věc C-490/16.

86 – Věc C-646/16.

87 – Viz výše poznámku pod čarou 4.

73. Rozhodnutím ze dne 14. června 2016 informovalo slovinské ministerstvo vnitra (dále jen „slovinské ministerstvo“) A. S., že jeho žádost o mezinárodní ochranu nebude posuzována Slovinskem a bude přemístěn do Chorvatska jako příslušného členského státu (dále jen „rozhodnutí slovinského ministerstva“).

74. Uvedené rozhodnutí bylo založeno na kritériu stanoveném v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. Podle uvedeného ustanovení platí, že pokud státní příslušník třetí země nedovoleným způsobem překročil hranice členského státu, je takový členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Zda došlo v konkrétním případě k nedovolenému překročení hranice, se zjistí na základě přímých nebo nepřímých důkazů uvedených na dvou seznamech v příloze II dublinského prováděcího nařízení, mezi něž patří jakékoli údaje dostupné v databázi Eurodac.

75. Slovinské ministerstvo mělo za to, že A. S. vstoupil v únoru 2016 na území Chorvatska nedovoleným způsobem. Vzalo rovněž v potaz, že dne 18. května 2016 chorvatské orgány vyhověly žádosti slovinských orgánů o převzetí žádosti A. S. podle nařízení Dublin III na základě kritéria stanoveného v čl. 13 odst. 1 uvedeného nařízení, a to v tom smyslu, že Chorvatsko je členským státem příslušným k posouzení žádosti A. S.⁸⁸. V systému Eurodac nebyl sice nalezen pozitivní výsledek pro Chorvatsko a A. S., to však není z hlediska výkladu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III rozhodující. Postup vnitrostátních orgánů v případě, kdy osoby z „vlaků s přistěhovalci“ překročily státní hranici do Chorvatska, byl stejný jako v případech, kdy byli migranti zaregistrováni v systému Eurodac.

76. Dne 27. června 2016 napadl A. S. uvedené rozhodnutí žalobou k Upravno sodišče (správní soud), a to z důvodu nesprávného použití kritéria stanoveného v čl. 13 odst. 1. Postup chorvatských orgánů je třeba vykládat tak, že vstoupil na území Chorvatska legálně.

77. Dne 4. července 2016 byla jeho žaloba zamítnuta, avšak A. S. uspěl se svým návrhem na odklad výkonu rozhodnutí ministerstva.

78. Rozhodnutí soudu prvního stupně následně napadl odvoláním k předkládajícímu soudu ze dne 7. července 2016. Posledně jmenovaný soud má za to, že pro určení členského státu, který je příslušný k posouzení žádosti A. S. o mezinárodní ochranu, potřebuje vodítko k výkladu podmínky stanovené v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, tedy „že žadatel překročil nedovoleným způsobem [...] hranice některého členského státu“. Předkládající soud potřebuje zejména určit, zda je třeba výraz „překročil nedovoleným způsobem“ vykládat samostatně, nebo ve spojení s čl. 3 odst. 2 směrnice o navracení a článkem 5 Schengenského hraničního kodexu. Předkládající soud rovněž žádá o určení, zda je skutečnost, že A. S. překročil hranice ze Srbska do Chorvatska pod dohledem chorvatských orgánů, ačkoli nesplňoval podmínky čl. 5 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu (neboť neměl potřebné doklady, například platné vízum), relevantní pro posouzení, zda byl jeho vstup na území Evropské unie nedovolený.

79. Předkládající soud žádá dále o vodítko k použití některých procesních aspektů nařízení Dublin III, konkrétně zda se právo A. S. na podání účinného opravného prostředku podle článku 27 uvedeného nařízení vztahuje na právní posouzení toho, jak mají být použity pojmy „nedovolený“ či „protiprávní“ vstup do členského státu podle čl. 13 odst. 1. V případě kladné odpovědi na uvedenou otázku je nutné určit, jakým způsobem je třeba počítat lhůty stanovené v čl. 13 odst. 1 a čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda příslušné lhůty i nadále běží v případě podání opravného prostředku podle čl. 27 odst. 1, zejména pokud bylo vyloučeno přemístění podle čl. 27 odst. 3.

88 – Článek 22 odst. 3 nařízení Dublin III stanoví, že to, zda došlo k nedovolenému překročení hranice, se zjistí na základě přímých nebo nepřímých důkazů podle dublinského prováděcího nařízení. Upravno sodišče Republike Slovenije (správní soud prvního stupně Republiky Slovinsko) uvádí, že v daném případě se ve spise patrně nenachází žádný formální důkaz o nedovoleném vstupu A. S. na území Chorvatska.

80. Dne 13. září 2016 proto předkládající soud položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Vztahuje se soudní ochrana ve smyslu článku 27 [nařízení Dublin III] i na výklad podmínek kritéria podle čl. 13 odst. 1 v případě, kdy z rozhodnutí vyplývá, že členský stát nebude posuzovat žádost o mezinárodní ochranu, jiný členský stát již převzal odpovědnost za posouzení žádosti žadatele na stejném základě a žadatel toto rozhodnutí napadá?
- 2) Má být podmínka nedovoleného překročení hranic podle čl. 13 odst. 1 [nařízení Dublin III] vykládaná nezávisle a autonomně, nebo ve spojení s čl. 3 odst. 2 [směrnice o navracení] a článkem 5 Schengenského hraničního kodexu, které definují neoprávněné překročení hranic, a má se tento výklad uplatnit ve vztahu k čl. 13 odst. 1 [uvedeného nařízení]?
- 3) S ohledem na odpověď na druhou otázku, má být za okolností projednávané věci pojem ‚překročení hranic nedovoleným způsobem‘ ve smyslu čl. 13 odst. 1 [nařízení Dublin III] vykládán v tom smyslu, že o překročení hranic nedovoleným způsobem se nejedná, pokud veřejné orgány členského státu organizují překročení hranice za účelem tranzitu do jiného členského státu EU?
- 4) V případě, že odpověď na třetí otázku bude kladná, má být v důsledku toho čl. 13 odst. 1 [nařízení Dublin III] vykládán v tom smyslu, že zakazuje předání státního příslušníka třetí země do [členského] státu, ve kterém původně vstoupil na území EU?
- 5) Má být článek 27 [nařízení Dublin III] vykládán v tom smyslu, že lhůty uvedené v čl. 13 odst. 1 a čl. 29 odst. 2 nebudou platit, pokud žadatel uplatňuje své právo na soudní ochranu, a tím spíše v případě, kdy to znamená i položení předběžné otázky nebo kdy vnitrostátní soud čeká na odpověď [Soudního dvora] na takovou otázku, která mu byla položena v jiné věci? Podpůrně, běží lhůty v takovém případě, ale příslušný členský stát nemá právo odmítnout přijetí žadatele?“

Řízení před Soudním dvorem

81. Předkládající soud požádal Soudní dvůr o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení. Soudní dvůr uvedenou žádost odmítl usnesením ze dne 27. září 2016. Dne 22. prosince 2016 však bylo následně rozhodnuto o přednostním projednání věci, neboť z ní vyvstávají stejné otázky jako ve věci C-646/16, Jafari, která je projednávána ve zrychleném řízení.

82. Vyjádření předložili A. S., Řecko, Maďarsko, Slovinsko, Spojené království a Švýcarsko, a také Evropská komise. Vzhledem k podobnostem s věcí C-646/16, Jafari, rozhodl Soudní dvůr o společném jednání v obou věcech⁸⁹.

Věc C-646/16, Jafari

Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

83. Khadija Jafari a Zainab Jafari jsou afghánské státní příslušnice. Jedná se o sestry. Khadija Jafari má syna narozeného v roce 2014, Z. Jafari má dvě dcery narozené v letech 2011 a 2007. Také tyto děti jsou afgánští státní příslušníci.

89 – Viz dále bod 99 tohoto stanoviska k účasti na společném jednání a k ústním vyjádřením.

84. Obě sestry uprchly spolu s dětmi (dále jen „rodiny sester Jafari“) z Afghánistánu, protože jejich manželé byli zajati Talibanem a vyzváni, aby bojovali v talibanské armádě. To odmítli, a Taliban je proto zavraždil. Tcháňové sester Jafari poté obě ženy uvěznila doma: jeden měl za to, že to je správné z náboženských důvodů, druhý se domníval, že to bude pro jeho snachu bezpečnější. Otci obou sester se následně podařilo zorganizovat jejich útěk ze země. Sestry se obávají, že v případě návratu do Afghánistánu budou opět zavřeny svými rodinami do domácího vězení a že jim také hrozí smrt ukamenováním.

85. Rodiny sester Jafari odešly z Afghánistánu v prosinci 2015. S pomocí „převaděče“ vycestovaly nejprve přes Írán (kde strávily tři měsíce) a Turecko (kde pobývaly asi 20 dnů) do Řecka (kde strávily tři dny). Řecké orgány odebraly Z. Jafari biometrické údaje a předaly její digitální otisky prstů prostřednictvím databáze Eurodac. Rodiny sester Jafari poté cestovaly přes Býv. jug. rep. Makedonii, Srbsko, Chorvatsko a Slovinsko, než se konečně dostaly do Rakouska. Od jejich odjezdu z Řecka do opětovného vstupu na území Evropské unie uplynulo jen pět dnů.

86. Ode dne 18. listopadu 2015 začalo Chorvatsko filtrovat příliv státních příslušníků třetích zemí. Přejít přes své území umožňovalo od uvedeného dne jen osobám z Afghánistánu, Iráku a Sýrie – u kterých bylo pravděpodobné, že budou mít nárok na přiznání statusu uprchlíka. Rodiny sester Jafari uvedené kritérium splňovaly. V Chorvatsku požádaly o návštěvu lékaře, protože bylo nutné ošetřit jednu z dcer Z. Jafari. Pomoc však nepřicházela. Strávily hodinu čekáním na autobus a poté byly převezeny přes hranici do Slovinska.

87. Dne 15. února 2016 vyhotovily příslušné slovinské orgány dokument, v němž zaznamenaly osobní údaje členů rodin sester Jafari. V dokumentu bylo u Z. Jafari uvedeno „NEMČIJA/DEU“ („cíl cesty Německo“). U K. Jafari byla písmena „DEU“ rukou přeškrtnuta a místo nich bylo uvedeno, opět rukou, „AUT“ (tedy „NEMČIJA/AUT“ („cíl cesty Rakousko“))⁹⁰. Téhož dne překročily sestry společně hranici do Rakouska a podaly zde svým jménem a jménem svých dětí žádost o mezinárodní ochranu. Rakouské úřady poukazují na to, že původně uvedly, že chtějí cestovat do Švédska. To však sestry popřely.

88. Příslušný rakouský orgán, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Spolkový úřad pro cizince a azyl“; dále jen „spolkový úřad“ nebo „BFA“), nijak neověřoval průběh cesty z Afghánistánu, jak jej popsaly obě sestry, neboť měl za to, že členským státem příslušným k posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu je Chorvatsko. Poté, co byl poprvé osloven slovinskými orgány dopisem ze dne 16. dubna 2016, BFA požádal příslušný chorvatský orgán, aby převzal obě sestry a jejich děti podle čl. 18 odst. 1 písm. a) nařízení Dublin III. BFA uvedl, že jelikož rodiny sester Jafari vstoupily na území členských států nedovoleným způsobem přes území Chorvatska, je posledně jmenovaný členský stát příslušný posoudit jejich žádosti. Příslušný chorvatský orgán však nereagoval. BFA jej proto informoval dopisem ze dne 18. června 2016, že příslušnost k posouzení předmětných žádostí o mezinárodní ochranu má již nyní nevratně Chorvatsko podle čl. 22 odst. 7 nařízení Dublin III.

89. Spolkový úřad poté rozhodnutími ze dne 5. září 2016 zamítl žádosti o mezinárodní ochranu jako „nepřípustné“, konstatoval, že státem příslušným k posouzení žádostí je na základě čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III Chorvatsko, a vydal příkaz k vyhoštění s tím, že rodiny sester Jafari mají být vráceny do Chorvatska. V odůvodnění svých rozhodnutí spolkový úřad dále vycházel z toho, že obě sestry se svými dětmi poprvé vstoupily na území Evropské unie v Řecku. Podle BFA však poté znovu opustily území Evropské unie a následně znovu vstoupily na území členských států v Chorvatsku.

90 – Tato změna (uvedená pouze ve slovinštině), již patrně provedla úřední osoba bez vědomí či souhlasu žadatelek, dokládá tlak, pod nímž úředníci na hranicích pracovali. Takové rozdělení rodiny by vedlo k problémům podle článků 7 a 24 Listiny, které upravují právo na rodinný život a práva dítěte. Kdyby ony dvě sestry se svými dětmi skončily každá v jiném členském státě, vyvstaly by potenciálně otázky v souvislosti s dalšími kritérii podle kapitoly III stanovenými v nařízení Dublin III.

Konstatoval, že vstupy v Řecku a Chorvatsku byly nedovolené. V Řecku však docházelo k systémovým nedostatkům v azylovém řízení. Na základě použití čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III bylo tedy nutné považovat za příslušný členský stát Chorvatsko. V tomto státě podle spolkového úřadu nedocházelo k žádným systémovým nedostatkům v azylovém systému. Obě sestry uvedený závěr napadly⁹¹.

90. Jak správní orgány, tak Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud, Rakousko), který rozhodoval o jejich žalobě proti sporným rozhodnutím, měly za to, že popis událostí přednesený rodinami sester Jafari a informace, které předložily, pokud jde o jejich cestu z Afghánistánu, jsou věrohodné. Je rovněž nesporné, že odysea rodin sester Jafari probíhala v době hromadného přílivu státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie ze západního Balkánu v období od září 2015 do března 2016.

91. Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud) rozhodnutími ze dne 10. října 2016 zamítl žaloby podané rodinami sester Jafari. Potvrdil přitom v zásadě zjištění BFA. Došel k závěru, že když rodiny sester Jafari vstoupily na území Chorvatska z území Srbska, překročily hranici bez vstupního víza, ačkoli by takové vízum jako afghánští státní příslušníci mít měly. Překročení hranice bylo tedy nedovolené. Pokud je známo, také vstup na území Rakouska proběhl bez víza, a byl tedy rovněž „nedovolený“.

92. Obě sestry (ale nikoli jejich děti) napadly uvedené rozhodnutí opravným prostředkem k předkládajícímu soudu. Tvrdí, že při určení, který členský stát je příslušný k posouzení jejich žádostí o mezinárodní ochranu, je třeba zohlednit konkrétní okolnosti jejich případu. Poukazují na to, že vstoupily na území Evropské unie podle čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu (tedy z humanitárních důvodů). Překročení hranice nebylo tedy „nedovoleným vstupem“ pro účely čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. Výše uvedené bylo důvodem pro uzavření dohody ze dne 18. února 2016, která umožnila státním příslušníkům třetích zemí vstoupit na území Evropské unie a cestovat přes členské státy za účelem dosažení místa, kde chtěli požádat o azyl⁹². Podle čl. 14 odst. 2 nařízení Dublin III je tedy Rakousko členským státem příslušným k posouzení jejich žádostí o mezinárodní ochranu.

93. Předkládající soud si byl vědom žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou již dříve předložil Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Nejvyšší soud Republiky Slovinsko) ve věci C-490/16, A. S. Měl však za to, že se skutkové okolnosti žádosti o mezinárodní ochranu podané rodinami sester Jafari liší od skutkového stavu ve věci A. S. V případě rodin sester Jafari příslušný chorvatský orgán neodpověděl na žádost o převzetí podle čl. 18 odst. 1 písm. a) nařízení Dublin III. Předkládající soud má za to, že relevantním kritériem podle kapitoly III, které se použije pro určení příslušného členského státu, je čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. Uvedené nařízení však nevymezuje, co se rozumí „nedovoleným překročením“ hranice. Předkládající soud žádá proto o vodítko k tomu, zda je třeba uvedený pojem vykládat samostatně, nebo s ohledem na jiné unijní akty, které stanoví pravidla pro požadavky vztahující se na státní příslušníky třetích zemí, kteří překračují vnější hranici Evropské unie, jako jsou pravidla stanovená v Schengenském hraničním kodexu. Jestliže chorvatské orgány umožnily rodinám sester Jafari vstoupit na území státu a dohlížely na jejich přepravu na hranici se Slovinskem, táže se předkládající soud, zda takový postup je ve skutečnosti „vívem“ pro účely čl. 2 písm. m) a článku 12 nařízení Dublin III.

91 – Viz body 231 a 232 tohoto stanoviska.

92 – Zde může jít o odkaz na prohlášení vedoucích policejních složek ze dne 18. února 2016 (viz bod 16 výše). Může se však jednat i odkaz na závěry Evropské rady ze stejného dne. Z předkládacího rozhodnutí není zřejmé, na který z uvedených dokumentů se odkazuje.

94. Rodiny sester Jafari tvrdí, že relevantním kritériem podle kapitoly III je článek 14 (osvobození od vízové povinnosti). Předkládající soud není přesvědčen o správnosti uvedeného stanoviska. Chce proto zjistit, zda je správným kritériem pro určení příslušného členského státu ustanovení čl. 13 odst. 1. S ohledem na rozhodnutí Soudního dvora ve věcech Ghezelbash a Karim⁹³ poukazuje předkládající soud na to, že žadatel se může dovolávat nesprávného použití kritérií Dublin III v rámci opravného prostředku proti rozhodnutí o přemístění přijatého na základě uvedeného nařízení. Je tedy nutné určit, jaké kritérium má být použito.

95. Předkládající soud zpochybňuje také tvrzení rodin sester Jafari, že se na ně vztahuje čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. Žádá proto Soudní dvůr rovněž o vyjádření ke správnému výkladu posledně jmenovaného ustanovení.

96. Předkládající soud pokládá proto následující otázky:

„1) Je třeba při výkladu čl. 2 písm. m), článků 12 a 13 [nařízení Dublin III] zohlednit další právní akty, které souvisejí s nařízením Dublin III, anebo je mu třeba přikládat samostatný význam?

2) Pro případ, že ustanovení nařízení Dublin III je třeba vykládat nezávisle na jiných právních aktech:

a) Je třeba za okolností případů v původním řízení, které se vyznačují tím, že spadají do doby, v níž se vnitrostátní orgány nejvíce zasažených států potýkaly s mimořádně vysokým počtem osob dožadujících se průjezdu přes jejich území, považovat fakticky strpěný vstup ze strany určitého členského státu na jeho území, který měl sloužit pouze pro účely průjezdu tímto členským státem a k podání žádosti o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, za ‚vízum‘ ve smyslu čl. 2 písm. m) a článku 12 nařízení Dublin III?

V případě kladné odpovědi na druhou otázku písm. a):

b) Je třeba mít s ohledem na faktické strpění vstupu za účelem průjezdu za to, že ‚vízum‘ po vycestování z dotyčného členského státu pozbylo platnosti?

c) Je třeba s ohledem na faktické strpění vstupu za účelem průjezdu vycházet z toho, že ‚vízum‘ zůstává v platnosti, pokud k vycestování z dotyčného členského státu ještě nedošlo, nebo pozbývá ‚vízum‘ platnosti, bez ohledu na skutečnost, že nedošlo k vycestování, k okamžiku, ve kterém žadatel definitivně ustoupí od svého záměru vycestovat do jiného členského státu?

d) Znamená skutečnost, že žadatel opustí svůj záměr vycestovat do původně zamýšleného členského státu, že po udělení ‚víza‘ došlo ke spáchání podvodu ve smyslu čl. 12 odst. 5 nařízení Dublin III, takže členský stát, který ‚vízum‘ vydal, není příslušný?

V případě záporné odpovědi na druhou otázku písm. a):

e) Je třeba výraz, že žadatel překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země, obsažený v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, vykládat tak, že za uvedených zvláštních okolností případů v původním řízení nedošlo k nedovolenému překročení vnější hranice?

93 – Rozsudky ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, a ze dne 7. června 2016, Karim, C-155/15, EU:C:2016:410.

3) Pro případ, že při výkladu ustanovení nařízení Dublin III je třeba přihlížet k dalším právním aktům:

- a) Je třeba pro posouzení, zda došlo k ‚nedovolenému překročení‘ hranice ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, zohlednit zejména to, zda jsou splněny podmínky pro vstup podle Schengenského hraničního kodexu – a především podle článku 5 [uvedeného aktu], jenž je ustanovením, které se s ohledem na okamžik vstupu na území použije ve věcech v původním řízení?

V případě záporné odpovědi na třetí otázku písm. a):

- b) Jaká ustanovení unijního práva musí být obzvláště zohledněna při posouzení, zda došlo k ‚nedovolenému překročení‘ hranice ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III?

V případě kladné odpovědi na třetí otázku písm. a):

- c) Je třeba za okolností případů v původním řízení, které se vyznačují tím, že spadají do doby, v níž se vnitrostátní orgány nejvíce zasažených států potýkaly s mimořádně vysokým počtem osob dožadujících se průjezdu přes jejich území, považovat fakticky strpěný vstup ze strany určitého členského státu na jeho území, který měl sloužit pouze pro účely průjezdu tímto členským státem a k podání žádosti o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, a k němuž došlo bez jakéhokoli posouzení okolností každého jednotlivého případu, za povolení ke vstupu ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. c) schengenského hraničního kodexu?

V případě kladné odpovědi na třetí otázku písm. a) a písm. c):

- d) Znamená povolení ke vstupu podle čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu, že se jedná o povolení, které je srovnatelné s vízem ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. b) Schengenského hraničního kodexu, a tedy o ‚vízum‘ ve smyslu článku 2 písm. m) nařízení Dublin III, takže při použití ustanovení pro určení příslušného členského státu podle nařízení Dublin III je třeba zohlednit také jeho článek 12?

Pokud je třeba na třetí otázku písm. a), písm. c) a písm. d) odpovědět kladně:

- e) Je třeba mít s ohledem na faktické strpění vstupu za účelem průjezdu za to, že ‚vízum‘ po vycestování z dotyčného členského státu pozbylo platnosti?
- f) Je třeba mít s ohledem na faktické strpění vstupu za účelem průjezdu za to, že ‚vízum‘ zůstává v platnosti, pokud k vycestování z dotyčného členského státu ještě nedošlo, nebo pozbývá ‚vízum‘ platnosti, bez ohledu na skutečnost, že nedošlo k vycestování, k okamžiku, ve kterém žadatel definitivně ustoupí od svého záměru vycestovat do jiného členského státu?
- g) Vede skutečnost, že žadatel opustí svůj záměr vycestovat do původně zamýšleného členského státu, k tomu, že po udělení ‚víza‘ došlo ke spáchání podvodu ve smyslu čl. 12 odst. 5 nařízení Dublin III, takže členský stát, který ‚vízum‘ vydal, není příslušný?

Pokud je třeba na třetí otázku písm. a) a písm. c) odpovědět kladně, avšak na třetí otázku písm. d) záporně:

- h) Je třeba obrát, že ‚žadatel překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země‘ obsažený v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III vykládat tak, že za uvedených zvláštních okolností případů v původním řízení nelze překročení hranice, které je nutné kvalifikovat jako povolení ke vstupu ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu, považovat za nedovolené překročení vnější hranice?“

Řízení před Soudním dvorem

97. Podle článku 105 jednacího řádu požádal předkládající soud, aby tato věc byla projednána ve zrychleném řízení. Předseda uvedené žádosti vyhověl svým usnesením ze dne 15. února 2017.

98. Vyjádření předložily rodiny sester Jafari, Rakousko, Francie, Maďarsko, Itálie, Švýcarsko a Evropská komise.

99. Na jednání, které se konalo dne 28. března 2017 podle článku 77 jednacího řádu společně s věcí A. S., C-490/16, přednesli doplňující vyjádření A. S., rodiny sester Jafari, a také Rakousko, Francie, Řecko, Itálie, Spojené království a Komise.

Posouzení

Úvodní poznámky

Dublinský systém: stručný přehled

100. Dublinský systém stanoví postup pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu⁹⁴. Možnost, aby státní příslušníci třetích zemí volně cestovali v rámci schengenského prostoru⁹⁵, vedla ke vzniku možných obtíží, a byl proto vytvořen mechanismus zajišťující, aby byl k posuzování každé žádosti o azyl v zásadě příslušný jen jeden zúčastněný stát. Cílem mimo jiné je určit urychleně příslušný členský stát, zabránit a odradit od podávání žádostí ve státech nabízejících výhodnější podmínky („forum shopping“)⁹⁶, zabránit a odradit od sekundárních pohybů⁹⁷ a zamezit fenoménu „oběhu“ žadatelů o azyl – tedy zamezit situaci, kdy všechny členské státy tvrdí, že nejsou příslušné, protože jiný členský stát je bezpečnou třetí zemí, a měl by tedy být příslušný on⁹⁸. Nařízení Eurodac je oporou pro nařízení Dublin III.

101. První soubor kritérií uvedených v kapitole III nařízení Dublin III stanoví příslušnost k posuzování žádostí na základě záruky zachování celistvosti rodiny⁹⁹. Účelem dalších kritérií je určit, který stát nejvíce přispěl ke vstupu nebo pobytu žadatele na území členských států tím, že vydal vízum nebo povolení k pobytu, nebyl dostatečně obezřetný při kontrole svých hranic nebo osvobodil daného státního příslušníka třetí země od vízové povinnosti¹⁰⁰.

94 – Článek 1 nařízení Dublin III.

95 – Viz bod 45 tohoto stanoviska.

96 – Výraz „forum shopping“ označuje zneužívání azylových řízení formou vícenásobných žádostí o azyl podaných toutéž osobou v několika členských státech s jediným cílem, a to prodloužit její pobyt v členských státech; viz například návrh 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 ze dne 3. prosince 2008 [COM (2008) 820 final].

97 – Pojem „sekundární pohyby“ označuje fenomén, kdy se migranti, uprchlíci a žadatelé o azyl z různých důvodů pohybují ze země, do které přicestovali první, za účelem získání ochrany či trvalého znovuuštělení v jiném státě [viz Glosář Evropské migrační sítě „Asylum and Migration“ („Azyl a migrace“)].

98 – Body 2, 3, 4 a 5 odůvodnění nařízení Dublin III.

99 – Články 8 až 11 nařízení Dublin III.

100 – Články 12, 13 a 14 nařízení Dublin III. Podá-li státní příslušník třetí země žádost o mezinárodní ochranu v mezinárodním tranzitním prostoru letiště členského státu, je k posouzení žádosti příslušný tento členský stát (článek 15 nařízení Dublin III).

Schengen

102. Podle Schengenského hraničního kodexu mají členské státy povinnost zachovávat integritu vnější hranice Evropské unie, jež by měla být překračována jen na některých schválených místech. Státní příslušníci třetích zemí musí splňovat určité podmínky¹⁰¹. Státní příslušník třetí země, který překročil hranici nedovoleným způsobem a nemá právo pobytu na území dotčeného členského státu, musí být zadržen a musí být uplatněny postupy směřující k jeho navrácení¹⁰². Státní příslušníci třetích zemí v praxi často nemají v úmyslu požádat o azyl na vnějších hranicích členských států a odmítají sejmoutí otisků prstů, pokud je k tomu příslušné orgány vyzvou¹⁰³. V zásadě od tohoto okamžiku lze dotčené osoby považovat za státní příslušníky třetích zemí, kteří pobývají neoprávněně na území členského státu a nesplňují podle čl. 3 odst. 2 směrnice o navrácení podmínky vstupu stanovené v čl. 5 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu¹⁰⁴.

103. Upřednostňovaným postupem podle směrnice o navrácení je dobrovolný návrat. V případech nuceného návratu musí dotčený členský stát vydat celounijní zákaz vstupu a může tuto informaci vložit do SIS.

104. Je patrné, že dublinský systém, schengenské *acquis* a směrnice o navrácení stanoví komplexní soubor opatření. Obě projednávané věci však odhalují mezery a praktické obtíže při uplatňování takových pravidel v případech, kdy do Evropské unie přicestuje ve snaze najít útočiště velmi vysoký počet osob během relativně krátkého období, a to pozemní, a nikoli vzdušnou cestou. Výše jsem již popsala situaci v období od září 2015 do března 2016¹⁰⁵.

Obecné rysy otázek položených předkládajícími soudy

105. Předběžné otázky položené oběma předkládajícími soudy mají mnoho společných rysů.

106. Zaprvé, jakou metodiku je třeba použít při výkladu kritérií stanovených v člancích 12, 13 a 14 nařízení Dublin III? Jak mají být zejména uvedená ustanovení vykládána ve spojení se schengenským *acquis*¹⁰⁶? Zadruhé, představovala spolupráce a prostředky zajištěné tranzitními státy Evropské unie (zejména Chorvatskem a Slovinskem) ve skutečnosti víza ve smyslu čl. 2 písm. m) a článku 12 uvedeného nařízení? (Uvedená otázka nebyla sice ve věci A. S. výslovně vznesena, odpověď Soudního dvora může nicméně i tak být užitečná předkládajícímu soudu při rozhodování v původním řízení.)¹⁰⁷ Zatřetí, jak má být vykládán čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III? Jaký je zejména význam formulace „žadatel překročil nedovoleným způsobem hranice“ a jaký je případně vztah mezi uvedeným ustanovením a čl. 5 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu a čl. 3 odst. 2 směrnice o navrácení¹⁰⁸? Začtvrté, vztahuje se na tyto státní příslušníky třetích zemí, kterým bylo během humanitární krize na

101 – Viz článek 7 a čl. 5 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu.

102 – Článek 12 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu. Uvedená povinnost se netýká osob, které žádají o přiznání postavení uprchlíka, a není jí dotčena ani zásada nenavrácení. Viz čl. 9 odst. 1 směrnice o azylovém řízení, pokud jde o právo setrvat v členském státě až do posouzení žádosti o přiznání postavení uprchlíka a článek 6 směrnice o navrácení, pokud jde o povinnosti členských států vracet státní příslušníky třetích zemí, kteří pobývají neoprávněně na jejich území.

103 – V praxi není nařízení o Eurodac uplatňováno důsledně a Komise zaslala členským státům v tomto smyslu celou řadu úředních dopisů (dopis zasláný před výzvou dopisem, která předchází zahájení řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU). Viz COM(2015) 510 final ze dne 14. října 2015; sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě „Řešení migrační krize: Aktuální stav provádění prioritních opatření v rámci Evropského programu pro migraci“.

104 – Článek 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navrácení. Členské státy se mohou rozhodnout, že směrnici nepoužijí, pokud byl vstup odepřen v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu nebo pokud byla dotčená osoba zadržena nebo zastavena při neoprávněném překročení hranice.

105 – Viz body 7 až 18 tohoto stanoviska.

106 – Druhá otázka ve věci C-490/16 a první otázka ve věci C-646/16.

107 – Druhá otázka písm. a) až d) a třetí otázka písm. e), f) a g) ve věci C-646/16.

108 – Druhá otázka ve věci C-490/16 a druhá otázka písm. e) a třetí otázka písm. a) a b) ve věci C-646/16.

západním Balkáně umožněno vstoupit do schengenského prostoru, výjimka stanovená v čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu, pokud jde o podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí¹⁰⁹? Zapáté, co znamená „vstup s osvobozením od vízové povinnosti“ ve smyslu článku 14 nařízení Dublin III?

107. Ve věci A. S. je Soudní dvůr rovněž žádán, aby se zabýval některými procesními aspekty nařízení Dublin III¹¹⁰. Konečně je nezbytné posoudit praktické důsledky výkladu dotčených ustanovení v obou věcech¹¹¹.

108. Uvedené otázky jsou položeny v situaci, kdy jeden členský stát údajně pozastavil na určitou dobu použití nařízení Dublin III, kdežto jiné členské státy údajně „pozastavily platnost schengenských předpisů“, když zřídily překážky na svých vnitřních hranicích s jinými členskými státy Evropské unie, které jsou rovněž součástí schengenského prostoru¹¹².

109. Funkce Soudního dvora je výhradně soudní: zajistit v souladu s čl. 19 odst. 1 SEU „dodržování práva při výkladu a provádění Smluv“. Soudnímu dvoru zjevně *nepřísluší* vstupovat na politické kolbiště a řešit (spletitou) otázku, jak mají být vzhledem k evropskému zeměpisu rozdělováni žadatelé o mezinárodní ochranu mezi členské státy Evropské unie. Bezprecedentní situace, která vznikla na západním Balkáně v období od září 2015 do března 2016, nicméně odhaluje v plné nahotě rozpor mezi geografii a propracovanými kritérii stanovenými v kapitole III nařízení Dublin III. Řečeno bez okolků, Soudní dvůr je nyní žádán o právní řešení a jeho zpětné použití na skutkovou situaci, k jejímuž řešení nejsou platná právní pravidla uzpůsobena. Bez ohledu na to, jaké řešení bude zvoleno, je pravděpodobné, že se bude někomu zdát kontroverzní.

První aspekt: metodika, kterou je třeba použít při výkladu kritérií stanovených v člancích 12, 13 a 14 nařízení Dublin III

110. Předkládající soudy ve věcech A. S. a Jafari potřebují určit, zda je nutné přihlížet k jiným unijním aktům souvisejícím s nařízením Dublin III, nebo zda je třeba uvedené nařízení [zejména čl. 2 písm. m) a články 12, 13 a 14] vykládat nezávisle na takových aktech. Je nesporné, že tranzit byl zajištěn ve spolupráci dotčených států. Vyvstává tak nutně otázka, zda pravidla, jež se vztahují na státní příslušníky třetích zemí, kteří překračují vnější hranice Evropské unie, ovlivňují výklad nařízení Dublin III.

111. Navrhovatelky ve věci Jafari mají stejně jako Rakousko, Francie, Řecko, Maďarsko, Švýcarsko a Komise za to, že kritéria kapitoly III je třeba vykládat ve spojení s jinými akty, a to Schengenským hraničním kodexem a směrnici o navrácení.

112. A. S. argumentuje tím, že výklad kritérií kapitoly III by neměl vycházet pouze z vnitrostátních či mezinárodních pravidel. Musí také zohledňovat skutkovou situaci a povinnosti tranzitních států Evropské unie, které jednaly v souladu s článkem 33 Ženevské úmluvy a článkem 3 EÚLP (zákaz mučení), jakož i čl. 4 odst. 2 a čl. 5 odst. 4 Schengenského hraničního kodexu.

113. Itálie má za to, že klíčová otázka nezní, zda má obecně výklad zohledňovat jiné unijní akty, či nikoli. Uvádí zaprvé, že v období od září 2015 do března 2016 nevydávaly tranzitní státy Evropské unie osobám přecházejícím přes jejich území víza. Zadruhé zdůrazňuje, že čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III je třeba vykládat ve světle Ženevské úmluvy.

109 – Třetí otázka ve věci C-490/16 a třetí otázka písm. a) až h) ve věci C-646/16.

110 – První a pátá otázka.

111 – Čtvrtá otázka ve věci C-490/16.

112 – Viz body 12 až 17 a 45 tohoto stanoviska.

114. Spojené království má za to, že Schengenský hraniční kodex a směrnice o navrácení nemají žádný právní vliv na pojem „překročení nedovoleným způsobem“ v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. Posledně uvedený pojem je třeba vykládat nezávisle na zmíněných aktech.

115. Podle mého názoru není otázka správného výkladu kritérií kapitoly III černobílou volbou mezi dvěma variantami: zcela izolovaným výkladem nařízení Dublin III, nebo naopak takovým výkladem, na jehož základě jsou pojmy používané v uvedeném nařízení vymezeny odkazem na normativní ustanovení jiných unijních aktů.

116. Podle ustálené judikatury je pro výklad ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí¹¹³. V první z „Obecných zásad“ ve „Společné praktické příručce pro tvorbu právních předpisů Evropské unie“¹¹⁴ se uvádí, že znění právních předpisů musí být jasné, jednoduché a přesné, přičemž nesmí ponechávat žádnou nejistotu na straně adresáta. Pokud má určitý akt společné definice s jinými právními předpisy Evropské unie, je přiměřené očekávat, že se v nich bude nacházet výslovný křížový odkaz, neboť implicitní vymezení by nebylo slučitelné se zásadou právní jistoty¹¹⁵. Schengenský hraniční kodex ani směrnice o navrácení neobsahují definice, jež by obsahovaly křížový odkaz na kritéria kapitoly III v nařízení Dublin III.

117. Znění článku 12 nařízení Dublin III se liší od znění článků 13 a 14 v tom smyslu, že obsahuje výslovný křížový odkaz na vízový kodex, který je součástí schengenského *acquis*. Takový odkaz je dostatečně jasný, jednoduchý a přesný, aby bylo zřejmé, že pro výklad daného ustanovení je relevantní vízový kodex¹¹⁶. Z výše uvedeného však nevyplývá, že by slovo „vízum“ v článku 12 bylo omezeno vymezením spadajícím do oblasti působnosti vízového kodexu¹¹⁷.

118. Zprv nařízení Dublin III se vztahuje i na členské státy, které nejsou součástí schengenského *acquis*, a to konkrétně Irsko a Spojené království. Ve vztahu k posledně jmenovaným státům musí pojem „vízum“ odkazovat na doklad, který se za „vízum“ považuje podle vnitrostátního právního řádu. Z druhé strany pojem „vízum“ zahrnuje i kategorie dokladů, které jdou nad rámec krátkodobého víza, jež spadá do oblasti působnosti vízového kodexu. Ze znění čl. 2 písm. m) nařízení Dublin III vyplývá, že se tento akt vztahuje na tři různé kategorie víz¹¹⁸.

119. Tyto úvahy platí stejně i pro článek 14, kde se slovo „vízum“ také vyskytuje. Zmíněný pojem je třeba v zájmu soudržnosti a vzájemného souladu vykládat stejným způsobem jako článek 12.

120. Z výše uvedeného vyplývá, že schengenské *acquis* je relevantním aspektem z hlediska výkladu pojmu „víza“, neurčuje však význam tohoto pojmu pro účely čl. 2 písm. m) a článku 12 nařízení Dublin III.

121. Článek 13 nařízení Dublin III neodkazuje výslovně na žádné akty schengenského *acquis* ani na směrnici o navrácení.

113 – Rozsudek ze dne 6. června 2013, MA a další, C-648/11, EU:C:2013:367, bod 50 a citovaná judikatura, viz také rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 35.

114 – Interinstitucionální dohoda ze dne 22. prosince 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství (Úř. věst. 1999, C 73, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 39).

115 – Obdobně viz rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Skoma-Lux, C-161/06, EU:C:2007:773, bod 38.

116 – Viz body 142 až 153 tohoto stanoviska.

117 – Viz body 62 a 63 tohoto stanoviska. Pojem „vízum“ v čl. 2 písm. m) nařízení Dublin III je širší než tentýž pojem používaný v kodexu.

118 – Viz bod 26 tohoto stanoviska.

122. Z legislativního kontextu však vyplývá, že nařízení Dublin III je nedílnou součástí SEAS, který je založený na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy¹¹⁹. Zmíněná úmluva stanoví mezinárodní rámec ochrany uprchlíků a těch, kteří žádají o přiznání postavení uprchlíka. Podle jejího čl. 31 odst. 2 by státy neměly v zásadě omezovat pohyb uprchlíků na svém území a jakákoli omezení, jež budou případně považována za nezbytná, by měla být uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Státy musí poskytnout takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země. Uvedené ustanovení je třeba mít na paměti při výkladu nařízení Dublin III¹²⁰. Zmíněné nařízení je tedy třeba vykládat ve světle jeho kontextu a účelu a způsobem slučitelným s Ženevskou úmluvou. To vyplývá z čl. 78 odst. 1 SFEU. Z bodu 39 odůvodnění rovněž vyplývá, že nařízení Dublin III je třeba rovněž vykládat v souladu s právy uznanými Listinou¹²¹.

123. Vzhledem k tomu, že nařízení Dublin III je nedílnou součástí SEAS, je relevantním faktorem také unijní azylové *acquis*¹²². V nařízení jsou uvedeny výslovné odkazy na kvalifikační směrnici, směrnici o přijímání žadatelů a směrnici o azylovém řízení¹²³. SEAS byl koncipován v kontextu umožňujícím předpokládat, že všechny státy, které se na něm podílejí, ať jde o členské státy nebo třetí státy, dodržují základní práva, včetně práv, jejichž základem je Ženevská úmluva a protokol z roku 1967, jakož i EÚLP¹²⁴, a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat¹²⁵. „Právě z důvodu této zásady vzájemné důvěry přijal unijní [normotvůrce] [nařízení Dublin II] s cílem racionalizovat posuzování žádostí o azyl a zabránit zahlcení systému povinností státních orgánů zabývat se několikanásobnými žádostmi podanými stejným žadatelem, zvýšit právní jistotu, pokud jde o určování státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl, a vyhnout se tak systému ‚forum shopping‘, přičemž hlavním cílem toho všeho je zrychlení posuzování žádostí v zájmu jak žadatelů o azyl, tak zúčastněných států.“¹²⁶ Tyto aspekty směřují k samotné podstatě „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“¹²⁷, a zejména SEAS, který je založen na vzájemné důvěře a předpokladu dodržování práva Evropské unie, a zejména základních práv ostatními členskými státy¹²⁸.

124. Základní cíle nařízení Dublin III svědčí o záměru unijního normotvůrce zavést v případě určování členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl organizační pravidla upravující vztahy mezi členskými státy, jako tomu bylo v dřívější Dublinské úmluvě¹²⁹. Body 4, 5 a 7 odůvodnění nařízení Dublin III rovněž zmiňují zavedení jasné a proveditelné metody umožňující urychleně určit členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o přiznání právního postavení uprchlíka a nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádosti¹³⁰.

125. Do jaké míry jsou akty nespádající pod SEAS, jako je Schengenský hraniční kodex či směrnice o navracení, relevantní pro výklad kritérií kapitoly III v článku 12, čl. 13 odst. 1 a článku 14?

119 – Bod 3 odůvodnění nařízení Dublin III.

120 – Bod 3 odůvodnění nařízení Dublin III.

121 – Obdobně viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Kreis Warendorf a Osso, spojené věci C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, body 29 a 30.

122 – V důvodové zprávě ke svému návrhu nařízení Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států [COM(2001) 447 final ze dne 26. července 2001], tak Komise popsala navrhované opatření v tom smyslu, že se jím doplňuje „další díl do stavby SEAS [...]“. Dále obdobně viz rozsudek ze dne 17. března 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, bod 41; rovněž viz body 10 až 12 odůvodnění nařízení Dublin III.

123 – Například viz čl. 2 písm. b) a d) nařízení Dublin III, pokud jde o kvalifikační směrnici a směrnici o azylovém řízení, a článek 28, pokud jde o směrnici o přijímání žadatelů.

124 – Bod 32 odůvodnění.

125 – Rozsudky ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 78 a 79, a ze dne 10. prosince 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, bod 52.

126 – Rozsudek ze dne 10. prosince 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, bod 53.

127 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 83.

128 – Rozsudek ze dne 6. června 2013, MA a další, C-648/11, EU:C:2013:367, body 56 až 58. Rovněž viz body 2, 19 a 39 odůvodnění nařízení Dublin III.

129 – Rozsudek ze dne 10. prosince 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, bod 56.

130 – Rozsudek ze dne 10. prosince 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, bod 59.

126. Již jsem uvedla, že podle mého názoru je třeba články 12 a 14 vykládat samostatně, i když je v určitých ohledech pro význam slova „vízum“ relevantní i vízový kodex¹³¹.

127. Pokud jde o výklad pojmu „překročení nedovoleným způsobem“ v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, Schengenský hraniční kodex žádný odpovídající pojem neobsahuje. Nelze tedy uvažovat o možném přenesení uvedeného pojmu do nařízení Dublin III ze Schengenského hraničního kodexu.

128. Osobní působnost ustanovení hlavy II kapitoly I Schengenského hraničního kodexu, pokud jde o podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí překračující vnější hranice Evropské unie, navíc není stejná jako osobní působnost nařízení Dublin III. Posledně uvedené nařízení se vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí, kteří žádají o mezinárodní ochranu¹³², tedy na kategorii osob, které mají na základě Ženevské úmluvy zvláštní mezinárodněprávní postavení.

129. Z legislativní historie vyplývá, že ustanovení o určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl, která byla nahrazena Dublinskou úmluvou, byla původně součástí mezivládní Schengenské úmluvy¹³³, kdežto původ nařízení Dublin III a Schengenského hraničního kodexu lze vystopovat zpět k prováděcí úmluvě. Oblast působnosti obou zmíněných aktů je odlišná ani nemají stejné cíle. Nelze tedy vycházet z toho, že vzhledem k existenci historické vazby musí být oba zmíněné akty vykládány stejným způsobem.

130. Spojené království poukazuje na to, že Schengenský hraniční kodex a směrnice o navracení se nevztahují na některé členské státy (zejména právě na Spojené království). Má za to, že by tedy nebylo namístě vykládat nařízení Dublin III s odkazem na právní předpisy, které se nevztahují na celou Evropskou unii.

131. Je pravda, že oblast působnosti právních předpisů, které se nevztahují na všechny členské státy, by neměla být na takové státy „oklikou“ rozšiřována. Proměnná geometrie v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vyplývající mimo jiné ze zvláštního postavení Spojeného království však není pravidelná. Spojené království se přihlásilo k některým prvkům schengenského *acquis*, avšak jiným se vyhnulo¹³⁴. Skutečností, že Spojené království není vázáno Schengenským hraničním kodexem ani směrnicí o navracení, nemůže být dotčena závaznost nařízení Dublin III¹³⁵. Stejně tak nemůže neúčast Spojeného království v některých nástrojích Evropské unie fakticky potlačovat výklad, který je třeba logicky uplatnit u aktů, které tvoří součást takového souboru nástrojů. Ocas (Spojené království) nemůže vrtěti psem (Evropskou unii).

132. V článku 13 odst. 1 nařízení Dublin III se však nenachází žádný odkaz na směrnici o navracení. Normotvůrce naproti tomu vložil takový odkaz do článku 24 nařízení, který se týká předložení žádosti o přijetí zpět v případě, že nebyla podána nová žádost o mezinárodní ochranu v dožadujícím členském státě. Pokud by tedy měl normotvůrce v úmyslu výslovně odkázat na směrnici o navracení i v čl. 13 odst. 1, mohl tak učinit a patrně by tak i učinil.

131 – Viz body 117 až 120 tohoto stanoviska.

132 – Článek 2 písm. c) nařízení Dublin III.

133 – Viz důvodovou zprávu k návrhu Komise COM(2008) 820 final. Ustanovení týkající se „Příslušnosti k projednávání žádostí o azyl“ byla součástí článků 28 až 38 v kapitole 7 prováděcí úmluvy.

134 – Viz například směrnici Rady 2002/90/ES ze dne 28. listopadu 2002, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu (Úř. věst. 2002, L 328, s. 17; Zvl. vyd. 19/06, s. 64).

135 – Viz článek 3 a čl. 4a odst. 1 protokolu (č. 21) připojeného k SEU a SFEU, a bod 41 odůvodnění nařízení Dublin III.

133. Pojem „neoprávněný pobyt“ v čl. 3 odst. 2 směrnice o navracení zahrnuje širší kategorii osob v porovnání s osobní působností nařízení Dublin III. Směrnice se vztahuje na všechny státní příslušníky třetích zemí (dle příslušného vymezení). Její oblast působnosti tak není omezena na žádnou určitou kategorii cizích státních příslušníků žádajících o mezinárodní ochranu, dokud nebude vyřízena jejich žádost¹³⁶.

134. Pojem „neoprávněný pobyt“ ve směrnici o navracení se týká jiné situace než „překročení hranice nedovoleným způsobem“ podle čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. V rozsudku *Affum*¹³⁷ Soudní dvůr rozhodl, že státní příslušník třetí země, který cestuje autobusem přes území členského státu, spadá do působnosti čl. 3 odst. 2 směrnice o navracení, protože je-li dotčená osoba na území členského státu přítomna v rozporu s podmínkami vstupu, pobytu či bydliště, „pobývá v něm tedy neoprávněně“. To i nadále platí, ve věcech A. S. či Jafari to však není relevantní. V projednávaných věcech žádají předkládající soudy o určení, zda dotčení státní příslušníci třetích zemí nedovoleným způsobem *překročili* vnější hranici Evropské unie.

135. V některých případech se mohou samozřejmě překrývat okolnosti, které vedou k překročení hranice nedovoleným způsobem a k „neoprávněnému pobytu“ pro účely směrnice o navracení, nejde však o totéž¹³⁸. Jasnému porozumění nebude dozajista ku prospěchu, budeme-li zaměňovat dva pojmy nacházející se ve dvou různých právních aktech.

136. Podle čl. 288 druhého pododstavce SFEU mají navíc nařízení obecnou působnost, jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech. Vzhledem k jejich povaze a místu v systému pramenů práva Společenství tedy nařízení mohou přiznávat jednotlivcům práva, která jsou vnitrostátní soudy povinny chránit¹³⁹. Vzhledem k hierarchii právních norem by bylo nepřirozené vykládat nařízení s ohledem na směrnici, která navíc ani neobsahuje přesné vymezení pojmů používaných v obou aktech.

137. Odmítám tedy tvrzení, že by nařízení Dublin III mělo být vykládáno s ohledem na Schengenský hraniční kodex a čl. 3 odst. 2 směrnice o navracení.

138. Konečně, ačkoli nařízení Dublin III, Schengenský hraniční kodex a směrnice o navracení spadají pod hlavu V SFEU, která se týká prostoru svobody, bezpečnosti a práva, uvedené tři akty nemají stejný právní základ. Neexistence společného právního základu naznačuje, že zcela totožné nejsou ani kontext a cíle všech tří aktů¹⁴⁰.

139. Články 77, 78 a 79 SFEU se však týkají politik, které jsou součástí téže kapitoly, přičemž z článku 80 SFEU vyplývá, že uvedené politiky se řídí zásadou „solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni“. Obdobně je v bodě 25 odůvodnění nařízení Dublin III uvedeno, že politiky Unie týkající se podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí, včetně společného úsilí při správě vnějších hranic, vyžadují nastolení rovnováhy mezi kritérii příslušnosti v duchu solidarity.

136 – V takových případech spadá dotčený státní příslušník třetí země do oblasti působnosti směrnice o azylovém řízení a přísluší mu ochrana stanovená článkem 9 uvedené směrnice.

137 – Rozsudek ze dne 7. června 2016, C-47/15, EU:C:2016:408, body 48 a 49.

138 – Dále viz bod 155 a následující tohoto stanoviska.

139 – Rozsudek ze dne 10. prosince 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, bod 48.

140 – Akty SEAS mají stejný právní základ, a to čl. 78 odst. 2 SFEU [konkrétně právním základem kvalifikační směrnice je čl. 78 odst. 2 písm. a) a b) SFEU, právním základem směrnice o azylovém řízení je čl. 78 odst. 2 písm. d) SFEU a právním základem směrnice o přijímání žadatelů je čl. 78 odst. 2 písm. f) SFEU]. Právním základem nařízení Dublin III je samozřejmě čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU. Jako právní základ směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. 2001, L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/04, s. 162) je uváděn čl. 63 odst. 2 písm. a) a b) ES. Uvedený akt nebyl dosud aktualizován: příslušným právním základem by nyní, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, byl čl. 78 odst. 2 písm. g). Právním základem Schengenského hraničního kodexu je článek 77 SFEU a v případě směrnice o navracení je to článek 79 SFEU.

140. Vzhledem k výslovným instrukcím obsaženým v SFEU ve smyslu zajištění koordinace mezi různými politikami týkajícími se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, by bylo též zjevně nesprávné vykládat nařízení Dublin III, jako kdyby bylo schengenské *acquis* zcela irelevantní.

141. Mám tedy za to, že nařízení Dublin III je třeba vykládat pouze na základě znění, kontextu a cílů daného nařízení, a nikoli ve spojení s jinými akty Evropské unie – včetně zejména Schengenského hraničního kodexu a směrnice o navracení – tím však není dotčeno to, že při výkladu nařízení Dublin III je třeba ke zmíněným aktům přihlížet, je-li to nezbytné k zajištění soudržnosti různých politik v rámci hlavy V kapitoly 2 SFEU.

Druhý aspekt: článek 12 nařízení Dublin III

142. V období od září 2015 do března 2016 umožnily chorvatské a slovinské orgány, jež čelily přílivu státních příslušníků třetích zemí, kteří se chtěli přepravit přes jejich území, vstup těm, kteří měli v úmyslu podat v jiném členském státě žádost o mezinárodní ochranu¹⁴¹. Ve věci Jafari žádá předkládající soud o určení, zda je třeba povolení překročit území uvedených členských států považovat za „vízum“ ve smyslu čl. 2 písm. m) a článku 12 nařízení Dublin III. Táže se také, jaké důsledky by takové vízum mohlo mít [druhá otázka písm. b) až d)].

143. Ve věci A. S. nebyla výslovně položena otázka ohledně významu čl. 2 písm. m) a článku 12 nařízení Dublin III. A. S. nicméně také cestoval po západobalkánské trase a za účelem dosažení jím zvolené destinace mu bylo umožněno vstoupit na území různých členských států. Otázka, zda politika „propouštění“ odpovídá vízu pro účely kritérií kapitoly III, je tedy stejně relevantní i pro jeho situaci a je implicitně součástí třetí otázky položené v jeho věci. Podle ustálené judikatury Soudního dvora navíc platí, že formuloval-li předkládající soud otázku tak, že odkázal pouze na určitá ustanovení unijního práva, nebrání tato okolnost tomu, aby Soudní dvůr tomuto soudu poskytl veškeré prvky výkladu, které mohou být pro rozsouzení věci, jež mu byla předložena, užitečné, ať již na ně posledně uvedený soud v položených otázkách odkázal, či nikoli¹⁴².

144. Navrhovatelky ve věci Jafari, všechny členské státy, které předložily vyjádření, a Komise se shodují v tom, že na otázku předkládajícího soudu je třeba odpovědět záporně. Z článku 2 písm. m) a článku 12 nařízení Dublin III ve vzájemném spojení nevyplývá, že by členské státy, které umožnily státním příslušníkům třetích zemí vstoupit na své území a projít do členského státu, kde chtějí podat žádost o mezinárodní ochranu, udělily dotčeným osobám víza. Švýcarsko se k této otázce nevyjádřilo.

145. S tímto obecně prezentovaným názorem souhlasím.

146. Sestry Jafari v první řadě poukazují na to, že neměly při vstupu na území Evropské unie platná povolení k pobytu. Článek 12 odst. 1 nařízení Dublin III tedy pro ně není relevantní.

147. Jako státní příslušnice Afghánistánu měly povinnost mít při překročení vnější hranice členských států Evropské unie víza¹⁴³. Tuto podmínku nespĺňovaly.¹⁴⁴ Otázka zní, zda za okolností jejich průchodu různými členskými státy před příchodem do Slovinska, či případně Rakouska je třeba mít za to, že jim byla udělena víza na základě podmínek platných právních předpisů.

141 – V průzkumu uskutečněném výzkumným střediskem REACH pod názvem „Migration to Europe through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Report, December 2015 to May 2016“ („Migrace do Evropy přes západní Balkán – Srbsko a Bývalou jugoslávskou republiku Makedonie, prosinec 2015 až květen 2016“) uváděli respondenti zpravidla jako preferovanou destinaci Německo.

142 – Rozsudek ze dne 7. března 2017, X a X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, bod 39 a citovaná judikatura.

143 – Příloha I nařízení č. 539/2001.

144 – Totéž platí i pro A. S., neboť Sýrie je uvedena v příloze I nařízení č. 539/2001 jako třetí země, jejíž státní příslušníci musí mít při překročení vnější hranice Evropské unie ze třetího státu vízum.

148. Pokud by tomu tak bylo, pak by relevantním kritériem pro určení příslušného členského státu byl článek 12 nařízení Dublin III.

149. Pravidla upravující vydávání víz jsou složitá a zahrnují splnění celé řady formalit. To je zcela namístě. Nejpodstatnější přitom je, že vyžadují předložení nějakého písemného dokumentu. Z žádného z předkládacích rozhodnutí však nevyplývá, že by některý členský stát *udělil* vízum v běžném slova smyslu: tedy že by některý členský stát formálně zaslal nebo předal žadateli vízum¹⁴⁵. Je nesporné, že v tomto případě nebyla splněna žádná z běžných podmínek. Nebylo otištěno žádné razítko označující přípustnost žádosti o vízum, nebyla uvedena doba platnosti ani nebyl vyplněn vízový štítek¹⁴⁶. Nemohla tedy být splněna žádná z podmínek stanovených v nařízení č. 1683/95.

150. Uvedené formality jsou obzvláště důležité pro správné fungování VIS, který umožňuje příslušníkům pohraniční stráže ověřit, že osoba předkládající vízum je jeho oprávněným držitelem, a identifikovat osoby nacházející se v schengenském prostoru s falešnými doklady¹⁴⁷.

151. Mám tedy za to, že okolnosti popsané předkládajícími soudy v předkládacích rozhodnutích ve věcech A. S. a Jafari nelze vykládat v tom smyslu, že vedly k udělení „víza“ pro účely čl. 2 písm. m) a článku 12 nařízení Dublin III.

152. Vykládat slova „udělil vízum“ v článku 12 jiným způsobem by bylo v rozporu s jejich přirozeným významem. Váhu má argument navrhovatelů, že pokud by neformální „propouštění“ bylo rovnocenné vízu, nebylo by možné použít čl. 12 odst. 4 a 5 nařízení Dublin III. To by nebylo slučitelné s uvedeným nařízením. Takový výklad by rovněž vážně narušil propracovaná a složitá pravidla týkající se víz stanovená vízovým kodexem a souvisejícími akty a nepříznivě by se dotkl fungování VIS¹⁴⁸.

153. Za zcela mimořádných okolností, kdy na přelomu let 2015 a 2016 nastal hromadný příliv státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie, kterým bylo umožněno překročit vnější hranici Evropské unie ze třetích zemí, nelze skutečnost, že některé členské státy umožnily dotčeným státním příslušníkům třetích zemí překročit vnější hranici Evropské unie a poté dál cestovat do jiných členských států Evropské unie s cílem podat žádost o mezinárodní ochranu v jimi zvoleném členském státě, postavit na roveň udělení „víza“ pro účely čl. 2 písm. m) a článku 12 nařízení Dublin III.

154. S ohledem na závěr, k němuž jsem právě došla, není nutné odpovídat na druhou otázku písm. b), c) a d) ve věci Jafari.

Třetí aspekt: výklad pojmu „překročil nedovoleným způsobem hranici členského státu“ v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III

155. Oba předkládající soudy žádají o vodítko k významu slov „žadatel překročil nedovoleným způsobem [...] hranici některého členského státu“ v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. V zásadě potřebují určit, zda zcela výjimečná situace existující v rozhodné době, kdy členské státy výslovně povolily příliv státních příslušníků třetích zemí na svá území s cílem umožnit jim přejít přes daný stát a požádat o mezinárodní ochranu v členském státě Evropské unie své volby, představuje „překročení nedovoleným způsobem“, a spadá tak do oblasti působnosti uvedeného ustanovení.

145 – Viz body 62 a 63 tohoto stanoviska.

146 – Jak vyžadují články 20 a 24 vízového kodexu.

147 – Článek 21 vízového kodexu; viz dále bod 60 tohoto stanoviska.

148 – Viz článek 21 nařízení č. 767/2008 a bod 31 odůvodnění nařízení Dublin III.

156. Francie, Řecko, Maďarsko, Slovinsko, Spojené království, Švýcarsko a Komise tvrdí, že se čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III za takových okolností použije. Rakousko má za to, že vzhledem k okolnostem panujícím v rozhodné době je třeba zvažovat výklad uvedeného ustanovení ve spojení s čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu, který umožňuje povolit státním příslušníkům třetích zemí, již nesplňují podmínky čl. 5 odst. 1 pro vstup na území Evropské unie, vstup z humanitárních důvodů. Itálie se domnívá, že nedošlo k „překročení nedovoleným způsobem“ pro účely nařízení Dublin III, protože příslušná kritéria kapitoly III je třeba vykládat s ohledem na článek 31 Ženevské úmluvy.

157. Navrhovatelé v obou věcech zdůrazňují, že překročili vnější hranici Evropské unie s výslovným povolením a za asistence příslušných vnitrostátních orgánů. Nepřekročili tedy „hranici nedovoleným způsobem“ ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III.

158. Z kontextu obou projednávaných věcí vyvstává složitá a kontroverzní otázka.¹⁴⁹ Pokud státní příslušníci třetích zemí překročí vnější hranici Evropské unie způsobem, který neodpovídá ustanovením Schengenského hraničního kodexu, nastávají v takovém případě bez dalšího takové důsledky v rámci dublinského systému, že první členský stát, na jehož území vstoupí, zůstává příslušným k posuzování jejich žádostí o mezinárodní ochranu? Ačkoli ze znění čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III vyplývá, že se toto ustanovení použije v případě, kdy žadatel překročí hranici členského státu nedovoleným způsobem, není vůbec jasné, zda normotvůrce zamýšlel, aby bylo zmíněné ustanovení použito za takových bezprecedentních okolností, jaké nastaly v obou projednávaných věcech.

159. Maďarská, italská, slovinská a švýcarská vláda poukazuje na to, že v některých verzích uvedeného textu se odkazuje na „ilegální překročení hranice“¹⁵⁰, zatímco v jiných na „překročení hranice nedovoleným způsobem“¹⁵¹.

160. V mezinárodním uprchlickém právu se přídavná jména „nedovolený“ („irregular“) a „ilegální“ („illegal“) nepovažují za synonyma, a to zejména v kontextu pohybu státních příslušníků třetích zemí přes hranice. Výraz „nedovolený“ je širší než „ilegální“. Je rovněž méně tendenční, neboť neobsahuje konotace či nádech (implicitní) trestnosti ve vztahu k takto popsané osobě¹⁵².

161. Souhlasím však s tvrzením zúčastněných stran, že existence jazykových rozdílů sama o sobě neznamená, že by text byl nejednoznačný v tom smyslu, že by zmíněné rozdíly musely vést k rozdílnému výkladu formulace „žadatel překročil nedovoleným způsobem [...] hranice některého členského státu“¹⁵³. Zmíněné rozdíly jsou výsledkem odlišného překladu původního znění. Uvedený závěr potvrzuje i skutečnost, že anglické znění přílohy II dublinského prováděcího nařízení neodpovídá anglickému znění čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. Bod 7 seznamu A přílohy II první jmenovaného nařízení je nadepsán takto: „Nedovolený vstup na území přes vnější hranici (čl. 13 odst. 1)“ [v anglickém znění: „Illegal entry at an external frontier (Article 13(1))“]. V tomto bodě jsou uvedeny přímé důkazy relevantní pro takové posouzení (viz bod 44 tohoto stanoviska). Obsahuje také

149 – Viz body 1 až 9 tohoto stanoviska.

150 – Německé a slovinské znění.

151 – Anglické a francouzské znění.

152 – Rada Evropy rozlišuje mezi ilegálními migranty a migranty, kteří se pohybují nedovoleným způsobem. Poukazuje na usnesení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1509 (2006) a uvádí, že výraz „ilegální“ je upřednostňován, jedná-li se o stav či proces, kdežto slovo „nedovolený“ je vhodnější, jde-li o osobu. Vzhledem k asociaci s trestností se má tedy za to, že výrazu „ilegální migrace“ je třeba se vyhnout, protože většina osob migrujících nedovoleně nejsou zločinci. Pobyt v zemi bez potřebných dokladů není ve většině států trestný čin, nýbrž jen přestupek. Komise dlouho upřednostňovala pojem „ilegální přistěhovalectví“, ale poslední dobou používá i výraz „nedovolená migrace“: v doporučení Komise (EU) 2017/432 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění [směrnice o navracení] (Úř. věst. 2017, L 66, s. 15) jsou slova „ilegální“ a „[nedovolený]“ patrně používána zaměnitelně.

153 – Rozsudek ze dne 1. března 2016, Kreis Warendorf a Osso, spojené věci C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127.

výslovný křížový odkaz na čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, ale je zde použito slovo „illegal“ namísto slova „irregular“ (tedy pojmu, který se nachází v anglickém znění samotného čl. 13 odst. 1). Není pravděpodobné, že by normotvůrce v tomto případě zamýšlel věcně rozlišovat mezi těmito dvěma přídavnými jmény v obou zmíněných textech.

162. Dodávám, že v bodě 12 odůvodnění je uvedeno, že se směrnice o azylovém řízení použije spolu s ustanoveními nařízení Dublin III, aniž jsou jí tato ustanovení dotčena. Článek 31 odst. 8 písm. h) uvedené směrnice stanoví, že řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu může být urychleno nebo uskutečněno na hranicích nebo v tranzitním prostoru, pokud žadatel vstoupí na území členského státu „protiprávně“ („unlawfully“). Slovo „protiprávně“ („unlawfully“) je tak již třetí přídavné jméno, jež normotvůrce použil pro způsob, kterým státní příslušník třetí země, jehož se dané ustanovení týká, překročil hranici členského státu. Je třeba jej patrně vykládat způsobem, který je slučitelný se slovy „překročil nedovoleným způsobem“ v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, jež jsou dostatečně široká na to, aby jej šlo pod ně podřadit¹⁵⁴.

163. V nařízení Dublin III není pojem „překročení hranice nedovoleným způsobem“ vymezen.

164. Zmínky o přímých důkazech v čl. 22 odst. 3 nařízení Dublin III a v dublinském prováděcím nařízení jasně dokládají, že otázka, *zda v konkrétním případě došlo k nedovolenému vstupu, je především skutkovou otázkou*, již přísluší zodpovědět vnitrostátním orgánům.

165. To, zda je překročení hranice „nedovolené“, se tedy určuje s odkazem na přílohu II dublinského prováděcího nařízení, jež obsahuje dva seznamy kritérií, která je třeba použít pro účely určení státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu¹⁵⁵. Seznam A obsahuje relevantní přímé důkazy. Nepřímé důkazy jsou uvedeny v seznamu B¹⁵⁶. Mezi přímé důkazy patří „vstupní razítko v cestovním pase; výstupní razítko země sousedící s členským státem, přičemž se vezme v úvahu trasa, kterou použil žadatel o azyl, a den překročení hranice; jízdenky nezvratně potvrzující vstup přes vnější hranici; vstupní razítko nebo obdobný záznam v cestovním pase“.

166. Účelem systému Eurodac je pomoci při určování členského státu, který je příslušný pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podané podle nařízení Dublin III¹⁵⁷. Členské státy jsou povinny neprodleně sejmout otisky prstů žadatelů starších 14 let a předat tyto otisky (nejpozději do 72 hodin od podání žádosti) ústřednímu systému Eurodac¹⁵⁸. Členské státy mají obdobnou povinnost sejmout otisky prstů státních příslušníků třetích zemí, kteří byli zadrženi v souvislosti s neoprávněným překročením hranice¹⁵⁹.

167. Dublinské prováděcí nařízení stanoví, že shoda otisků prstů zjištěná ze systému Eurodac vede ke vzniku domněnky nedovoleného vstupu¹⁶⁰.

154 – Také francouzské znění používá jiné přídavné jméno: v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III je uvedeno slovo „irrégulièrement“. V článku 31 odst. 8 písm. h) směrnice o azylovém řízení je použit výraz „est entré ou a prolongé son séjour illégalement“. Totéž platí pro německé znění, které používá slovo „illegal“ v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III a slovo „unrechtmäßig“ v čl. 31 odst. 8 písm. h) směrnice o azylovém řízení.

155 – Účelem uvedených seznamů je zajistit návaznost na Dublinskou úmluvu a akty, které ji nahradily: viz bod 2 odůvodnění dublinského prováděcího nařízení.

156 – V článku 22 odst. 4 nařízení Dublin III je uvedeno, že požadavky kladené na důkazy by neměly přesáhnout mez, která je nezbytná pro řádné uplatňování daného nařízení: viz rovněž čl. 22 odst. 5.

157 – Článek 1 nařízení o Eurodac.

158 – Článek 9 nařízení o Eurodac.

159 – Článek 14 odst. 1 nařízení o Eurodac.

160 – Bod 7 první odrážka seznamu A v příloze II dublinského prováděcího nařízení. Jelikož se členský stát, který snal otisky prstů, stává následně podle čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III příslušným k posouzení jakékoli budoucí žádosti o mezinárodní ochranu, může tato skutečnost v praxi odrazovat od důsledného uplatňování nařízení o Eurodac.

168. V schengenském prostoru je užitečným nástrojem pro určení, zda státní příslušník třetí země vstoupil na území Evropské unie dovoleným způsobem, také Schengenský hraniční kodex. Podmínky vstupu jsou stanoveny v čl. 5 odst. 1, kdežto článek 7 stanoví pravidla týkající se hraničních kontrol. Je pravděpodobné, že pokud takové kontroly prokážou, že nebyly splněny podmínky stanovené v čl. 5 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, budou dány přímé důkazy uvedené v bodě 7 seznamu A přílohy II dublinského prováděcího nařízení nebo nepřímé důkazy uvedené v bodě 7 seznamu B.

169. V případech, kdy došlo k nesplnění formálních právních podmínek pro překročení vnější hranice státními příslušníky třetích zemí, bude většinou pravděpodobné, že došlo k nedovolenému překročení hranice.

170. Je nesporné, že navrhovatelé v obou původních řízeních nesplnili formální požadavky stanovené Schengenským hraničním kodexem.

171. Nařízení Dublin III však nebylo zamýšleno jako nástroj pro určení členského státu příslušného k mezinárodní ochraně v případě hromadného přílivu lidí¹⁶¹. Okolnosti existující v rozhodné době odpovídají mezeře v právní úpravě, kterou neupravují konkrétně Smlouvy ani sekundární předpisy.

172. Lze vykládat stávající ustanovení tak, aby zahrnovala i uvedené okolnosti?

173. Ženevská úmluva nestanoví žádný vzor systému určování státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu¹⁶². Uvedený akt (na rozdíl od unijního *acquis*) vychází ze samostatného systému mezinárodního práva. Souhlasím nicméně s italskou vládou, že ve světle čl. 78 odst. 1 SFEU je namístě brát v potaz články 31 a 33 Ženevské úmluvy jako východisko pro výklad čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. Státy, které umožnily žadatelům přejít přes své území, tak jednaly v souladu se svými závazky podle Ženevské úmluvy.

174. Zohledňovat je třeba také právo na azyl zakotvené v článku 18 Listiny a zákaz mučení a nelidského a ponižujícího zacházení v článku 4¹⁶³. Posledně jmenované ustanovení je obzvláště relevantní, pokud jde o otázku navracení státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o mezinárodní ochranu, do podmínek, které by byly v rozporu s článkem 4 nebo které by je přinutily pobývat na státních hranicích za ponižujících podmínek¹⁶⁴.

175. Skutečně obtížná otázka zní, kde je třeba hledat vyvážené řešení.

176. Na jedné straně je patrně zřejmé, že státní příslušníci třetích zemí v postavení A. S. či rodin sester Jafari nevyhoví požadavkům stanoveným v čl. 5 odst. 1. Nelze tedy mít za to, že překročili „dovoleným způsobem“ vnější hranici Evropské unie. Na druhé straně je stejně tak zřejmé, že orgány tranzitních členských států Evropské unie v rozhodné době nejen *tolerovaly* hromadné překračování hranice, a *konkludentně je povolily*, ale dokonce *aktivně umožňovaly* vstup na své území a tranzit přes ně. Je takové překročení „nedovolené“ v běžném slova smyslu? Dozajista nikoli. Jak však máme uvedený pojem vymezit, a popisuje skutečně smysluplně to, co se událo?

161 – Právním základem nařízení Dublin III je čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU. Poukazuji na to, že čl. 78 odst. 2 písm. c) upravuje společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu: viz směrnici 2001/55/ES. Jelikož byla uvedena směrnice přijata před Lisabonskou smlouvou z roku 2009, v odůvodnění směrnice se odkazuje na čl. 63 písm. a) a b) ES.

162 – UNHCR uvádí, že „Dublinské nařízení je jediným regionálním nástrojem, který upravuje určování příslušnosti v případě žadatelů o azyl a je významným prostředkem, aby byli žadatelé o azyl sloučeni se svými rodinami v rámci Unie“. Vyjádření UNHCR k návrhu Evropské komise týkajícímu se 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), s. 6.

163 – Článek 3 EÚLP stanoví odpovídající právo.

164 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 94.

177. Článek 13 odst. 1 nařízení Dublin III je nejčastěji používaným kritériem kapitoly III pro určení členského státu příslušného k posouzení žádostí o mezinárodní ochranu¹⁶⁵. Účelem uvedeného ustanovení je motivovat členské státy k tomu, aby byly ostražitě při zajišťování integrity vnější hranice Evropské unie. Jeho cílem je také odradit žadatele od sekundárních pohybů a praktik „forum shopping“¹⁶⁶.

178. Učinně na okamžik krok zpět a podívejme se nejprve, jak vypadá „normální“ situace podle nařízení Dublin III; poté se vrátíme k oběma dotčeným věcem.

179. Za normálních okolností se čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III použije na osobu, která lstí či tajně vstoupí na území členského státu, aniž je takový vstup povolen (z procesního i hmotněprávního hlediska) příslušnými orgány. Vstup dané osoby a její další pobyt na tomto území jsou zjevně „nedovolené“. Existuje soubor pravidel, která měla být, ale nebyla dodržena. Vstup nebyl dotyčným členským státem tolerován, ale zároveň tento členský stát vstupu nezabránil. Možná kdyby byl daný členský stát obezřetnější při ochraně vnější hranice Evropské unie, nepovedlo by se dané osobě na její území proniknout.

180. Za takových okolností je zcela pochopitelné, proč je daný členský stát podle čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III příslušný k posouzení následné žádosti dané osoby o mezinárodní ochranu.

181. Vraťme se nyní k humanitární krizi, která nastala v období od září 2015 do března 2016.

182. Dochází přílivu zoufalých lidí – osoby, které prchají před válkou v Sýrii, doplňují ty, které odcházejí z Iráku či Afghánistánu. Přicházejí na chorvatskou hranici ve stovkách a tisících¹⁶⁷. Nemají u sebe skoro či vůbec nic. Pokud by tito lidé nebyli vpuštěni, zřídili by nějaké improvizované tábory s mezinárodní pomocí – pokud a až by byla poskytnuta – od takových organizací, jako je UNCHR, Červený kříž nebo Lékaři bez hranic, které by jim pomohly zajistit stravu, přístřeší a péči. Došlo by k humanitární krizi přímo na prahu Evropské unie. S tím by bylo spojeno zjevné riziko možné destabilizace sousedních balkánských států a reálné ohrožení míru a bezpečnosti v regionu. Přichází zima.

183. To, který členský stát EU stojí v „přední linii“, není otázkou volby, ale zeměpisu. Tyto členské státy – stejně jako všechny členské státy Evropské unie – mají mezinárodní závazky podle Ženevské úmluvy. Z humanitárních důvodů by zjevně měly přijmout tyto trpící lidské bytosti na své území. Pokud tak ovšem učiní, nebudou tyto členské státy schopny zaručit vhodné podmínky přijetí pro každého.¹⁶⁸ Stejně tak nemohou rychle posoudit každou žádost o mezinárodní ochranu, jsou-li jejich správní orgány zahlceny obrovským počtem podání¹⁶⁹.

165 – Dokument „*The Reform of the Dublin System*“ („Reforma dublinského systému“), zveřejněný generálním ředitelstvím Evropské komise pro migraci a vnitřní věci.

166 – Kritéria kapitoly III týkající se podmínek vstupu, zejména nynější čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, byla odvozena ze stejných zásad, jež byly obsaženy v prováděcí úmluvě [zejména dřívějšího čl. 30 písm. e)], tedy myšlenky, že v prostoru, kde je Smlouvou zaručen volný pohyb osob, je každý členský stát odpovědný všem ostatním za své jednání ohledně vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí a musí nést následky svého jednání v duchu solidarity a spravedlivé spolupráce: pokud jde o nařízení Dublin II, viz důvodovou zprávu k návrhu Komise COM(2001) 447; rovněž viz důvodovou zprávu k návrhu Komise COM(2008) 820. Dále viz bod 129 tohoto stanoviska, pokud jde o význam původu dublinských aktů.

167 – Součástí zmíněného přílivu byli také lidé, kteří nebyli státními příslušníky těchto států, stejně tak jako lidé, kteří nebyli k migraci přinuceni z důvodu pronásledování; viz zejména poznámku pod čarou 4 a bod 7 tohoto stanoviska.

168 – Podle směrnice o přijímání žadatelů jsou členské státy povinny splnit některé normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, které zaručují důstojnou úroveň života a srovnatelné životní podmínky v celé Evropské unii. Členské státy jsou přitom vázány povinnostmi vyplývajícími z takových dokumentů mezinárodního práva, jako jsou Ženevská úmluva a EÚLP.

169 – Viz níže poznámku pod čarou 209.

184. V tomto ohledu existuje určité napětí, protože Dublinská úmluva byla původně přijata se dvěma různými cíli¹⁷⁰. Na jedné straně je účelem dublinského systému zavést mezistátní mechanismus umožňující členským státům určit urychleně stát, který je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. V tomto směru se členské státy snaží předejít dvěma fenoménům, a to „forum shopping“ a sekundárním pohybům. Komise nedávno uvedla: „Nejdůležitější je, že se všechny členské státy musejí zavázat, že ukončí ‚propouštěcí‘ přístup k osobám, které dají najevo, že mají zájem požádat o azyl jinde. Lidé, kteří přicházejí do Unie, musejí vědět, že pokud potřebují ochranu, bude jim poskytnuta, ale že si nemohou vybrat kde.“¹⁷¹ Na druhé straně je uvedený přístup v rozporu s cílem sledovaným mnoha občanskými organizacemi i UNCHR, který je založen na rozdělení odpovědnosti v závislosti na tom, kde je podána žádost o mezinárodní ochranu. Tento cíl však dosud nebyl naplněn, protože zatím k tomu nebyla politická vůle¹⁷².

185. Nic nenaznačuje, že by A. S. či rodiny sester Jafari měly v úmyslu podat více žádostí v několika členských státech¹⁷³. Obdobně nejsou v obou těchto věcech odůvodněné ani obavy ze sekundárního pohybu. Vstup A. S. a rodin sester Jafari do Evropské unie byl doložen. Jejich cesty nebyly protiprávní ve smyslu předvídaném právními předpisy¹⁷⁴.

186. Je zjevné, že překročení hranic, ke kterému došlo v projednávaných věcech, nebylo „řádné“. Nesouhlasím však s tím, že by toto překročení hranic mělo být správně kvalifikováno jako „nedovolené“ ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, s tím výsledkem, že členský stát, jehož hranice byla překročena „nedovoleným způsobem“, se stává příslušným k posouzení následné žádosti o mezinárodní ochranu.

187. Zde spatřuji další problém v argumentaci přednesené zejména Francií a Komisí. A. S. a rodiny sester Jafari vstoupili poprvé na území Evropské unie ze třetí země, když překročili hranici do Řecka, které je tedy prvním členským státem vstupu. Při striktním výkladu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III je tedy Řecko členským státem příslušným k posouzení jejich žádostí o mezinárodní ochranu. Od roku 2011 se však uznává, že žadatelé o mezinárodní ochranu nemohou být vraceni do Řecka¹⁷⁵.

188. V rámci stejné trasy pozemní cestou poté A. S. a rodiny sester Jafari nakrátko opustili území Evropské unie a posléze do něj *znovu* vstoupili překročením chorvatské hranice. Chorvatsko je tedy *druhý* členský stát, do něhož vstoupili ze třetí země. Není třeba zmiňovat, že ne všechny členské státy Unie mají pozemní hranice pouze s jinými členskými státy¹⁷⁶. Nic ve znění čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III nepodporuje výklad, podle něhož příslušnost podle uvedeného ustanovení přechází na *druhý* členský stát vstupu.

189. Pravda je taková, že účelem čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III bylo řešit běžnou situaci jednotlivých překročení hranic a jednotlivých žádostí, kdy dotčený státní příslušník třetí země vstoupí na území členského státu Evropské unie protiprávně ze třetí země. Ani toto ustanovení ani nařízení Dublin III jako celek nebyly koncipovány tak, aby se vztahovalo na případy *povolného* překročení hranic

170 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 86, nyní kodifikovaný v čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

171 – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o aktuálním stavu provádění prioritních opatření v rámci Evropského programu pro migraci, COM(2016) 85 final.

172 – COM(2008) 820 final.

173 – Viz poznámku pod čarou 96 výše.

174 – A. S. vstoupil na území Chorvatska ze Srbska na určeném hraničním přechodu: viz bod 71 tohoto stanoviska. Rodiny sester Jafari vstoupily do Chorvatska ze Srbska poté, co podstoupily předběžné kontroly s cílem určit, zda se skutečně jedná o státní příslušnice Afghánistánu, a je tedy pravděpodobné, že budou mít nárok na mezinárodní ochranu: viz bod 86 tohoto stanoviska.

175 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 94; dále viz body 231 až 242 tohoto stanoviska.

176 – Viz body 1 a 2 tohoto stanoviska.

v případě hromadného přílivu potenciálních uchazečů o mezinárodní ochranu. Uvedené nařízení nemá zajišťovat udržitelné sdílení příslušnosti u žadatelů o mezinárodní ochranu v celé Evropské unii v případě takového přílivu osob. Právě z toho však vycházejí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávaných věcech¹⁷⁷.

190. Mám tedy za to, že výraz „žadatel překročil nedovoleným způsobem [...] hranice některého členského státu“ v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III se nevztahuje na situaci, kdy v důsledku hromadného přílivu státních příslušníků třetích zemí, kteří mají v úmyslu požádat v Evropské unii o mezinárodní ochranu, členské státy umožní dotčeným státním příslušníkům třetích zemí překročit vnější hranici Evropské unie a následně cestovat do jiných členských států Evropské unie s cílem podat žádosti o mezinárodní ochranu v určitém konkrétním členském státě.

Čtvrtý aspekt: čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu

191. Předkládající soud potřebuje určit, zda z „propouštěcího“ přístupu vyplývá, že dotčeným státním příslušníkům třetích zemí bylo „povoleno“ překročit vnější hranici Evropské unie ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu.

192. Použije-li se mnou navržený výklad nařízení Dublin III (uvedený v bodě 141 tohoto stanoviska), není striktně vzato nutné se uvedeným ustanovením Schengenského hraničního kodexu zabývat. Pro úplnost tak nicméně přesto učiním.

193. A. S. a rodiny sester Jafari původně překročili vnější hranici Evropské unie v Řecku. Poté překročili vnější hranici do třetí země, a to Býv. jug. rep. Makedonie. Konečně pak překročili vnější hranici Evropské unie ze Srbska do Chorvatska. Na první pohled spadají do oblasti působnosti Schengenského hraničního kodexu¹⁷⁸.

194. Článek 5 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu stanoví podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí v případě „krátkodobého pobytu“¹⁷⁹. Státní příslušník třetí země (v tomto případě státní příslušník Afghánistánu nebo Sýrie) musí splňovat následující podmínky: i) mít platný cestovní doklad¹⁸⁰; ii) mít platné vízum¹⁸¹ a iii) být schopen zdůvodnit účel a podmínky předpokládaného pobytu¹⁸². Dotčený státní příslušník třetí země nesmí být osobou vedenou v SIS a nesmí být považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy dotčeného členského státu¹⁸³. Podmínky stanovené v čl. 5 odst. 1 jsou kumulativní povahy.

195. Schengenský hraniční kodex předvídá provádění hraničních kontrol v souladu s jeho články 6 a 7. Uvedené kontroly mohou být za mimořádných a nepředvídaných okolností zmírněny¹⁸⁴. Při vstupu a výstupu je nicméně třeba podle článku 10 systematicky opatřovat cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí otiskem razítka. Hlavním účelem ostrahy hranic upravené v čl. 12 odst. 1

177 – Viz dále důvodovou zprávu k návrhu Komise „nařízení Dublin IV“ – Návrh 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, ze dne 4. května 2016].

178 – Článek 3 Schengenského hraničního kodexu.

179 – Tedy vstup na dobu nepřesahující 90 dnů během období 180 dnů (viz vízový kodex). Schengenský hraniční kodex neobsahuje žádná pravidla pro dlouhodobé pobyty.

180 – Dále viz čl. 5 odst. 1 písm. a) Schengenského hraničního kodexu.

181 – Dále viz čl. 5 odst. 1 písm. b) Schengenského hraničního kodexu.

182 – Dále viz čl. 5 odst. 1 písm. c) Schengenského hraničního kodexu.

183 – Viz čl. 5 odst. 1 písm. d) a e) Schengenského hraničního kodexu.

184 – Viz bod 54 tohoto stanoviska.

Schengenského hraničního kodexu je zabránit nedovolenému překračování hranic, čelit přeshraniční trestné činnosti a přijímat opatření proti osobám, které překročily hranice „nezákonně“¹⁸⁵. Státnímu příslušníkovi třetí země, který nespĺňuje všechny podmínky stanovené v čl. 5 odst. 1, musí být odepřen vstup, nepoužije-li se jedna z výjimek stanovených v čl. 5 odst. 4.

196. Článek 5 odst. 4 písm. c) věta první umožňuje členským státům povolit vstup mimo jiné z humanitárních důvodů nebo za účelem splnění mezinárodních závazků.

197. Francie a Komise mají za to, že na obě projednávané věci se nevztahuje čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. Argumentují tím, že členské státy jsou povinny provést individuální posouzení každého případu a určit, zda je uvedené ustanovení použitelné. Takové posouzení nebylo ve věci A. S. ani ve věci Jafari provedeno. Podle jejich závěru se tedy nelze uvedeného čl. 5 odst. 4 písm. c) dovolávat.

198. S tím nesouhlasím.

199. Zaprvé znění výjimky stanovené v čl. 5 odst. 4 písm. c) je obdobné znění uvedenému v čl. 5 odst. 2 prováděcí úmluvy. Druhý pododstavec uvedeného ustanovení obsahuje navíc následující text: „Zvláštní ustanovení azylového práva [...] nejsou dotčen[a]“.

200. Z legislativní historie vyplývá, že v návrhu Schengenského hraničního kodexu předloženém Komisí bylo vysvětleno, že navrhované nařízení v zásadě odpovídá článkům 3 až 8 v kapitole 1 prováděcí úmluvy¹⁸⁶. Znění čl. 5 odst. 2 prováděcí úmluvy bylo uvedeno v čl. 5 odst. 6 a čl. 11 odst. 1 návrhu Komise. Evropský parlament vložil za účelem vyjasnění pravidel do textu výjimku, která nyní tvoří čl. 5 odst. 4 písm. c)¹⁸⁷.

201. Nemám za to, že by z neexistence konkrétního odkazu na „zvláštní ustanovení azylového práva“ vyplývalo, že danou výjimku nelze za takových okolností, jaké vznikly v období od září 2015 do března 2016, použít. Je možné, že normotvůrce považoval znění čl. 5 odst. 4 písm. c), ve spojení s čl. 3a a ve světle bodu 7 odůvodnění, za dostatečně jasné i bez vložení dalších slov.

202. Zadruhé pojem „humanitární důvody“ není v Schengenském hraničním kodexu vymezen. Generální advokát Mengozzi vyjádřil nedávno názor, že uvedený pojem je autonomním pojmem unijního práva¹⁸⁸. S tím souhlasím. Jedná se o široký výraz, pod nějž lze podřadit postavení osob, jež prchají před pronásledováním a které podléhají zásadě nenavrácení. Výklad uvedeného výrazu v čl. 5 odst. 4 písm. c) by navíc měl zohledňovat povinnost stanovenou v článku 3a – že členské státy jsou povinny jednat v plném souladu s příslušnými ustanoveními práva Unie včetně Listiny, Ženevské úmluvy a základních práv.

203. Mám tedy za to, že konkrétní situace A. S. a rodin sester Jafari spadá pod čl. 5 odst. 4 písm. c) větu první Schengenského hraničního kodexu.

204. Nic nenaznačuje, že by v těchto věcech bylo provedeno individuální posouzení. Je velmi pravděpodobné, že takové posouzení provedeno nebylo. Použije se i tak zmíněné ustanovení?

185 – Osoba, která překročila hranici „nezákonně“ a nemá právo pobytu na území dotčeného členského státu, musí být zadržena a musí být uplatněny postupy směřující k jejímu navrácení podle směrnice o navrácení.

186 – Návrh nařízení Rady, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob ze dne 26. května 2004, COM(2004) 391 final, s. 8.

187 – Pozměňovací návrh přijatý Evropským parlamentem byl považován za nezbytný k zohlednění „humanitárních aspektů či nouzových situací jako platných důvodů pro odchylku od základních ustanovení“; viz zprávu Evropského parlamentu o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, A6-0188/2005 final, s. 71 a 74.

188 – Stanovisko ve věci X a X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:93, bod 130, pokud jde o článek 25 vízového kodexu.

205. Mám za to, že ano.

206. Je pravda, že čl. 5 odst. 4 písm. c) druhá věta Schengenského hraničního kodexu vyžaduje individuální posouzení každého jednotlivého případu s cílem určit, zda se na dotyčnou osobu vztahuje záznam v SIS. Není zde však uvedeno, že by první věta téhož ustanovení byla použitelná jen v případě, že již byla splněna podmínka stanovená v druhé větě. Obě části čl. 5 odst. 4 písm. c) jsou nepochybně navzájem spojeny, ale první lze vykládat nezávisle na druhé.

207. Mám tedy za to, že i pokud má být kritérium stanovené v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III vykládáno ve spojení se Schengenským hraničním kodexem, je hraniční členský stát oprávněn uplatnit výjimku stanovenou v čl. 5 odst. 4 písm. c) zmíněného kodexu a povolit státním příslušníkům třetích zemí překročit jeho vnější hranici, aniž provede individuální posouzení okolností existujících v rozhodné době. Takový členský stát by sice měl usilovat o to, aby splnil i požadavek stanovený ve druhé větě uvedeného ustanovení, použití první věty čl. 5 odst. 4 písm. c) tím však není podmíněno.

208. V případě, kdy členský stát povolí státnímu příslušníkovi třetí země vstoupit na své území na základě čl. 5 odst. 4 písm. c), je dotyčná osoba někdo, kdo z podstaty věci nesplňuje podmínky vstupu stanovené v čl. 5 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu. Nejsou-li uvedené podmínky vstupu splněny, musí být překročení vnější hranice dotyčným státním příslušníkem třetí země nutně z formálního hlediska nedovolené. Vstup dané osoby je však fakticky *povolen* a právním základem takového povolení je čl. 5 odst. 4 písm. c).

209. Uvedené povolení nelze pro účely čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III ignorovat.

210. Podpůrně tedy vyslovuji závěr, že pokud členský stát povolí vstup státního příslušníka třetí země na své území na základě čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu, je dotyčný státní příslušník třetí země z podstaty věci někdo, kdo nesplňuje podmínky vstupu stanovené v čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení. Nejsou-li uvedené podmínky vstupu splněny, musí být překročení vnější hranice dotyčným státním příslušníkem třetí země nutně z formálního hlediska nedovolené. Jeho vstup na území státu je však fakticky povolen a právním základem takového povolení je výjimka stanovená v čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu.

Pátý aspekt: článek 14 nařízení Dublin III

211. Z mých závěrů uvedených v bodech 152 a 190 tohoto stanoviska vyplývá, že podle mého názoru se kritéria kapitoly III uvedená v článcích 12 (víza) a 13 (nedovolený vstup) nařízení Dublin III nepoužijí za okolností, které panovaly na západním Balkáně od září 2015 do března 2016.

212. Navrhovatelky ve věci Jafari argumentují tím, že relevantním kritériem je článek 14 nařízení Dublin III (vstup s osvobozením od vízové povinnosti).

213. Uvedenou argumentaci neshledávám přesvědčivou.

214. Zprvč nařízení č. 539/2001 stanoví pravidla obsahující výčet třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překročení vnějších hranic Evropské unie vízum. Jsou-li uvedená pravidla použitelná (jak je tomu v projednávané věci), *musí* mít dotyčný státní příslušník třetí země příslušné vízum¹⁸⁹. Zmíněné nařízení obsahuje určité výjimky z uvedeného obecného požadavku, například výjimky, které platí pro státní příslušníky třetích zemí uvedených na seznamu v příloze II nařízení č. 539/2001, kteří

189 – Článek 1 odst. 1 nařízení č. 539/2001.

mají v úmyslu pobývat „krátkodobě“ v Evropské unii¹⁹⁰. Výjimky z daného obecného pravidla jsou rovněž přípustné tehdy, pokud se použijí podmínky stanovené v článku 4 uvedeného nařízení¹⁹¹. Kromě zmíněných výslovných výjimek z obecného pravidla však neexistují žádné jiné okolnosti, za kterých může být státní příslušník třetí země zproštěn povinnosti mít vízum.

215. Zadruhé při neexistenci výslovného ustanovení v článku 14 nařízení Dublin III mám za to, že výraz „[státní příslušník třetí země] je osvobozen od vízové povinnosti“ nelze vykládat v tom smyslu, že členský stát může z jiných či dalších důvodů jednostranně neuplatnit obecný požadavek na vízum stanovený v článku 1 nařízení č. 539/2001 (ve spojení s jeho přílohou I pro některé třetí země). Uvedené nařízení je ostatně přímo použitelné ve všech členských státech v souladu s článkem 288 SFEU. Uvedené formulaci rozumím namísto toho tak, že odkazuje především na požadavky na víza, které *nejsou* upraveny nařízením č. 539/2001, jako je tomu u dlouhodobých víz.

216. Zatřetí byli členové rodin sester Jafari jakožto afghánští státní příslušníci povinni mít při vstupu do Evropské unie víza¹⁹². Uvedený požadavek je povinný jak pro daného státního příslušníka třetí země, tak pro dotčený členský stát, pokud jde o země uvedené v příloze I nařízení č. 539/2001. Je patrně nesporné, že se na rodiny sester Jafari nevztahují výjimky stanovené v čl. 1 odst. 2 nebo článku 4 uvedeného nařízení¹⁹³.

217. Alternativní výklad článku 14 nařízení Dublin III by mohl znít tak, že členský stát může v určitém konkrétním případě osvobodit státního příslušníka třetí země od vízové povinnosti, přičemž tímto přijímá svou příslušnost k posouzení žádosti dané osoby o mezinárodní ochranu. Takové osvobození by však podle mého názoru vyžadovalo individuální posouzení případu. Takové posouzení nebylo patrně v dané věci provedeno. Ze skutkových okolností vyplývá opak, tedy že existovala politika umožňující státním příslušníkům Afghánistánu, Iráku a Sýrie překročit vnitřní hranice členských států bez individuálního posouzení¹⁹⁴.

218. Nesouhlasím tedy s tvrzením, že za skutkových okolností případu rodin sester Jafari představuje povolení pro státní příslušníky třetích zemí vstoupit na území členských států Evropské unie vstup osvobozený od vízové povinnosti pro účely čl. 14 odst. 1 nařízení Dublin III. Neuznávám ani, že by byl v případě Rakouska (tedy členského státu, kde byla podána žádost o mezinárodní ochranu) použitelný čl. 14 odst. 2. Mám za to, že stejné odůvodnění platí logicky pro čl. 14 odst. 1 i pro čl. 14 odst. 2.

Použití nařízení Dublin III v obou projednávaných věcech

219. Kritéria rodinných vztahů v člancích 8 až 11 a článku 15 nařízení Dublin III nejsou v situaci A. S. či rodin sester Jafari relevantní.

220. Mám za to, že v obou projednávaných věcech se za okolností, jež panovaly na západním Balkáně v období od září 2015 do března 2016, neuplatní žádná kritéria kapitoly III. Uvedená kritéria nelze vykládat a uplatňovat způsobem, kterým by bylo dosaženo cíle popsaného v bodě 5 odůvodnění nařízení Dublin III, tedy zavedení „[metody založené] na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby. Mělo by být zejména možné urychleně určit příslušný členský stát, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu.“

190 – Článek 1 odst. 2 nařízení č. 539/2001 a příloha II. Mezi uvedené země patří namátkou Albánie, Andorra, Brazílie, Kanada, Izrael či Japonsko.

191 – Viz bod 59 tohoto stanoviska.

192 – Viz článek 1 a příloha I nařízení č. 539/2001, uvedené v bodě 59 tohoto stanoviska.

193 – A. S. se nedovolává článku 14 nařízení Dublin III. Pro pořádek nicméně uvádím, že závěr by byl v jeho případě stejný, neboť jako syrský státní příslušník je i on povinen mít vízum pro vstup do Evropské unie; viz příloha I nařízení č. 539/2001, viz také bod 19416 tohoto stanoviska.

194 – Viz bod 16 tohoto stanoviska.

221. V kapitole III není žádné kritérium, které by konkrétně řešilo situaci, kdy jsou jeden či více členských států konfrontovány s náhlým hromadným přílivem státních příslušníků třetích zemí. Není patrně pravděpodobné, že by normotvůrce předvídal takovou situaci, když přijímal nové nařízení, jímž bylo aktualizováno nařízení Dublin II a zároveň zachován přístup určování příslušného členského státu (založený na posouzení každé individuální žádosti o mezinárodní ochranu zvláště).

222. Je pravda, že čl. 78 odst. 3 SFEU stanoví právní základ společného unijního řešení takové mimořádné situace. Je také pravda, že v tomto směru existovaly určité iniciativy, jako byla opatření přijatá k relokaci státních příslušníků třetích zemí z Řecka a Itálie¹⁹⁵. Existovaly také méně formální iniciativy, jako byla schůzka k „západobalkánské migrační trase“, již svolala Komise do Bruselu na 25. října 2015 a během níž bylo přijato prohlášení směřující ke zlepšení spolupráce a konzultací mezi dotčenými státy¹⁹⁶. Komise byla vyzvána, aby sledovala provádění uvedeného prohlášení.

223. Podstatné je, že neexistoval žádný politický konsensus ohledně řešení situace na západním Balkáně¹⁹⁷.

224. Titulky v tisku popisovaly liberální postoj Německa v tom smyslu, že „Německo pozastavilo platnost Dublinské dohody pro syrské uprchlíky“¹⁹⁸, a nařízení Dublin III bylo zavrženo jako „nefunkční“. Prvotní německá politika (viz bod 12 tohoto stanoviska) neomezeného přijímání Syřanů žádajících o mezinárodní ochranu byla označena takto: „Německo přestalo používat [Dublin]“¹⁹⁹. Německo však nebylo jediným členským státem, který v dané době převzal iniciativu. Jiné členské státy však zaujaly spíše odlišný přístup²⁰⁰.

225. Členské státy tedy jednaly někdy jednostranně, někdy dvoustranně a někdy ve skupinách, ať už s účastí nebo bez účasti třetích zemí. Není přitom zcela jasný přesný právní status různých dohod ve vztahu k právnímu rámci Evropské unie, i když zde ustanovení upravující prostor svobody, bezpečnosti a práva v hlavě V SFEU ponechávají určitý prostor pro flexibilitu.

226. V každém případě je skutečnost taková, že do nařízení Dublin III nebylo začleněno žádné kritérium, které by se hodilo na situaci na západním Balkáně v rozhodné době. Nebyl ani navržen ani přijat žádný právní akt, který by vyplnil zmíněné vakuum.

227. Na základě těchto východisek má nyní Soudní dvůr poskytnout soudržný výklad nařízení Dublin III.

228. Na jedné straně (a v rozporu s úvahami, které jsem uvedla výše), Francie a Komise argumentují tím, že čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu se nepoužije a kritérium stanovené v čl. 13 odst. 1 kapitoly III je relevantní a mělo by být striktně uplatňováno. Z uvedené argumentace vyplývá, že státní příslušníci třetích zemí, kteří překročili vnější hranici Evropské unie, musí podat žádosti o mezinárodní ochranu v hraničních členských státech, do kterých poprvé vstoupili „nedovoleným způsobem“.

195 – Viz body 10 a 11 tohoto stanoviska.

196 – Schůzky se zúčastnily zástupci Albánie, Rakouska, Bulharska, Chorvatska, Býv. jug. rep. Makedonie, Německa, Řecka, Maďarska, Rumunska, Srbska a Slovinska. Prohlášení má formu „17bodového plánu pragmatických a praktických opatření, která mají zajistit, aby lidé nebyli ponecháni napospas dešti a zimě“. Bylo vydáno ve formě tiskového prohlášení IP/15/5904.

197 – Byla zavedena některá opatření považovaná za akty solidarity ve smyslu článku 80 SFEU, konkrétně rozhodnutí Rady 2015/1523 a 2015/1601. Článek 33 nařízení Dublin III však nebyl uplatněn.

198 – Der Tagespiegel (Andrea Dernbach) ze dne 26. srpna 2015.

199 – The Financial Times ze dne 20. ledna 2016. Ke správnosti tohoto závěru viz mé vyjádření výše v poznámce pod čarou 25.

200 – Viz body 13 až 17 tohoto stanoviska.

229. Na druhé straně, pokud „propouštěcí“ politika znamená, že státní příslušníci třetích zemí jsou oprávněni přejít přes jeden či více členských států za účelem podání svých žádostí o mezinárodní ochranu v jiném členském státě své volby, není toto snad neslučitelné s cíli nařízení Dublin III spočívajícími v zamezení sekundárních pohybů a „forum shopping“?

230. Jde opět o otázku, kde je třeba vážit mezi dvěma protichůdnými náhledy²⁰¹.

231. Značná obtíž spojená se striktním výkladem doporučovaným Francií a Komisí spočívá v tom, že nezohledňuje realisticky okolnosti, které panovaly na západním Balkáně v rozhodné době, a opomíjí skutkové okolnosti související s překročením hranic. Vzhledem ke své zeměpisné poloze by hraniční členské státy – zejména Chorvatsko a Slovinsko (které nesousedí s žádnou třetí zemí, ale je prvním státem Schengenu²⁰²) – byly zahlceny množstvím žadatelů, které by musely přijmout, a tedy i počtem žádostí o mezinárodní ochranu, které by musely zpracovat. V období od 16. září 2015 do 5. března 2016 vstoupilo na území Chorvatska 685 068 osob. Denně se jednalo v průměru přibližně o 5 500 státních příslušníků třetích zemí; dne 17. září 2015 jich bylo dokonce 11 000²⁰³.

232. Takovou situaci nelze sladit s cíli, podle nichž má být určení založeno na „spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby“²⁰⁴. Je-li přetížen vnitrostátní azylový systém členského státu, nemůže daný členský stát zaručit účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany, a cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu stanovený ve směrnici o azylovém řízení tak bude nevyhnutelně ohrožen. Je pravděpodobné, že pro dotčený členský stát bude také obtížné, ne-li nemožné, splnit pravidla obsažená ve směrnici o přijímání žadatelů, která stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu²⁰⁵.

233. V rozsudku N. S. a další²⁰⁶ Soudní dvůr uvedl, že k porušení směrnice o azylovém řízení a směrnice o přijímání žadatelů nelze přihlížet při určení příslušného členského státu, neboť by tím bylo „oklikou“ doplněno další kritérium k těm, jež jsou vyjmenována v kapitole III nařízení Dublin III²⁰⁷. Soudní dvůr však dále konstatoval, že „v případě, kdy je třeba vážně se obávat, že dochází k systematickým nedostatkům azylového řízení a podmínek příjmu žadatelů o azyl v příslušném členském státě, která s sebou nesou nelidské či ponižující zacházení, ve smyslu článku 4 Listiny, s žadateli o azyl přemístěnými na území tohoto členského státu, je takové přemístění neslučitelné s [nařízením Dublin II]“²⁰⁸. Uvedená věc se týkala situace v Řecku a předchůdce nařízení Dublin III.

234. Mám za to, že existuje reálné riziko, že pokud by hraniční členské státy, jako je Chorvatsko, měly být příslušné k přijetí a zpracování žádostí mimořádně vysokého počtu žadatelů o azyl, nesly by nepřiměřenou zátěž, pokud jde o navrácení státních příslušníků třetích zemí, kteří byli „propuštěni“ v období od září 2015 do března 2016. Někteří z takových žadatelů, jako jsou A. S. či rodiny sester Jafari, byli následně předmětem žádostí o přemístění, které je hraniční členský stát nucen zpracovat. Je velmi pravděpodobné, že uvedený členský stát bude poté muset též meritorně posoudit žádost

201 – Viz bod 175 tohoto stanoviska, pokud jde o posouzení čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III.

202 – Viz poznámku pod čarou 55 výše.

203 – „*At the Gate of Europe*“ („Před branami Evropy“), zpráva o uprchlících na západobalkánské trase, kterou sepsali Senado Šelo Šabić a Sonja Borić, s. 11. Na základě údajů úřadu Eurostat uvedených ve zprávě „*The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System*“ („Balkánská trasa nazpět – návrat žadatelů o azyl do Chorvatska na základě dublinského systému“); v této zprávě (ze dne 15. prosince 2016, zveřejněné Evropskou radou pro uprchlíky a osoby žijící v exilu a Azylovou informační databází) je uvedeno, že chorvatský systém přijímání státních příslušníků třetích zemí žádajících o mezinárodní ochranu a azylové řízení v této zemi nebyly navrženy tak, aby bylo možné zvládnout „vysoký počet žadatelů o azyl“.

204 – Viz bod 5 odůvodnění nařízení Dublin III; viz také čl. 31 odst. 1 až 3 směrnice o azylovém řízení.

205 – Směrnice o přijímání žadatelů; rovněž viz body 10 až 12 odůvodnění nařízení Dublin III.

206 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865.

207 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 84 a 85.

208 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 86. Uvedená zásada je nyní kodifikována v čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

o mezinárodní ochranu. Je zjevné, že nárůst počtu žadatelů o azyl navracených podle nařízení Dublin III již vedl ke zvýšení tlaku na chorvatský azylový systém²⁰⁹. Je zcela možné, že Chorvatsko – jak je tomu již v případě Řecka – nebude jednoduše schopno zvládnout danou situaci, bude-li navíc nuceno přijmout velké počty žadatelů, kteří dříve přešli přes území tohoto členského státu.

235. Také Slovinsko čelilo obdobnému přílivu osob usilujících o vstup na jeho území a jeho správní kapacity pro přijímání žadatelů byly také přetíženy²¹⁰. Slovinská vláda popsala situaci jako jeden z největších humanitárních problémů, jimž čelila od druhé světové války²¹¹. V konečném důsledku by se tento členský stát mohl dostat do situace, kdy by nebyl schopen plnit své povinnosti vyplývající z článku 4 Listiny a článku 3 EÚLP²¹².

236. Nemám za to, že by v rozhodné době bylo přiměřeně možné očekávat či požadovat, aby žadatelé o mezinárodní ochranu podali žádost o mezinárodní ochranu v prvním členském státě, do něhož vstoupili, jak patrně Komise naznačila na jednání. Je pravda, že dublinský systém je založen na uvedeném předpokladu a že jsou z tohoto důvodu snímány otisky prstů jednotlivých žadatelů, které jsou vkládány do databáze Eurodac. Nic z výše uvedeného však neodráží reálnou situaci existující v období od září 2015 do března 2016, kdy musely příslušné úřady řešit hromadný příliv osob. Dodávám, že podle stávajících pravidel nelze nikoho nutit k sejmutí otisků prstů (patrně proto, že jak nařízení Dublin III, tak nařízení o Eurodac respektují základní práva a takový postup by nebyl s uvedeným cílem slučitelný) – to by však byl patrně jediný způsob, jak zajistit, aby byly sejmuty otisky prstů všem, kteří procházejí přes území státu.

237. Právě proto, že daná situace byla zcela bezprecedentní, nemám za to, že se (legitimní) obavy související se sekundárním pohybem a „forum shopping“ uplatní stejným způsobem, jako by tomu bylo za běžných okolností. Projednávané věci se netýkají osob, které tajně vstoupily na území Evropské unie. Překročení hranic bylo v obou případech povoleno. Dotyčné osoby zpravily orgány o svých úmyslech a byly zaevidovány²¹³. Nejedná se zde o protiprávní sekundární pohyby. Nic ve spise před Soudním dvorem nenaznačuje, že by měli žadatelé v úmyslu provádět „forum shopping“. Chtěli jednoduše podat žádosti o ochranu v konkrétních členských státech, jež naznačily svou ochotu takové žádosti projednat a posoudit. Situace proto neodpovídá stávajícím vzorům. S ohledem na výše uvedené proto nemusí být v projednávaných věcech relevantní obavy týkající se sekundárních pohybů a „forum shopping“ – tedy obavy, které mají legitimně význam u běžného jednotlivého žadatele.

238. Kritéria kapitoly III nebyla stanovena s ohledem na situaci na západním Balkáně²¹⁴. Pokud bychom trvali na přísném použití uvedených kritérií, bylo by to v rozporu s jiným vyhlášeným cílem nařízení Dublin III, a to zajistit, aby členské státy neponechávaly žadatele o mezinárodní ochranu „v oběhu“²¹⁵.

239. Znamená to, že je nařízení Dublin III „nefunkční“?

209 – V roce 2015 bylo v rámci dublinského systému podáno celkem 943 žádostí o převzetí nebo přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu, přičemž bylo provedeno jen 24 přemístění (Eurostat). Od 1. ledna do 30. listopadu 2016 obdrželo Chorvatsko 3 793 takových žádostí, pocházejících zejména z Rakouska, Německa a Švýcarska. V roce 2015 zaměstnával chorvatský azylový orgán pouze tři úředníky. Během nejhroší krize vzrostl počet úředníků zpracovávajících dublinské případy na pět. Viz zpráva „*The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System*“ („Balkánská trasa nazpět – návrat žadatelů o azyl do Chorvatska na základě dublinského systému“), uvedená výše v poznámce pod čarou 201, s. 27.

210 – „*At the Gate of Europe*“ („Před branami Evropy“), zpráva o uprchlících na západobalkánské trase, kterou sepsali Senado Šelo Šabić a Sonja Borić, s. 14 až 16.

211 – Na přelomu let 2015 a 2016 přešlo přes území Slovinska celkem 447 791 státních příslušníků třetích zemí, avšak jen 471 jich zde podalo žádost o mezinárodní ochranu.

212 – Obdobně viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 88 až 90 a citovaná judikatura. Viz také pozdější rozsudek ESLP ze dne 4. listopadu 2014, Tarakhel v. Švýcarsko (EC:ECHR:2014:1104)UD 002921712). V případě Chorvatska či Slovinska nebyly dosud zjištěny takové systémové obtíže v azylovém systému.

213 – Pokud jde o A. S., viz body 71 a 72 tohoto stanoviska. Pokud jde o rodiny sester Jafari, viz body 85 až 88 tohoto stanoviska.

214 – Viz body 186 až 189 tohoto stanoviska.

215 – Gil Mogades, S., „*The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum*“, *International Journal of Refugee Law*, svazek 27, č. 3, s. 433 až 456.

240. To se nedomnívám.

241. Článek 3 nařízení Dublin III stanoví určité obecné zásady a pojistky, jež mohou členské státy použít. I nadále se použije pravidlo stanovené v čl. 3 odst. 1, podle něhož mají být žádosti posouzeny jediným členským státem. Článek 3 odst. 2 stanoví, že v případě, kdy „nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen příslušný členský stát, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána“. Členské státy se mohou také rozhodnout využít diskreční ustanovení čl. 17 odst. 1, podle něhož mohou posoudit žádosti o mezinárodní ochranu podané státními příslušníky třetích zemí, i když podle kritérií kapitoly III nejsou příslušné.

242. Ve světle zcela výjimečných okolností panujících na západním Balkáně v období od září 2015 do března 2016 lze příslušný členský stát určit na základě obou zmíněných ustanovení nařízení Dublin III. V žádné z věcí, které jsou v současné době projednávány před Soudním dvorem, nepřevzal členský stát dobrovolně příslušnost podle čl. 17 odst. 1. Příslušný členský stát je tedy třeba určit na základě čl. 3 odst. 2. Uvedený názor respektuje záruku základních práv zavedenou unijním normotvůrcem a je rovněž slučitelný s obecným cílem stanoveným v bodě 7 odůvodnění, neboť jasně rozděluje příslušnost k posouzení žádostí o mezinárodní ochranu mezi členské státy.

243. Závěrem mám tedy za to, že skutkové okolnosti původních řízení neumožňují určit „příslušný členský stát“ podle kapitoly III nařízení Dublin III. Z toho vyplývá, že předmětné žádosti o mezinárodní ochranu by měl posoudit první členský stát, ve kterém byly dané žádosti podány, podle čl. 3 odst. 2 uvedeného nařízení.

Věc C-490/16, A. S.

244. Předkládající soud v této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce poukazuje na další problém, který souvisí s právem na účinnou soudní ochranu a způsobem počítání lhůt.

245. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda může A. S. napadnout podle článku 27 nařízení Dublin III rozhodnutí příslušných slovinských orgánů, kterým bylo Chorvatsko vyzváno, aby převzalo příslušnost k posouzení jeho žádosti o azyl na základě čl. 13 odst. 1 uvedeného nařízení.

246. Ve světle rozhodnutí Soudního dvora ve věci Ghezelbash²¹⁶ musí být odpověď na uvedenou otázku jednoznačně kladná. Ve zmíněné věci Soudní dvůr uvedl, že „čl. 27 odst. 1 [nařízení Dublin III] ve spojení s bodem 19 odůvodnění tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, se žadatel o azyl může v rámci odvolání proti rozhodnutí o svém přemístění dovolávat nesprávného použití kritéria příslušnosti, které je uvedeno v kapitole III zmíněného nařízení [...]“²¹⁷.

247. Závěrem mám za to, že pokud žadatel o mezinárodní ochranu napadne rozhodnutí o přemístění z důvodu nesprávného použití kritéria stanoveného v čl. 13 odst. 1, je třeba čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III vykládat v tom smyslu, že uvedená osoba je oprávněna se v opravném prostředku proti rozhodnutí o svém přemístění dovolávat nesprávného použití uvedeného kritéria pro určení příslušnosti, jež je stanoveno v kapitole III uvedeného nařízení.

248. Svou pátou otázkou žádá předkládající soud o určení, zda lhůty uvedené v čl. 13 odst. 1 a v čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III běží i v případě, kdy žadatel o mezinárodní ochranu napadne rozhodnutí o přemístění podle čl. 27 odst. 1.

216 – Rozsudek ze dne 7. června 2016, C-63/15, EU:C:2016:409.

217 – Rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 61.

249. Článek 13 odst. 1 stanoví, že v případech, kdy je určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu založeno na tom, že žadatel překročil nedovoleným způsobem hranici a vstoupil do daného státu ze třetí země, končí příslušnost k posouzení žádosti 12 měsíců ode dne, kdy k nedovolenému překročení hranice došlo.

250. Vzhledem k tomu, že A. S. využil práva podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění, lhůta uvedená v čl. 13 odst. 1 by uplynula před skončením daného řízení. To platí tím spíše, že dotčené vnitrostátní řízení je v současné době přerušeno do vydání rozsudku Soudního dvora.

251. Na základě znění příslušného ustanovení mám za to, že účelem čl. 13 odst. 1 je pouze zajistit, aby členský stát, který požádal o přemístění (dále jen „dožadující členský stát“) do státu, kde státní příslušník třetí země poprvé překročil vnější hranici a vstoupil na území Evropské unie, jednal bez zbytečného odkladu.²¹⁸ Nebude-li dožadující stát jednat ve lhůtě 12 měsíců, stává se automaticky členským státem příslušným k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Uvedená lhůta není spojena s právem žadatele podat opravný prostředek. Pokud by byla předmětná lhůta 12 měsíců vykládána tímto způsobem, bylo by to v rozporu s cílem, kterým je urychleně určit příslušný členský stát v rámci dublinského režimu.

252. Článek 29 odst. 2 stanoví, že v případech, kdy k přemístění žadatele o mezinárodní ochranu z dožadujícího členského státu (v tomto případě Slovinska) do příslušného členského státu (v tomto případě Chorvatska) nedojde během lhůty šesti měsíců od přijetí žádosti o přemístění, příslušnému členskému zaniknou jeho povinnosti. Podle čl. 27 odst. 3 má podání odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo podání žádosti o přezkum takového rozhodnutí odkladný účinek z hlediska žadatele. Nařízení však mlčí v tom směru, zda při podání takového opravného prostředku dochází ke stavění lhůt stanovených v čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III.

253. Má-li opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění podle čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III odkladné účinky ve smyslu čl. 27 odst. 3 písm. a) a b), dochází k odložení výkonu rozhodnutí o přemístění v souladu s výslovným zněním uvedených ustanovení. Zdá se být jasné, že za takových okolností lhůta stanovená v čl. 29 odst. 2 neběží.

254. Tento závěr však není natolik jednoznačný v případech, kdy se použije čl. 27 odst. 3 písm. c). V takovém případě musí členský stát umožnit žadateli požádat o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění. Lhůta stanovená v čl. 29 odst. 2 nemůže během takového odkladu běžet. Nebude-li však žadatel úspěšný, odklad končí a lhůta šesti měsíců běží dále.

255. Mám za to, že výklad článků 27 a 29 v tom smyslu, že daná šestiměsíční lhůta běží i nadále nehledě na podání jakéhokoli opravného prostředku proti rozhodnutí o přemístění, by byl neslučitelný s cílem a systematikou daného nařízení. Znamenalo by to, že proces přemístění lze zvrátit protahováním příslušného řízení.

256. Mám tedy za to, že lhůta šesti měsíců stanovená v čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III se staví v případech, kdy má opravný prostředek podle čl. 27 odst. 1 odkladný účinek ve smyslu čl. 27 odst. 3 uvedeného nařízení.

257. Není přitom zcela jasné, jaké by to mohlo mít dopady pro A. S. Soudní dvůr nemá informace o tom, jak se Slovinsko rozhodlo provést čl. 27 odst. 3 nařízení Dublin III.

218 – Viz článek 18 nařízení Dublin III a článek 31 směrnice o azylovém řízení.

258. Je však nesporné, že situace, za které A. S. vstoupil na území Evropské unie, byla bezprecedentní. Je rovněž uznáváno, že mu chorvatské orgány povolily vstoupit na území Chorvatska a obdobně byl povolen i vstup do schengenského prostoru, když překročil hranice z Chorvatska do Slovinska. Slovinsko na jednání uvedlo, že dané povolení vycházelo z čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. Za těchto okolností mám za to, jak jsem již uvedla, že vstup A. S. nebyl „nedovolený“ pro účely čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. Při překročení vnější hranice byl zaregistrován a nic nenaznačuje, že se na něj vztahoval záznam v SIS. Nemůže být navrácen do Řecka (prvotního místa jeho vstupu do Evropské unie)²¹⁹. Z toho plyne, že Slovinsko je členský stát příslušný k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 3 odst. 2 prvního pododstavce nařízení Dublin III.

Věc C-646/16, Jafari

259. Z bodu 243 tohoto stanoviska vyplývá, že podle mého názoru by žádosti rodin sester Jafari o mezinárodní ochranu měly posoudit rakouské orgány na základě čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Nemám za to, že by „propouštěcí“ politika uplatňovaná státy západního Balkánu představovala vízum pro účely článku 12 nařízení Dublin III. Nedošlo ani k osvobození od vízové povinnosti ve smyslu článku 14 nařízení Dublin III.

260. Vstup rodin sester Jafari do Evropské unie ze třetího státu však byl povolen, a totéž platilo i pro jejich další překročení vnitřních hranic v Evropské unii. Není jasné, zda k tomu došlo výslovně na základě čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu. Je však nezpochybnitelné, že příslušné vnitrostátní orgány jim dovolily vstoupit, a dokonce jim přitom pomáhaly. Za bezprecedentních okolností, které panovaly na západním Balkáně v období od září 2015 do března 2016, výše uvedené postačuje k tomu, aby kritérium stanovené v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III nebylo použitelné.

261. Rodiny sester Jafari nemohou být navráceny do Řecka (prvotního místa jeho vstupu do Evropské unie)²²⁰. Z toho vyplývá, že Rakousko je členský stát příslušný k posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 3 odst. 2 prvního pododstavce nařízení Dublin III.

Závěry

262. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

Pokud jde o věc C-490/16, A. S., i věc C-646/16, Jafari:

„1) 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, je třeba vykládat pouze s odkazem na znění, kontext a cíle daného nařízení, a nikoli ve spojení s jinými akty Evropské unie – včetně zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – tím však není dotčeno to, že při výkladu nařízení č. 604/2013 je třeba k ustanovením zmíněných aktů přihlížet, je-li to nezbytné k zajištění soudržnosti různých politik v rámci hlavy V kapitoly 2 SFEU.

219 – Viz bod 187 tohoto stanoviska.

220 – Viz bod 187 tohoto stanoviska.

- 2) Za zcela mimořádných okolností, kdy na přelomu let 2015 a 2016 nastal hromadný příliv státních příslušníků třetích zemí na území Evropské unie, kterým bylo umožněno překročit vnější hranici Evropské unie ze třetích zemí, nelze skutečnost, že některé členské státy umožnily dotčeným státním příslušníkům třetích zemí překročit vnější hranici Evropské unie a dále cestovat do jiných členských států Evropské unie s cílem podat žádost o mezinárodní ochranu v jimi zvoleném členském státě, postavit na roveň udělení ‚víza‘ pro účely čl. 2 písm. m) a článku 12 nařízení č. 604/2013.
- 3) Výraz ‚žadatel překročil nedovoleným způsobem [...] hranice některého členského státu‘ v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 604/2013 se nevztahuje na situaci, kdy v důsledku hromadného přílivu státních příslušníků třetích zemí, kteří mají v úmyslu požádat v Evropské unii o mezinárodní ochranu, členské státy umožní dotčeným státním příslušníkům třetích zemí překročit vnější hranici Evropské unie a následně cestovat do jiných členských států Evropské unie s cílem podat žádosti o mezinárodní ochranu v určitém konkrétním členském státě.
- 4) Podpůrně, pokud členský stát povolí vstup státního příslušníka třetí země na své území na základě čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu, je dotýčný státní příslušník třetí země z podstaty věci někdo, kdo nespĺňuje podmínky vstupu stanovené v čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení. Nejsou-li uvedené podmínky vstupu splněny, musí být překročení vnější hranice dotýčným státním příslušníkem třetí země nutně z formálního hlediska nedovolené. Jeho vstup na území státu je však fakticky povolen a právním základem takového povolení je výjimka stanovená v čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního kodexu.
- 5) Za okolností, které panovaly na západním Balkáně na přelomu let 2015 a 2016, nepředstavuje povolení pro státní příslušníky třetích zemí vstoupit na území členských států Evropské unie vstup osvobozený od vízové povinnosti pro účely čl. 14 odst. 1 nařízení č. 604/2013.
- 6) Skutkové okolností původních řízení neumožňují určit ‚příslušný členský stát‘ podle kapitoly III nařízení č. 604/2013. Z toho vyplývá, že předmětné žádosti o mezinárodní ochranu by měl posoudit první členský stát, ve kterém byly dané žádosti podány, podle čl. 3 odst. 2 uvedeného nařízení.

Pokud jde o věc C-490/16, A. S.:

- 7) Pokud žadatel o mezinárodní ochranu napadne rozhodnutí o přemístění z důvodu nesprávného použití kritéria stanoveného v čl. 13 odst. 1, je třeba čl. 27 odst. 1 nařízení č. 604/2013 vykládat v tom smyslu, že uvedená osoba je oprávněna se v oprávněném prostředku proti rozhodnutí o svém přemístění dovolávat nesprávného použití uvedeného kritéria pro určení příslušnosti, jež je stanoveno v kapitole III uvedeného nařízení.
- 8) Lhůta šesti měsíců stanovená v čl. 29 odst. 2 nařízení č. 604/2013 se staví v případech, kdy má opravný prostředek podle čl. 27 odst. 1 odkladný účinek ve smyslu čl. 27 odst. 3 uvedeného nařízení.“