



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 8. júna 2017¹

Vec C-490/16

A. S.

proti

Slovinskej republike

**[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Vrhovno sodišče Republike Slovenije
(Najvyšší súd Slovinskej republiky)]**

a

Vec C-646/16

Jafari

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgerichtshof Wien (Najvyšší správny súd Viedeň, Rakúsko)]

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Hranice, azyl a prisťahovalectvo – Určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti štátneho príslušníka tretej krajiny o azyl – Kritériá na určenie členského štátu zodpovedného za posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu – Výklad článkov 12, 13 a 14 nariadenia (EÚ) č. 604/2013 – Výklad článku 5 ods. 4 písm. c) nariadenia (ES) č. 562/2006“

Úvod

1. Ak sa pozrieme na mapu Európy a položíme na ňu mapu Európskej únie, pričom presne vyznačíme vonkajšie hranice EÚ, vyjdú najavo určité zjavné skutočnosti. Na východe je dlhá pozemná hranica s deviatimi členskými štátmi EÚ.² Keď sa presunieme na Balkán, zemepis – tak ako história – je trochu komplikovaný.³ Zásadnou skutočnosťou, ktorú treba zdôrazniť, je, že priamo z Turecka do Európskej únie vedie „pozemný most“. Južne od územia Európskej únie sa nachádza Stredozemné more – cez ktoré sa dá preplaviť amatérsky zhotovenými plavidlami, ak sú podmienky vo vlasti dotknutej osoby

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Zo severu na juh: Fínsko, Estónsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Slovensko, Maďarsko, Bulharsko a Rumunsko. Kaliningradskú oblasť, ktorá je ruskou exklávou, obklopuje Poľsko, Litva a Baltské more.

3 Chorvátsko má teda okrem svojich hraníc so susediacimi členskými štátmi EÚ, ktorými sú Slovinsko a Maďarsko, tiež vonkajšie hranice s Bosnou a Hercegovinou, Srbskom a Čiernou Horou. Grécko má vnútornú hranicu EÚ s Bulharskom a vonkajšie hranice s Albánskom, Bývalou juhoslovanskou republikou Macedónsko a Tureckom.

dostatočne zlé na to, aby sa vydala na takú zúfalú cestu. Najkratšia cesta k pevnine vedie do Grécka, na Maltu alebo do Talianska – alebo najzápadnejšie do Španielska. Východné a juhovýchodné hranice Európskej únie sa teda dajú využiť na pozemnú migráciu⁴, zatiaľ čo južnú hranicu možno využiť na migráciu cez Stredozemné more.

2. Západná hranica Európskej únie poskytuje oveľa menšie možnosti migrácie. V prvom rade pozdĺž celej západnej hranice EÚ leží Atlantický oceán. Na severe sa navyše nachádzajú ďalšie moria – Írske more, Lamanšský prieliv a Severné more⁵, Skagerrak⁶, Kattegat a Baltské more⁷. Švédsko má okrem Baltského mora na svojej južnej hranici tiež pozemnú hranicu na severe so svojim susedným štátom – Nórskom. Fínsko má tak námorné hranice⁸, ako aj pozemné hranice⁹. Na západe a severe je preto migrácia v dôsledku zemepisného usporiadania v spojení s podnebním podstatne zložitejšia.

3. „Dublinský systém“¹⁰ nevychádza z mapy Európy, ktorú som opísala vyššie. Namiesto toho konkludentne predpokladá, že všetci žiadatelia o medzinárodnú ochranu pricestujú letecky. V takom prípade by teoreticky bolo takmer rovnako pravdepodobné, že do každého z dvadsiatich ôsmich členských štátov pricestuje (približne) rovnaký počet žiadateľov.¹¹ Za týchto okolností je zavedený systém veľmi praktický.

4. Ďalším podstatným znakom dublinského systému je, že sa zameriava na konkrétneho žiadateľa o medzinárodnú ochranu. Tento konkrétny žiadateľ [vymedzený v článku 2 písm. c) nariadenia Dublin III] sa posudzuje z hľadiska kritérií stanovených v kapitole III tohto nariadenia s cieľom určiť, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu. Celé nariadenie je sformulované so zreteľom na konkrétnu osobu. Tento prístup je samozrejme správny. Konkrétni ľudia, ktorí žiadajú o ochranu, nie sú štatistiky – je potrebné zaobchádzať s nimi humánne a rešpektovať ich základné práva. V normálnych časoch si uplatnenie prístupu zakotveného v nariadení Dublin III môže vyžadovať administratívnu koordináciu a spoluprácu medzi príslušnými orgánmi rôznych členských štátov, ale nie sú s ním spojené nijaké imanentné alebo neprekonateľné ťažkosti.

5. Od septembra 2015 do marca 2016 však určite nešlo o normálne časy.

4 Ženevský dohovor (pozri bod 19 nižšie) vymedzuje utečencov ako osoby, ktoré utekajú pred konfliktom alebo prenasledovaním. Pojem „utečenci“ sa tiež používa v širšom zmysle na označenie osôb, ktoré utekajú z krajiny alebo regiónu, ktoré zasiahol konflikt, skôr než mali príležitosť podať formálnu žiadosť a získať postavenie utečenca. Migrácia je veľmi odlišný pojem. Na medzinárodnej úrovni neexistuje nijaká všeobecná uznávaná definícia slova „migrant“. Tento pojem sa zvyčajne chápe tak, že sa vzťahuje na všetky prípady, keď sa dotknutá osoba slobodne rozhodla pre migráciu z „osobných dôvodov“ bez toho, aby ju k tomu donútili vonkajšie okolnosti. To je zásadný rozdiel medzi „migrantmi“ a „utečencami“. Výraz „migrant“ sa často používa v tlači na označenie takzvaných „ekonomických migrantov“, teda tých, ktorí odídu zo svojej krajiny pôvodu výlučne z ekonomických dôvodov, ktoré nesúvisia s pojmom „utečenec“, s cieľom dosiahnuť materiálne zlepšenie svojej kvality života – pozri slovník Medzinárodného úradu pre migráciu a slovník Európskej migračnej siete, ako aj vyhlásenie Vysokého komisára OSN pre utečencov (ďalej len „UNHCR“) z 11. júla 2016 s názvom „Refugee“ or „migrant“ – which is right?

5 Medzi Írskom a Spojeným kráľovstvom, medzi Spojeným kráľovstvom a Francúzskom a Belgickom a medzi Spojeným kráľovstvom a Holandskom a Nemeckom.

6 Skagerrak delí Dánsko od Nórska – susediaceho štátu, ktorý je členom EHP.

7 Kattegat a Baltské more oddeľujú Dánsko a Nemecko od Švédska.

8 Baltské more, Botnický záliv a Fínsky záliv.

9 Fínsko má pozemné hranice so Švédskom (ďalším členským štátom EÚ), Nórskom (štátom, ktorý je členom EHP) a Ruskom (tretou krajinou).

10 Tento pojem používam na označenie viacerých, po sebe nasledujúcich právnych nástrojov. Najprv bol uzatvorený Dublinský dohovor (Dohovor určujúci štát zodpovedný za posúdenie žiadostí o azyl podaných v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev [neoficiálny preklad], Ú. v. EÚ C 254, 1997, s. 1). Členské štáty podpísali tento dohovor v Dubline 15. júna 1990. Dublinský dohovor nadobudol platnosť 1. septembra 1997 vo vzťahu k dvanástim pôvodným signatárom, 1. októbra 1997 vo vzťahu k Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu a 1. januára 1998 vo vzťahu k Fínskej republike. Nahradilo ho nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 50, 2003, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109, ďalej len „nariadenie Dublin II“). Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31; ďalej len „nariadenie Dublin III“), ktoré platí v súčasnosti, bolo nariadenie Dublin II zrušené.

11 Poukazujem na to, že v praxi bude pri určovaní členského štátu, v ktorom žiadateľ, ktorý pricestoval letecky, po prvý raz pristane, dôležité aj to, do ktorých členských štátov smerujú lety ktorých leteckých spoločností z ktorých miest.

6. Podpredseda Európskej komisie opísal základnú príčinu náhlej a hromadnej migrácie do Európskej únie takto:

„Na zemi existuje peklo. Volá sa Sýria. Skutočnosť, že milióny ľudí sa pokúšajú utiecť z tohto pekla, je pochopiteľná. Skutočnosť, že sa pokúšajú zostať čo najbližšie k svojmu domovu, je tiež pochopiteľná. A je samozrejmé, že ak sa im to nepodarí, pokúsia sa nájsť bezpečné útočisko inde. ... Uteká stále viac ľudí. Situácia v susedných krajinách dáva malú a niekedy nijakú nádej. Preto sa ľudia pokúšajú dostať [cez Turecko, v ktorom sa už nachádzajú viac než dva milióny utečencov] do bezpečia v Európe. Tento problém sa nevyrieši sám. Prílev utečencov sa nezastaví, kým trvá vojna. Je potrebné urobiť veľa, aby sa tento konflikt skončil, a bude sa na tom podieľať celý svet. Zatiaľ musíme urobiť všetko, čo je v našich silách, aby sme zvládli prílev utečencov, poskytnúť ľuďom bezpečné útočisko v regióne, v EÚ a vo zvyšku sveta.“¹²

7. Veľmi veľa ľudí vyhnaných zo Sýrie sa preto pripojilo k jestvujúcim tokom ľudí, ktorí sa chcú dostať do Európskej únie z iných miest zemetureľne zmietaných vojnou alebo mučených hladom¹³: z Afganistanu a Iraku. Médiá venovali najväčšiu pozornosť hrozivým námorným tragédiám na preplnených a prederavených nafukovacích člnoch, ktoré sa potopili počas plavby cez Stredozemné more v letných mesiacoch roka 2015. Existovala však aj druhá veľká pozemná migračná trasa do Európskej únie: „západobalkánska trasa“.

8. Súčasťou tejto trasy bola námorná a/alebo pozemná cesta z Turecka na západ do Grécka a potom na západný Balkán. Väčšina ľudí cestovala cez Bývalú juhoslovanskú republiku Macedónsko, Srbsko, Chorvátsko, Maďarsko a Slovinsko.¹⁴ Táto trasa sa po prvý raz stala obľúbenou tranzitnou trasou do Európskej únie v roku 2012, keď došlo k zmierneniu schengenských vízových obmedzení pre päť balkánskych krajín – Albánsko, Bosnu a Hercegovinu, Čiernu Horu, Srbsko a Bývalú juhoslovanskú republiku Macedónsko. Do marca 2016 tak mnoho ľudí mohlo cestovať po jedinej dôležitej trase vedúcej z Turecka do Grécka a potom na sever cez západný Balkán.¹⁵

9. Osoby, ktoré cestovali po západobalkánskej trase, nechceli zostať v krajinách, cez ktorých územie museli prejsť, aby sa dostali do cieľa, ktorý si vybrali. Tieto krajiny tiež nechceli, aby zostali na ich území. Orgány Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko a srbské orgány poskytli prepravu (za ktorú zaplatili osoby, ktoré ju použili)¹⁶ a umožnili osobám, ktoré cestovali po tejto trase, prejsť cez hranicu na územie Chorvátska, najmä po tom, čo došlo k uzavretiu hranice s Maďarskom. Chorvátske a slovinské orgány tiež poskytli prepravu (tento raz bezplatne) a umožnili týmto osobám dostať sa cez ich hranice do Rakúska a Nemecka. Politika západobalkánskych štátov spočívajúca v povolení vstupu týchto štátnych príslušníkov tretích krajín na ich územie a poskytnutí prostriedkov, napríklad prepravy, aby sa dostali na hranicu na ceste do cieľa, ktorý si vybrali, bola opísaná ako politika „mávnutia rukou“.

10. Dňa 27. mája 2015 Komisia predložila okrem iného návrh rozhodnutia Rady založeného na článku 78 ods. 3 ZFEÚ na vytvorenie núdzového mechanizmu určeného predovšetkým na pomoc Taliansku a Grécku, keďže to boli spravidla členské štáty prvého vstupu, a teda čelili náhlemu prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín. Bol to prvý návrh podaný na základe uvedeného ustanovenia. Dňa

12 Editorial Comments. In: *Common Market Law Review*, roč. 52, č. 6, zo 6. decembra 2015, s. 1437 až 1450, kde je citovaný list prvého podpredsedu Fransa Timmermansa adresovaný frakcii Európskeho parlamentu S & D z 21. októbra 2015.

13 Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 10. februára 2016 o stave v oblasti vykonávania prioritných opatrení podľa európskej migračnej agendy [COM(2016) 85 final].

14 Spoločne označované ako „tranzitné štáty“.

15 Migration to Europe through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Report, December 2015 to May 2016, REACH, s. 4. Táto trasa sa opisuje ako pomerne ľahká a bezpečná v porovnaní s inými trasami – pozri s. 19 uvedenej správy.

16 *At the Gate of Europe* – správa o utečencoch na západobalkánskej trase –, ktorej autormi sú Senado Šelo Šabić a Sonja Borić. Po príchode štátnych príslušníkov tretích krajín do mesta Šid na hranici s Chorvátskom im bola poskytnutá bezplatná preprava cez hranicu do prijímacieho strediska v Chorvátsku.

14. septembra 2015 Rada prijala rozhodnutie na základe uvedeného návrhu.¹⁷ Rada v tomto rozhodnutí poukázala na to, že špecifická situácia Grécka a Talianska má vplyv na iné geografické regióny, ako je „západobalkánska migračná trasa“.¹⁸ K cieľom rozhodnutia 2015/1523 patrilo premiestnenie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí podali žiadosti o azyl v jednom z týchto štátov. Ďalším cieľom bolo umožniť dočasné pozastavenie uplatňovania pravidiel obsiahnutých v nariadení Dublin III, najmä kritéria, podľa ktorého v prípade, ak žiadateľ protiprávne prekročil hranicu z tretej krajiny, zodpovednosť za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu prislúchala členskému štátu prvého vstupu. Deklarovaným cieľom tohto opatrenia bolo do dvoch rokov premiestniť 40 000 žiadateľov do iných členských štátov. Uvedené rozhodnutie bolo schválené jednomyselne.

11. Do týždňa Rada prijala druhé rozhodnutie, ktoré stanovovalo systém premiestnenia 120 000 štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí potrebovali medzinárodnú ochranu.¹⁹ Rozhodnutím 2015/1601 bol tiež zavedený prerozdelený kľúč, ktorý stanovoval, ako sa majú dotknutí štátni príslušníci tretích krajín umiestniť v členských štátoch.²⁰ Toto rozhodnutie bolo z politického hľadiska kontroverzné a bolo prijaté kvalifikovanou väčšinou.²¹ Dňa 25. októbra 2015 sa konalo stretnutie na vysokej úrovni na pozvanie predsedu Komisie, na ktorom sa zúčastnili predstavitelia členských štátov EÚ, ako aj tretích štátov.²² Účastníci tohto stretnutia sa dohodli na súbore opatrení (uvedených vo „vyhlásení“) na účely zlepšenia spolupráce a zavedenia konzultácií medzi krajinami, cez ktoré vedie západobalkánska trasa. Tiež sa dohodli na opatreniach (ktoré sa mali vykonať bezodkladne) zameraných na obmedzenie sekundárneho pohybu, poskytnutie prístrešia pre štátnych príslušníkov tretích krajín, riadenie hraníc a boj proti prevádzkačstvu a obchodovaniu s ľuďmi.²³ Nie je jasné, aký je presný právny základ a presný právny účinok týchto opatrení.²⁴

12. Medzitým sa 21. augusta 2015 v tlači objavila správa, že Nemecko „vyňalo“ sýrskych štátnych príslušníkov z pôsobnosti nariadenia Dublin III.²⁵ V septembri 2015 Nemecko opäť zaviedlo kontroly na hraniciach s Rakúskom po tom, čo za niekoľko dní prijalo státisíce ľudí. Takzvané „vyňatie“ zrušilo v novembri 2015.

13. Dňa 15. septembra 2015 Maďarsko uzavrelo svoju hranicu so Srbskom. V dôsledku tohto uzatvorenia bol veľký počet ľudí presmerovaný do Slovinska. Dňa 16. októbra 2015 Maďarsko postavilo plot pozdĺž svojej hranice s Chorvátskom. Od novembra 2015 do februára 2016 Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko postavila plot pozdĺž svojej hranice s Gréckom.

17 Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1523 zo 14. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka (Ú. v. EÚ L 239, 2015, s. 146).

18 Odôvodnenie 7 rozhodnutia 2015/1523.

19 Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka (Ú. v. EÚ L 248, 2015, s. 80).

20 Do februára 2017 (po uplynutí 18 mesiacov lehoty na premiestnenie) sa z Grécka a Talianska premiestnilo celkovo 11 966 žiadateľov o azyl – pozri správu Generálneho riaditeľstva pre vnútorné politiky Únie s názvom *Vykonávanie rozhodnutí Rady z roku 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka*, ktorú zverejnil Európsky parlament. Komisia opísala úroveň vykonávania systému premiestnenia ako „neuspokojivú“ – pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade: Prvá správa o premiestňovaní a presídľovaní zo 16. marca 2016 [COM(2016) 165 final].

21 Maďarsko sa nepovažovalo za primárne dotknutý štát a dospelo k záveru, že nebude mať prospech z tohto opatrenia. Česká republika, Maďarsko, Slovensko a Rumunsko hlasovali proti, Fínsko sa zdržalo hlasovania – pozri štúdiu Výskumnej služby Európskeho parlamentu s názvom *Právne predpisy týkajúce sa núdzového premiestňovania žiadateľov o azyl v Európskej únii*.

22 Na tomto stretnutí sa zúčastnili zástupcovia Albánska, Rakúska, Bulharska, Chorvátska, Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko, Nemecka, Grécka, Maďarska, Rumunska, Srbska a Slovinska.

23 Tlačová správa Komisie IP/15/5904 z 25. októbra 2015.

24 S najväčšou pravdepodobnosťou malo ísť o medzishtátny postup podľa medzinárodného práva, a nie práva EÚ. Nie je však jasné, či členským štátom zostala potrebná právomoc na uskutočnenie takého postupu.

25 Domnievam sa, že to nie je úplne presný opis postoja Nemecka. Svedčí však o tom, ako niektorí vnímali túto situáciu.

14. Do konca októbra 2015 pricestovalo po západobalkánskej trase z Grécka do strednej Európy takmer 700 000 ľudí. Ich počet bol opísaný rôznymi spôsobmi ako „nebývalý“, „hromadný prílev“ a „výnimočný“. Štatistiky týkajúce sa vstupu a registrácie sa líšia podľa krajín, cez ktoré vedie táto trasa. Počet osôb, ktoré denne pricestovali do Srbska, dosahoval okolo 10 000 (v októbri), resp. 5 000 (v novembri).²⁶

15. Dňa 11. novembra 2015 začalo Slovinsko stavať plot pozdĺž svojej hranice s Chorvátskom. V decembri 2015 Rakúsko postavilo plot na hlavnom hraničnom priechode so Slovinskom. Rakúsko medzitým 16. septembra 2015 dočasne opätovne zaviedlo kontroly na vnútorných hraniciach.

16. Dňa 14. februára 2016 Rakúsko oznámilo, že prijíma len osoby z Afganistanu, Iraku a Sýrie. Dňa 18. februára 2016 sa v Záhrebe zišli vedúci predstavitelia rôznych policajných orgánov a vydali vyhlásenie.²⁷ Politika tzv. mávnutia rukou pri prechode ľudí cez západobalkánske štáty sa prestala uplatňovať, keď Rakúsko zmenilo svoju liberálnu azylovú politiku (teda vo februári 2016).

17. Pokiaľ ide o iné štáty, Francúzsko na obdobie od júla 2016 do januára 2017 dočasne opätovne zaviedlo kontroly na vnútorných hraniciach. Dánsko postupovalo podobne a následne predĺžilo kontroly na obdobie od 4. januára 2016 do 12. novembra 2016. Nórsko opätovne zaviedlo kontroly na vnútorných hraniciach na obdobie od 26. novembra 2015 do 11. februára 2017 a Švédsko prijalo rovnaké opatrenia na obdobie od 12. novembra 2015 do 11. novembra 2016.

18. Celkový počet ľudí, ktorí cestovali po západobalkánskej trase v pomerne krátkom časovom období koncom roka 2015 a začiatkom roka 2016, spolu s politickými ťažkosťami, ktoré z toho vyplynuli, sa spravidla skrátene označujú ako „utečenecká kríza“ alebo „humanitárna kríza“ na západnom Balkáne. Bol to najväčší hromadný pohyb osôb cez Európu od druhej svetovej vojny. Tieto celkom výnimočné okolnosti tvoria kontext prejednávanych dvoch návrhov na začatie prejudiciálneho konania.

Medzinárodné právo

Ženevský dohovor

19. Článok 31 ods. 1 Ženevského dohovoru o právnom postavení utečencov²⁸ zakazuje trestne stíhať pre nezákonný vstup alebo pre prítomnosť utečencov, ktorí utiekli z územia, kde ich život alebo ich sloboda boli ohrozené, pokiaľ sa nachádzajú na území daného štátu bez povolenia, za predpokladu, že sa sami bezodkladne prihlásia a preukážu dostatočný dôvod na svoj nezákonný vstup alebo prítomnosť. V súlade s článkom 31 ods. 2 štáty nemajú uplatňovať na pohyb utečencov na svojom území iné obmedzenia, než sú nevyhnutné. Akékoľvek obmedzenia sa majú uplatňovať iba dovtedy, kým sa postavenie utečencov neupraví alebo kým nedostanú povolenie na vstup do iného štátu. Štáty musia poskytnúť utečencom primeranú lehotu a všetky potrebné prostriedky na získanie povolenia na vstup do iného štátu.

²⁶ K mnohým správam o situácii patrí „vyhlásenie agentúry Frontex k vývoju a trasám v súvislosti so západobalkánskou trasou“.

²⁷ Zišli sa tú vedúci predstavitelia policajných orgánov Rakúska, Chorvátska, Bývalej juhoslovenskej republiky Macedónsko, Srbska a Slovinska. V bodoch 5, 6 a 7 tohto vyhlásenia sa uvádza, že účastníci sa dohodli, že povolia prvý vstup len osobám, ktoré spĺňajú podmienky vstupu stanovené v Kódexe schengenských hraníc. Štátnym príslušníkom Iraku a Sýrie mal byť povolený vstup z humanitárnych dôvodov za predpokladu, že spĺňali určité podmienky (ako napríklad dôkaz o štátnej príslušnosti), a boli stanovené spoločné kritériá, ktoré sa mali overovať v priebehu registrácie. Na úrovni EÚ a rôznych členských štátov sa objavilo viacero iniciatív (ktoré sú zhrnuté v bodoch 12 až 17 vyššie). Toto konkrétne vyhlásenie som spomenula preto, lebo priamo súvisí s položenými prejudiciálnymi otázkami.

²⁸ Tento dohovor bol podpísaný 28. júla 1951 v Ženeve a vstúpil do platnosti 22. apríla 1954 [Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)] a bol doplnený Protokolom o právnom postavení utečencov, uzavretým 31. januára 1967 v New Yorku, ktorý vstúpil do platnosti 4. októbra 1967 (spolu len ako „Ženevský dohovor“).

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

20. Článok 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd²⁹ stanovuje, že nikoho nemožno podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.

Právne predpisy EÚ

Charta

21. Článok 4 Charty základných práv Európskej únie³⁰ zodpovedá článku 3 EDLP. Článok 18 Charty zaručuje právo na azyl dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru.

Dublinský systém

Nariadenie Dublin III

22. Pravidlá upravujúce územnú pôsobnosť nariadenia Dublin III sú zložité. Nariadenie Dublin II, ktoré predchádzalo uvedenému nariadeniu, sa uplatňovalo v Dánsku od roku 2006 na základe dohody medzi Európskym spoločenstvom a Dánskym kráľovstvom o kritériách a mechanizmoch na určenie členského štátu, ktorý je zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl podanej v Dánsku alebo v ktoromkoľvek inom členskom štáte Európskej únie, a o systéme Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského dohovoru.³¹ Neexistuje zodpovedajúca dohoda, ktorá by sa týkala nariadenia Dublin III. V súlade s článkom 3 a článkom 4a ods. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorý je pripojený k ZEÚ a ZFEÚ, tieto členské štáty oznámili želanie zúčastniť sa na prijímaní a uplatňovaní nariadenia Dublin III. Toto nariadenie sa uplatňuje na ostatné členské štáty EÚ štandardným spôsobom a bez výhrad.

23. Podľa dohody medzi Európskou úniou a Švajčiarskou konfederáciou o kritériách a mechanizmoch na určenie štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl podanej v niektorom členskom štáte alebo vo Švajčiarsku sa nariadenie Dublin III uplatňuje na tento štát.³²

24. V preambule nariadenia Dublin III sa nachádzajú nasledujúce konštatovania:

- spoločný európsky azylový systém (ďalej len „SEAS“) je súčasťou cieľa Európskej únie, ktorým je postupné vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti otvoreného pre tých, ktorých okolnosti oprávnené donútili hľadať ochranu v Európskej únii. Tento systém je založený na úplnom

²⁹ Tento dohovor bol podpísaný 4. novembra 1950 v Ríme (ďalej len „EDLP“).

³⁰ Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 389 (ďalej len „Charta“). Nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 získala Charta právnu silu primárneho práva (článok 6 ods. 1 ZEÚ).

³¹ Rozhodnutie Rady 2006/188/ES z 21. februára 2006, ktoré sa vzťahuje na uzavretie Dohody medzi Európskym spoločenstvom a Dánskym kráľovstvom, ktorá rozširuje na Dánsko platnosť ustanovení nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov a nariadenia Rady (ES) č. 2725/2000, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie Dublinského (Ú. v. EÚ L 66, 2006, s. 38).

³² Dohoda a protokol so Švajčiarskou konfederáciou a Lichtenštajnským kniežatstvom nadobudli platnosť 1. marca 2008 (Ú. v. EÚ L 53, 2008, s. 5). Boli schválené rozhodnutím Rady 2008/147/ES z 28. januára 2008 (Ú. v. EÚ L 53, 2008, s. 3) a rozhodnutím Rady 2009/487/ES z 24. októbra 2008 (Ú. v. EÚ L 161, 2009, s. 6). Dublinský systém sa teda vzťahuje aj na Lichtenštajnské kniežatstvo. Island a Nórsko uplatňujú dublinský systém na základe dvojstranných dohôd s Európskou úniou, ktoré boli schválené rozhodnutím Rady 2001/258/ES z 15. marca 2001 (Ú. v. ES L 93, 2001, s. 38; Mim. vyd. 19/004, s. 76).

a rozsiahlom uplatňovaní Ženevského dohovoru. SEAS by mal zahŕňať z krátkodobého hľadiska jasnú a uplatniteľnú metódu na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu,³³

- takáto metóda by mala byť založená na objektívnych a spravodlivých kritériách ako pre členské štáty, tak aj pre dotknuté osoby. Mala by umožniť najmä rýchle určenie zodpovedného členského štátu, aby bol zaručený efektívny prístup k postupom na udelenie medzinárodnej ochrany a aby nebolo ohrozené rýchle vybavovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu,³⁴
- dublinský systém je základným kameňom SEAS, keďže sa na jeho základe jasne rozdeľuje zodpovednosť medzi členskými štátmi za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu,³⁵
- pri uplatňovaní dublinského systému je potrebné brať do úvahy ustanovenia *acquis* EÚ v oblasti azylu,³⁶
- pri uplatňovaní nariadenia Dublin III by sa mali predovšetkým zvažovať ochrana najlepších záujmov dieťaťa a rešpektovanie rodinného života.³⁷ Súčasné vybavenie žiadostí o medzinárodnú ochranu členov jednej rodiny jedným členským štátom je v súlade s dodržiavaním zásady jednoty rodiny,³⁸
- s cieľom zaručiť účinnú ochranu práv dotknutých osôb by sa mali v súvislosti s rozhodnutiami o odovzdaní do zodpovedného členského štátu stanoviť právne záruky a právo na účinný prostriedok nápravy predovšetkým v súlade s článkom 47 Charty. S cieľom zabezpečiť dodržanie medzinárodného práva by mal účinný prostriedok nápravy voči takýmto rozhodnutiam zahŕňať preskúmanie uplatňovania tohto nariadenia, ako aj právnej a faktickej situácie v členskom štáte, do ktorého sa žiadateľ odovzdáva,³⁹
- pokračujúce vytváranie oblasti bez vnútorných hraníc, v rámci ktorého je zaručený voľný pohyb osôb v súlade so ZFEÚ, a stanovenie politik Únie, ktoré sa týkajú podmienok vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, vrátane spoločného úsilia zameraného na riadenie vonkajších hraníc, si vyžaduje dosiahnutie rovnováhy medzi kritériami zodpovednosti v duchu solidarity,⁴⁰
- pokiaľ ide o zaobchádzanie s osobami, na ktoré sa vzťahuje rozsah pôsobnosti nariadenia Dublin III, členské štáty sú viazané svojimi povinnosťami vyplývajúcimi z nástrojov medzinárodného práva, vrátane príslušnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva,⁴¹
- nariadenie Dublin III rešpektuje základné práva a dodržiava zásady, ktoré sú uznané najmä v Charte.⁴²

33 Odôvodnenia 2, 3 a 4.

34 Odôvodnenie 5.

35 Odôvodnenie 7.

36 Odôvodnenia 10, 11 a 12 odkazujú na nasledujúce právne akty: i) smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9; ďalej len „smernica o oprávnení“), ii) smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 6; ďalej len „smernica o konaniach“) a iii) smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96; ďalej len „smernica o prijímaní“).

37 Odôvodnenia 13 a 14.

38 Odôvodnenia 15 a 16.

39 Odôvodnenie 19.

40 Odôvodnenie 25.

41 Odôvodnenie 32.

42 Odôvodnenie 39.

25. Ako sa uvádza v článku 1, nariadenie Dublin III „stanovuje kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanú v jednom z členských štátov štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti (ďalej len ‚zodpovedný členský štát‘)“.

26. Článok 2 obsahuje tieto vymedzenia pojmov:

- „a) ‚štátny príslušník tretej krajiny‘ je akákoľvek osoba, ktorá nie je občanom Únie v zmysle článku 20 ods. 1 ZFEÚ, a ktorá nie je štátnym príslušníkom štátu, ktorý sa zúčastňuje na [nariadení Dublin III] na základe dohody s Európskou úniou;
- b) ‚žiadosť o medzinárodnú ochranu‘ je žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle článku 2 písm. h) [smernice o oprávnení];
- c) ‚žiadateľ‘ je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorí podali žiadosť o medzinárodnú ochranu, v súvislosti s ktorou ešte nebolo prijaté konečné rozhodnutie;
- d) ‚posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu‘ je akékoľvek posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, alebo rozhodnutie alebo rozsudok o žiadosti o medzinárodnú ochranu uskutočnené alebo prijaté príslušnými orgánmi v súlade so [smernicou o konaniach] a [smernicou o oprávnení], s výnimkou postupov na určenie zodpovedného členského štátu podľa [nariadenia Dublin III];

...

- l) ‚povolenie na pobyt‘ je akékoľvek povolenie vydané orgánmi členského štátu povoľujúceho štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátnej príslušnosti zdržiavať sa na jeho území, ako aj doklady potvrdzujúce povolenie zostať na území v rámci dojednaní dočasnej ochrany alebo dovtedy, kým pominú okolnosti, ktoré bránia vo vykonaní príkazu na vysťahovanie, s výnimkou víz a povolení na pobyt vydaných počas obdobia potrebného na určenie zodpovedného členského štátu, ako je stanovené v tomto nariadení, alebo počas posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu alebo žiadosti o povolenie na pobyt;
- m) ‚vízum‘ je povolenie alebo rozhodnutie členského štátu, ktoré sa vyžaduje pre tranzit alebo vstup s cieľom zamýšľaného pobytu v členskom štáte alebo v niekoľkých členských štátoch. Charakter víza sa určí v súlade s týmito pojmami:

- ‚dlhodobé vízum‘ je povolenie alebo rozhodnutie vydané jedným z členských štátov podľa jeho vnútroštátneho práva alebo podľa práva Únie, ktoré sa vyžaduje pre vstup s cieľom zamýšľaného pobytu v tomto členskom štáte na obdobie viac ako tri mesiace,
- ‚krátkodobé vízum‘ je povolenie alebo rozhodnutie členského štátu na účely tranzitu cez územie jedného, viacerých alebo všetkých členských štátov alebo na zamýšľaný pobyt na ňom na obdobie, ktorého dĺžka nepresiahne tri mesiace počas šesťmesačného obdobia odo dňa prvého vstupu na územie členských štátov,
- ‚letiskové tranzitné vízum‘ je vízum platné pre tranzit cez medzinárodné tranzitné priestory jedného alebo viacerých letísk členských štátov,

...“

27. Podľa článku 3 ods. 1 musia členské štáty posúdiť každú žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktorú podá štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti na území ktoréhokoľvek z nich, ako aj na hranici alebo v tranzitnom priestore. Každú takú žiadosť má posúdiť jeden členský štát, a to ten, ktorý je podľa kritérií stanovených v kapitole III označený ako zodpovedný.

28. Článok 3 ods. 2 stanovuje:

„Keď nie je možné určiť žiaden zodpovedný členský štát na základe kritérií uvedených v tomto nariadení, je za jej posúdenie zodpovedný prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná.

Ak nie je možné odovzdanie žiadateľa do členského štátu, ktorý je primárne určený za zodpovedný, pretože sa zo závažných dôvodov možno domnievať, že v konaní o azyle a podmienkach prijímania žiadateľov existujú v danom členskom štáte systémové chyby, na základe ktorých hrozí žiadateľom neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 4 [Charty], členský štát uskutočňujúci proces určovania zodpovedného členského štátu pokračuje v posudzovaní kritérií stanovených v kapitole III s cieľom zistiť, či iný členský štát nemôže byť určený ako zodpovedný.

Ak nemožno vykonať odovzdanie podľa tohto odseku do žiadneho členského štátu určeného na základe kritérií stanovených v kapitole III alebo do prvého členského štátu, v ktorom bola podaná žiadosť, stane sa zodpovedným členským štátom členský štát, ktorý uskutočňuje proces určovania zodpovedného členského štátu.“

29. Kritériá na určenie zodpovedného členského štátu (na účely článku 1) sú stanovené v kapitole III (ďalej len „kritériá stanovené v kapitole III“). Článok 7 ods. 1 stanovuje, že tieto kritériá sa majú použiť v takom poradí, v akom sú stanovené v tejto kapitole. Zodpovedný členský štát sa určí na základe situácie existujúcej vtedy, keď žiadateľ po prvýkrát podal svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu v členskom štáte, ako to stanovuje článok 7 ods. 2. Na vrchole hierarchie sa nachádzajú kritériá týkajúce sa maloletých osôb (článok 8) a rodinných príslušníkov (články 9, 10 a 11). Ani jedno z konaní vo veci samej sa priamo netýka týchto kritérií.⁴³

30. Ďalším kritériom v poradí je článok 12, ktorý stanovuje podmienky súvisiace s kritériom týkajúcim sa vydávania povolení na pobyt alebo víz. Z článku 12 ods. 1 vyplýva, že ak má žiadateľ platné povolenie na pobyt, za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu je zodpovedný ten členský štát, ktorý vydal toto povolenie. V súlade s článkom 12 ods. 2, ak je žiadateľ držiteľom platného víza, je za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu zodpovedný ten členský štát, ktorý vydal toto vízum, pokiaľ nebolo toto vízum vydané v mene iného členského štátu na základe dohody o zastúpení podľa článku 8 nariadenia (ES) č. 810/2009⁴⁴. V takomto prípade je za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu zodpovedný zastúpený členský štát.

31. Článok 13 je nazvaný „Vstup a/alebo pobyt“. Článok 13 ods. 1 stanovuje:

„Keď sa zistí na základe dôkazu alebo indície, ako sú opísané v dvoch zoznamoch uvedených v článku 22 ods. 3 tohto nariadenia, vrátane údajov uvedených v nariadení (EÚ) č. 603/2013⁴⁵, že žiadateľ protiprávne prekročil hranicu do členského štátu po súši, mori alebo letecky po príchode z tretej krajiny, za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu je zodpovedný členský štát, do ktorého takto vstúpil. Uvedená povinnosť skončí 12 mesiacov odo dňa, kedy sa uskutočnilo takéto protiprávne prekročenie hranice.“

⁴³ Pozri bod 88 nižšie.

⁴⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 243, 2009, s. 1) (ďalej len „vízový kódex“).

⁴⁵ Nariadenie Eurodac – pozri bod 43 nižšie.

32. Predposledné kritérium, ktoré je stanovené v článku 14, sa týka „vstupu v prípade zrušenej vízovej povinnosti“. Tento článok znie:

„1. Ak štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti vstúpi na územie členského štátu, v ktorom sa vo vzťahu k nemu alebo k nej zrušila vízová povinnosť, tento členský štát je zodpovedný za posúdenie jeho/jej žiadosti o medzinárodnú ochranu.

2. Zásada ustanovená v odseku 1 sa neuplatní, ak štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti podá svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte, v ktorom sa vo vzťahu k nemu alebo k nej takisto zrušila vízová povinnosť pre vstup na dané územie. V tomto prípade je tento iný členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.“

33. Posledné kritérium (článok 15) sa týka žiadostí o medzinárodnú ochranu podaných v medzinárodnom tranzitnom priestore letiska a nie je relevantné pre prejednávané návrhy na začatie prejudiciálneho konania.

34. Členské štáty sa na základe článku 17 ods. 1 môžu podľa vlastného uváženia odchyliť od článku 3 ods. 1 nariadenia Dublin III a rozhodnúť, že posúdia žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktorú podal štátny príslušník tretej krajiny, aj keď podľa kritérií stanovených v kapitole III dotknutému členského štátu neprislúcha zodpovednosť za takéto posúdenie.

35. Kapitola V obsahuje ustanovenia upravujúce povinnosti „zodpovedného členského štátu“. V článku 18, ktorý je súčasťou tejto kapitoly, sú vymenované určité povinnosti, ku ktorým patrí povinnosť prevziať žiadateľa, ktorý podal žiadosť v inom členskom štáte [článok 18 ods. 1 písm. a)], alebo povinnosť prijať späť žiadateľa, ktorého žiadosť je v procese posudzovania a ktorý podal žiadosť v inom členskom štáte alebo ktorý sa nachádza na území iného členského štátu bez povolenia na pobyt [článok 18 ods. 1 písm. b)].

36. Článok 20 ods. 1 stanovuje, že proces určovania zodpovedného členského štátu sa musí začať čo najskôr po tom, ako je členskému štátu prvýkrát podaná žiadosť o medzinárodnú ochranu. Žiadosť o medzinárodnú ochranu sa považuje za podanú, keď je príslušným orgánom dotknutého členského štátu doručené tlačivo podané žiadateľom alebo správa, ktorú vypracovali orgány, ako sa uvádza v článku 20 ods. 2⁴⁶

37. Podľa článku 21, ak členský štát, ktorému bola podaná žiadosť o medzinárodnú ochranu, považuje iný členský štát za zodpovedný za posúdenie tejto žiadosti, môže čo najrýchlejšie a v každom prípade do troch mesiacov odo dňa podania žiadosti v zmysle článku 20 ods. 2 dožiadať tento iný členský štát, aby prevzal žiadateľa. V súlade s článkom 22 ods. 1⁴⁷ dožiadaný členský štát vykoná potrebné kontroly a vydá rozhodnutie o dožiadaní o prevzatie žiadateľa do dvoch mesiacov odo dňa doručenia takého dožiadania. Článok 22 ods. 7 stanovuje, že nekonanie v tejto lehote sa považuje za akceptovanie dožiadania.⁴⁸

38. Dožiadanie podľa článku 23 o prijatie späť týkajúce sa žiadateľa, ktorý podá novú žiadosť o medzinárodnú ochranu, sa musí tiež podať čo najskôr. Podľa článku 25 musí dožiadaný členský štát odpovedať čo najskôr – najneskôr do jedného mesiaca odo dňa doručenia dožiadania. V zmysle článku 25 ods. 2 sa nekonanie v tejto lehote považuje za akceptovanie dožiadania.

46 Presný význam tohto ustanovenia je predmetom sporu vo veci C-670/16 Mengesteab, ktorú momentálne prejednáva Súdny dvor.

47 Článok 22 ods. 3 splnomocňuje Komisiu, aby prijala vykonávacie akty, ktorými stanoví zoznamy uvádzajúce príslušné dôkazné prostriedky a indicie, na základe ktorých sa určuje zodpovednosť za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa nariadenia Dublin III. Pozri bod 44 nižšie.

48 Otázky týkajúce sa výkladu týchto ustanovení boli tiež položené vo veci C-670/16 Mengesteab (v konaní pred Súdnym dvorom).

39. V článkoch 26 a 27 sú zakotvené určité procesné záruky. Prvý uvedený článok stanovuje, že keď dožiadaný členský štát súhlasí s tým, že má prevziať alebo prijať späť žiadateľa, žiadajúci členský štát musí oznámiť dotknutej osobe rozhodnutie o jej odovzdaní do zodpovedného členského štátu. V tomto rozhodnutí sa musia uviesť informácie o dostupných opravných prostriedkoch.

40. Podľa článku 27 ods. 1 majú žiadatelia právo na účinný opravný prostriedok vo forme odvolania proti rozhodnutiu o odovzdaní alebo vo forme vecného alebo právneho preskúmania tohto rozhodnutia, a to na súde.

41. Článok 29 znie:

„1. Odovzdanie žiadateľa alebo inej osoby uvedenej v článku 18 ods. 1 písm. c) alebo d) zo žiadajúceho členského štátu do zodpovedného členského štátu sa uskutoční v súlade s vnútroštátnym právom žiadajúceho členského štátu, po porade medzi dotknutými členskými štátmi, akonáhle to je prakticky možné a najneskôr do šiestich mesiacov od akceptovania dožiadania iným členským štátom o prevzatie alebo prijatie späť dotknutej osoby alebo konečného rozhodnutia o odvolaní alebo preskúmaní, ak majú v súlade s článkom 27 ods. 3 odkladný účinok.

...

2. Ak sa odovzdanie neuskutoční v lehote šiestich mesiacov, zodpovedný členský štát bude zbavený svojej povinnosti prevziať alebo prijať späť dotknutú osobu a táto zodpovednosť sa presunie na žiadajúci členský štát. Táto lehota sa môže predĺžiť najviac na jeden rok, ak sa odovzdanie nemohlo uskutočniť kvôli uväzneniu dotknutej osoby, alebo najviac na osemnásť mesiacov, ak je dotknutá osoba na úteku.

...“⁴⁹

42. Článok 33 je nazvaný „Mechanizmus včasného varovania, pripravenosti a krízového riadenia“. Článok 33 ods. 1 stanovuje: „Keď Komisia najmä na základe informácií zhromaždených [Európskym podporným úradom pre azyl (ďalej len „EASO“)] podľa nariadenia (EÚ) č. 439/2010^[50] zistí, že uplatňovanie tohto nariadenia môže byť ohrozené na základe opodstatnenej hrozby osobitného tlaku na azylový systém členského štátu a/alebo v dôsledku problémov s fungovaním azylového systému niektorého členského štátu, v spolupráci s EASO v odporúčaní daný členský štát vyzve, aby vypracoval preventívny akčný plán.

...“

Predpisy, ktorými sa vykonáva nariadenie Dublin III

43. Nariadením (EÚ) č. 603/2013⁵¹ bol zriadený systém Eurodac. Účelom tohto systému je pomáhať pri určovaní, ktorý členský štát je podľa nariadenia Dublin III zodpovedný za preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej v členskom štáte štátnym príslušníkom tretej krajiny.

49 Otázky týkajúce sa výkladu článku 29 nariadenia Dublin III boli položené vo veci C-201/16, Shiri (v konaní pred Súdny dvorom).

50 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl (Ú. v. EÚ L 132, 2010, s. 11).

51 Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o zriadení systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (EÚ) č. 604/2013 a o žiadostiach orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1077/2011, ktorým sa zriaďuje Európska agentúra na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 1; ďalej len „nariadenie Eurodac“). Pozri článok 1 tohto nariadenia.

44. Príloha II vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 118/2014, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia Dublin III⁵², obsahuje dva zoznamy, v ktorých sú uvedené dôkazné prostriedky na určenie zodpovedného členského štátu na účely nariadenia Dublin III. V zozname A sú uvedené formálne dôkazy, ktoré určujú zodpovednosť, pokiaľ ich nevyvráti dôkaz o opaku. Zoznam B sa týka indícií: indikatívnych dôkazov, ktoré sú síce vyvrátiteľné, no za určitých okolností môžu stačiť na určenie zodpovednosti.

Schengenské acquis

45. Voľný pohyb osôb medzi európskymi krajinami sa v takej či onakej podobe uskutočňuje už od stredoveku.⁵³ Schengenská dohoda, ktorá bola podpísaná 14. júna 1985, zahŕňala postupné zrušenie vnútorných hraníc a upravovala kontrolu vonkajšej hranice zmluvných štátov. Dňa 19. júna 1990 bol podpísaný Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.⁵⁴ Tento dohovor zahŕňal otázky, ako je organizácia a riadenie vonkajšej hranice a zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach, postupy udeľovania jednotného víza a prevádzkovanie jedinej databázy pre všetkých členov [Schengenský informačný systém (ďalej len „SIS“)], ako aj zavedenie prostriedku spolupráce medzi cudzineckými orgánmi zmluvných štátov. Tieto záležitosti boli začlenené do rámca *acquis* EÚ Amsterdamskou zmlouvou. Všetkých 28 členských štátov EÚ sa v plnom rozsahu nepodiela na schengenskom *acquis*.⁵⁵ Pre Írsko a Spojené kráľovstvo platia osobitné pravidlá.⁵⁶

52 Nariadenie z 30. januára 2014, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1560/2003, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia (ES) č. 343/2003 (Ú. v. EÚ L 39, 2014, s. 1; ďalej len „nariadenie, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III“).

53 Ako príklad uvádzam hanzu, ktorá bola vytvorená na ochranu určitých obchodných záujmov a diplomatických výsad v jej pridružených mestách a krajinách, čím uľahčovala a zároveň regulovala voľný pohyb osôb súvisiaci s obchodom. Počiatky hanzy, ktorá bola oficiálne založená v roku 1356, siahajú až k prestavbe Lübecku v roku 1159 Henrichom Levom. Hanza viac než 300 rokov zásadným spôsobom ovplyvňovala vývoj ekonomík, obchodu a politiky v regióne Severného mora a Baltského mora.

54 Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckou spolkovou republikou a Francúzskou republikou o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9, ďalej len „DVSD“). Tento dohovor stále platí, aj keď ho čiastočne nahradil Kódex schengenských hraníc, ktorým boli zrušené články 2 až 8. Pozri bod 46 nižšie.

55 Dvadsaťdva z dvadsiatich ôsmich členských štátov EÚ sa v plnom rozsahu zúčastňuje na schengenskom *acquis* a Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus a Rumunsko sa pripravujú na jeho uplatňovanie v plnom rozsahu. V súlade s článkom 4 ods. 2 Aktu o pristúpení Chorvátska k Európskej únii sa v Chorvátsku už uplatňujú niektoré ustanovenia schengenského *acquis*. SIS II sa v Chorvátsku neuplatňuje, ale už bol predložený návrh rozhodnutia Rady, ktorým sa má tento stav zmeniť – návrh rozhodnutia Rady o uplatňovaní ustanovení schengenského *acquis* v oblasti Schengenského informačného systému v Chorvátskej republike z 18. januára 2017 [COM(2017) 17 final]. Lichtenštajnsko, Island, Nórsko a Švajčiarsko sa tiež zúčastňujú na schengenskom *acquis* na základe dvojstranných dohôd s Európskou úniou.

56 Podľa článku 4 Protokolu (č. 19) o schengenskom *acquis* začlenenom do rámca Európskej únie, pripojenom k ZEÚ a k ZFEÚ, sú Írsko a Spojené kráľovstvo oprávnené požiadať o pripojenie sa k niektorým, alebo všetkým schengenským opatreniam. Spojené kráľovstvo je oprávnené vykonávať také hraničné kontroly osôb žiadajúcich o vstup na jeho územie, aké považuje za nevyhnutné [článok 1 Protokolu (č. 20) o uplatňovaní určitých aspektov článku 26 ZFEÚ na Spojené kráľovstvo a Írsko, pripojeného k ZEÚ a k ZFEÚ]. Pre Spojené kráľovstvo platí výslovná výnimka z článku 77 ZFEÚ (ktorý sa týka politiky Únie vzťahujúcej sa na kontrolu vnútornej a vonkajšej hranice). Zmluvy teda uznávajú, že Spojené kráľovstvo kontroluje vlastné hranice. Podľa článku 1 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, pripojeného k ZEÚ a k ZFEÚ, sa tento členský štát nepodiela na prijímaní navrhovaných opatrení Radou podľa tretej časti hlavy V ZFEÚ (politiky Únie a vnútorná činnosť v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti).

Kódex schengenských hraníc

46. V odôvodneniach Kódexu schengenských hraníc⁵⁷ sa uvádzajú nasledujúce relevantné konštatovania. Vytvorenie oblasti, v ktorej sa osoby môžu voľne pohybovať, by mali sprevádzať ďalšie opatrenia, ako napríklad spoločná politika o prekračovaní vonkajších hraníc.⁵⁸ V tejto súvislosti je vytvorenie spoločného súboru právnych predpisov jednou zo základných súčastí spoločnej politiky riadenia vonkajších hraníc.⁵⁹ Kontrola hraníc je nielen v záujme členského štátu, na vonkajších hraniciach ktorého sa vykonáva, ale všetkých členských štátov, ktoré zrušili kontrolu hraníc na svojich vnútorných hraniciach.

47. V odôvodneniach sa ďalej uvádza, že kontrola hraníc by mala pomáhať v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi a zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia a medzinárodných vzťahov členských štátov.⁶⁰ Hraničné kontroly by sa mali vykonávať spôsobom, ktorý plne rešpektuje ľudskú dôstojnosť. Kontrola hraníc by sa mala vykonávať profesionálne a s rešpektom a mala by byť primeraná sledovaným cieľom.⁶¹ Kontrola hraníc nezahŕňa len kontroly osôb na hraničných priechodoch a dozor hraníc mimo týchto hraničných priechodov, ale aj analýzu rizík pre vnútornú bezpečnosť a analýzu hrozieb, ktoré môžu mať vplyv na bezpečnosť vonkajších hraníc. Preto je potrebné stanoviť podmienky, kritériá a podrobné pravidlá, ktorými sa budú riadiť kontroly na hraničných priechodoch a dozor.⁶² S cieľom zabrániť neúmerne dlhému čakaniu na hraničných priechodoch by sa mali prijať ustanovenia o zmiernení kontrol na vonkajších hraniciach v prípade výnimočných a nepredvídaných okolností. Aj v prípade, ak sa zmiernia kontroly na hraniciach, sa však musí povinne vykonávať systematické označovanie dokladov štátnych príslušníkov tretích krajín odtlačkom pečiatky. Toto označovanie odtlačkom pečiatky umožňuje s istotou stanoviť dátum a miesto prekročenia hranice bez toho, aby sa vo všetkých prípadoch určovalo, či boli vykonané všetky potrebné opatrenia požadované pri kontrole cestovných dokladov.⁶³

48. Článok 1 v skutočnosti stanovuje dvojaký cieľ Kódexu schengenských hraníc. Po prvé tento kódex umožňuje, aby sa nevykonávala hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú hranice medzi zúčastnenými členskými štátmi. Po druhé stanovuje pravidlá, ktorými sa spravuje hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice členských štátov Európskej únie.

49. V článku 2 sa nachádzajú nasledujúce vymedzenia pojmov:

„...2. ‚vonkajšie hranice‘ sú pozemné hranice členských štátov vrátane riečnych a jazerných hraníc, námorné hranice členských štátov a ich letiská, riečne prístavy, námorné prístavy a jazerné prístavy, ak nie sú vnútornými hranicami;

...

⁵⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1). Toto nariadenie už bolo zrušené a nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016 (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1), ktoré má tiež názov Kódex schengenských hraníc. V relevantnom období (teda od septembra 2015 do marca 2016) platila skoršia verzia Kódexu schengenských hraníc v znení zmenenom a doplnenom nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1051/2013 z 22. októbra 2013 (Ú. v. EÚ L 295, 2013, s. 1). V týchto návrhoch budem odkazovať na uvedenú verziu Kódexu schengenských hraníc.

⁵⁸ Odôvodnenie 2.

⁵⁹ Odôvodnenie 4.

⁶⁰ Odôvodnenie 6.

⁶¹ Odôvodnenie 7.

⁶² Odôvodnenie 8.

⁶³ Odôvodnenie 9.

5. ‚osoby, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie‘, sú:
- a) občania Únie v zmysle [článku 20 ods. 1 ZFEÚ] a štátni príslušníci tretej krajiny, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie, ktorý požíva právo na voľný pohyb, na ktorého sa vzťahuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES^[64]...;
 - b) štátni príslušníci tretej krajiny a ich rodinní príslušníci bez ohľadu na štátnu príslušnosť, ktorí podľa dohôd medzi Úniou a je[j] členskými štátmi na jednej strane a týmito tretími krajinami na strane druhej požívajú práva na voľný pohyb rovnocenné právam občanov Únie;
6. ‚štátny príslušník tretej krajiny‘ je každá osoba, ktorá nie je občanom Únie v zmysle článku 20 ods. 1 zmluvy a na ktorú sa nevzťahuje bod 5 [článku 2];
7. ‚osoby, na ktoré bolo vydané upozornenie na účely odopretia vstupu‘ zahŕňajú každého štátneho príslušníka tretej krajiny, na ktorého bolo v súlade s článkom 96 [DVSD] a na účely tohto článku vydané upozornenie v Schengenskom informačnom systéme („SIS“);
8. ‚hraničný priechod‘ je každý priechod schválený príslušnými orgánmi na prekračovanie vonkajších hraníc;
- ...
9. ‚kontrola hraníc‘ je činnosť vykonávaná na hraničiach na účely tohto nariadenia a v súlade s ním, výlučne v nadväznosti na úmysel prekročiť takúto hranicu alebo na prekročenie takejto hranice bez ohľadu na akýkoľvek iný úmysel, ktorá zahŕňa hraničné kontroly a hraničný dozor;
10. ‚hraničné kontroly‘ sú kontroly vykonávané na hraničných priechodoch, aby sa osobám, vrátane ich dopravných prostriedkov a predmetov v ich držbe, mohol povoliť vstup na územie členských štátov, alebo aby smeli toto územie opustiť;
11. ‚hraničný dozor‘ je sledovanie hraníc mimo hraničných priechodov a sledovanie hraničných priechodov mimo stanovených otváracích hodín s cieľom zabrániť osobám, aby sa vyhýbali hraničným kontrolám;
- ...
13. ‚príslušník pohraničnej stráže‘ je každý verejný činiteľ pridelený v súlade s vnútroštátnym právom na hraničný priechod alebo k hranici, alebo do bezprostrednej blízkosti tejto hranice, ktorý v súlade s týmto nariadením a vnútroštátnym právom vykonáva úlohy kontroly hraníc;
- ...
15. ‚povolenie na pobyt‘ je:
- a) každé povolenie na pobyt vydané členskými štátmi podľa jednotného formátu stanoveného nariadením Rady (ES) č. 1030/2002^[65]... a pobytový preukaz vydaný v súlade so smernicou 2004/38/ES;

64 Smernica z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

65 Nariadenie z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov (Ú. v. ES L 157, 2002, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 3).

- b) všetky ostatné doklady vydané členským štátom štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktoré ich oprávňujú na pobyt na jeho území a ktoré boli v súlade s článkom 34 predmetom oznámenia a následného uverejnenia, okrem:
- i) dočasných povolení vydaných počas skúmania prvej žiadosti o povolenie na pobyt uvedenej v písmene a) alebo žiadosti o azyl a
 - ii) víz vydaných členským štátom podľa jednotného formátu stanoveného nariadením Rady (ES) č. 1683/95...;

...“⁶⁶

50. Podľa článku 3 sa Kódex schengenských hraníc vzťahuje na „každého, kto prekračuje vnútorné alebo vonkajšie hranice členských štátov, a nie sú ním dotknuté: a) práva osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie; b) práva utečencov a osôb, ktoré žiadajú o medzinárodnú ochranu, najmä s ohľadom na zásadu zákazu vyhodenia alebo vrátenia „non-refoulement““.

51. Podľa článku 3a musia členské štáty pri uplatňovaní tohto nariadenia konať v plnom súlade s príslušným právom EÚ vrátane Charty, Ženevským dohovorom a základnými právami. To zahŕňa povinnosť prijímať rozhodnutia na individuálnom základe.

52. Článok 5 je nazvaný „Podmienky pre vstup štátnych príslušníkov tretej krajiny“. V súlade s článkom 5 ods. 1 na plánovaný pobyt, ktorý nepresiahne 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia⁶⁷, musí štátny príslušník tretej krajiny spĺňať tieto podmienky: a) mať platný cestovný doklad, ktorý ho oprávňuje prekročiť hranicu; b) mať platné vízum; c) zdôvodniť účel a podmienky plánovaného pobytu a mať dostatočné prostriedky na živobytie na dĺžku plánovaného pobytu a na návrat do svojej krajiny pôvodu alebo na tranzit do tretej krajiny, v ktorej ho určite prijímú, alebo byť schopný získať takéto prostriedky zákonným spôsobom; d) nesmie ísť o osobu, na ktorú bolo vydané v SIS upozornenie na účely odopretia vstupu, a e) táto osoba sa okrem iného nepokladá za hrozbu pre verejný poriadok alebo vnútornú bezpečnosť.⁶⁸

53. Odchyľne od týchto požiadaviek článok 5 ods. 4 písm. c) stanovuje, že „štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí nespĺňajú jednu alebo viac podmienok stanovených v odseku 1, môže členský štát povoliť vstup na svoje územie z humanitárnych dôvodov, z dôvodov štátneho záujmu alebo z dôvodu medzinárodných záväzkov. Ak je na štátneho príslušníka tretej krajiny vydané upozornenie podľa odseku 1 písm. d), členský štát, ktorý schvaľuje vstup takejto osoby na svoje územie, oznámi túto skutočnosť zodpovedajúcim spôsobom ďalším členským štátom“.

54. Článok 8 dovoľuje príslušníkom pohraničnej stráže za výnimočných a nepredvídaných okolností zmierniť kontroly, ktoré sa majú vykonávať na vonkajších hraniciach. Výnimočné a nepredvídané okolnosti nastanú vtedy, keď nepredvídané udalosti majú za následok takú intenzívnu premávku, že čakacia doba na hraničnom priechode sa stáva neprimeranou a už sa vyčerpali všetky zdroje ohľadom personálu, zariadení a organizácie.

66 V článku 34 Kódexu schengenských hraníc sú vymenované údaje, ktoré musia členské štáty oznámiť Európskej komisii, ako je zoznam povolení na pobyt a zoznam hraničných priechodov. Pokiaľ ide o víza, pozri bod 58 nižšie.

67 Súdny dvor sa stručne vyjadril k vzťahu medzi týmito vízami a nariadením Dublin III v bode 48 svojho nedávneho rozsudku zo 7. marca 2017, X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173).

68 V článku 5 ods. 2 sa uvádza, že neúplný zoznam sprievodných dokladov, ktoré si príslušník pohraničnej stráže môže vyžiadať od štátneho príslušníka tretej krajiny s cieľom overiť splnenie podmienok stanovených v odseku 1 písm. c), sa nachádza v prílohe I.

55. Článok 8 ods. 3 však stanovuje, že príslušník pohraničnej stráže musí aj napriek zmierneniu hraničných kontrol označiť cestovné doklady štátnych príslušníkov tretích krajín na vstupe i výstupe odtlačkom pečiatky v súlade s článkom 10 ods. 1, v ktorom sa uvádza, že cestovné doklady štátnych príslušníkov tretích krajín sa musia systematicky označovať odtlačkom pečiatky na vstupe a na výstupe. Odtlačkom pečiatky sa musia označovať: a) doklady s platným vízum, ktoré umožňujú štátnym príslušníkom tretích krajín prekročiť hranicu; b) doklady umožňujúce prekročiť hranicu štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorým bolo vízum vydané členským štátom na hranici, a c) doklady umožňujúce prekročiť hranicu štátnym príslušníkom tretích krajín, na ktorých sa nevzťahuje vízová povinnosť.

56. V článku 13 sa uvádza, že vstup na územie členských štátov sa odoprie štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý nespĺňa všetky podmienky na vstup stanovené v článku 5 ods. 1 a nepatrí do kategórií osôb, ktoré uvádza článok 5 ods. 4 Týmto nie je dotknuté uplatňovanie osobitných ustanovení, ktoré sa týkajú práva na azyl, medzinárodnú ochranu alebo na vydanie víz na dlhodobý pobyt.

SIS

57. SIS je v podstate informačný systém, ktorý podporuje kontrolu vonkajších hraníc a spoluprácu pri presadzovaní práva v štátoch, ktoré uplatňujú Kódex schengenských hraníc (ďalej len „schengenské štáty“). Jeho hlavným účelom je pomáhať pri zachovaní vnútornej bezpečnosti v týchto štátoch v prípade nevykonávania hraničných kontrol na vnútorných hraniciach.⁶⁹ Zabezpečuje sa to okrem iného prostredníctvom automatizovaného vyhľadávania, ktoré poskytuje prístup k zápisom o osobách na účely hraničných kontrol. V súvislosti so štátnymi príslušníkmi tretích krajín (teda fyzickými osobami, ktoré nie sú občanmi EÚ ani štátnymi príslušníkmi štátov, ktoré na základe dohôd medzi Európskou úniou a dotknutými štátmi požívajú práva voľného pohybu rovnocenné s právami občanov EÚ)⁷⁰ musia členské štáty vložiť do SIS zápis, ak príslušný správny orgán alebo súd vydá rozhodnutie, ktorým odoprie vstup alebo pobyt, založené na hrozbe pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, ktorú môže predstavovať prítomnosť tejto osoby.⁷¹ Zápis sa môže vložiť aj vtedy, ak sa také rozhodnutie zakladá na tom, že na štátneho príslušníka tretej krajiny sa vzťahovalo opatrenie, ako je vyhostenie, odoprenie vstupu alebo deportácia, pričom toto opatrenie nebolo zrušené alebo odložené.⁷²

Nariadenie (ES) č. 1683/95

58. Nariadenie Rady (ES) č. 1683/95⁷³ stanovuje jednotný formát víz (nálepku) pre víza vydané členskými štátmi, ktoré musia zodpovedať špecifikáciám stanoveným v prílohe k tomuto nariadeniu. Tieto špecifikácie sa vzťahujú na „bezpečnostné prvky“, ako sú integrovaná fotografia, opticky variabilný znak, logo vydávajúceho členského štátu, slovo „vízum“ a deväťmiestne národné číslo.

69 Článok 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 z 20. decembra 2006 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) (Ú. v. EÚ L 381, 2006, s. 4) (ďalej len „nariadenie SIS II“). Týmto nariadením boli nahradené články 92 až 119 DVSD.

70 Článok 3 písm. d) nariadenia SIS II.

71 Článok 24 ods. 1 a 2 nariadenia SIS II. K systému zápisov v SIS som sa podrobnejšie vyjadrila v návrhoch, ktoré som predniesla vo veci *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:398).

72 Článok 24 ods. 3 nariadenia SIS II.

73 Nariadenie z 29. mája 1995 stanovujúce jednotný formát víz (Ú. v. ES L 164, 1995, s. 1; Mim. vyd. 19/001, s. 13).

Nariadenie (ES) č. 539/2001

59. V prílohe I k nariadeniu Rady (ES) č. 539/2001 sa nachádza zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti.⁷⁴ Touto povinnosťou nie je dotknutá Európska dohoda o zrušení víz pre utečencov.⁷⁵ Štátni príslušníci tretích krajín vymenovaných v prílohe II sú oslobodení od povinnosti mať krátkodobé vízum. Členské štáty sú tiež oprávnené stanoviť výnimku z vízovej povinnosti pre určité obmedzené kategórie osôb.⁷⁶

Vízový informačný systém

60. Vízový informačný systém (ďalej len „VIS“) bol vytvorený rozhodnutím Rady 2004/512/ES⁷⁷. Podľa článku 1 nariadenia (ES) č. 767/2008⁷⁸ VIS umožňuje schengenským štátom vymieňať si údaje o vízach týkajúce sa žiadostí o udelenie krátkodobých víz a rozhodnutí vydaných v tejto súvislosti. Článok 2 písm. f) stanovuje, že k cieľom VIS patrí uľahčovať uplatňovanie nariadenia Dublin II. V súlade s článkom 4 je „vízum“ vymedzené podľa DVSD. Vízová nálepka označuje jednotný formát víz vymedzený v nariadení č. 1683/95. Slovné spojenie „cestovný doklad“ znamená pas alebo iný rovnocenný doklad, ktorý držiteľa oprávňuje na prekročenie vonkajších hraníc a do ktorého je možné vlepíť vízum.

61. Článok 21 stanovuje, že výhradne na účel určenia členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, pokiaľ je v tejto súvislosti potrebné určiť, či členský štát vydal vízum alebo či žiadateľ o medzinárodnú ochranu „protiprávne prekročil hranicu členského štátu“ (podľa ustanovení, ktorým v súčasnosti zodpovedajú články 12 a 13 nariadenia Dublin III), musia mať príslušné orgány prístup k vyhľadávaniu odtlačkov prstov dotknutého žiadateľa o azyl v databáze.

Nariadenie č. 810/2009

62. Ako sa uvádza v článku 1 ods. 1 nariadenia č. 810/2009, týmto nariadením sa ustanovujú postupy a podmienky udeľovania víz na tranzit cez územie členských štátov alebo plánované pobyty na ich území, ktorých dĺžka nepresahuje 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia. Tieto požiadavky sa vzťahujú na všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí podliehajú vízovej povinnosti pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov.

63. V článku 2 je štátny príslušník tretej krajiny vymedzený ako každá osoba, ktorá nie je občanom EÚ. Vízum je povolenie udelené členským štátom na tranzit cez územie členských štátov alebo plánovaný pobyt na ich území, ktorého dĺžka počas ľubovoľného šesťmesačného obdobia odo dňa prvého vstupu na územie členských štátov nepresahuje tri mesiace, alebo tranzit cez medzinárodné tranzitné priestory letísk členských štátov. „Vízová nálepka“ je jednotný formát víz, ktorý je vymedzený v nariadení č. 1683/95. Uznané cestovné doklady sú doklady, ktoré uznal jeden alebo viacero členských štátov na účely vlepenia víz.⁷⁹

74 Nariadenie z 15. marca 2001 (Ú. v. ES L 81, 2001, s. 1; Mim. vyd. 19/004, s. 65).

75 Článok 3 nariadenia č. 539/2001.

76 Tieto kategórie sú vymenované v článku 4 ods. 1: patria k nim napríklad držiteľia diplomatických pasov.

77 Rozhodnutie z 8. júna 2004, ktorým sa vytvára vízový informačný systém (VIS) (Ú. v. EÚ L 213, 2004, s. 5).

78 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS) (Ú. v. EÚ L 218, 2008, s. 60).

79 Pozri článok 2 ods. 1, 2, 6 a 7 vízového kódexu.

Smernica o konaniach

64. Ako naznačuje jej názov, smernica o konaniach stanovuje spoločné konania o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany podľa smernice o oprávnení. V článku 3 sa uvádza, že táto smernica sa uplatňuje na všetky také žiadosti podané na území Európskej únie.

65. V súlade s článkom 31 musia členské štáty zabezpečiť, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu spracovali v konaní o posúdení žiadosti upravenom v smernici čo najskôr.⁸⁰ Všeobecné platí, že konanie o posúdení žiadosti sa má skončiť do šiestich mesiacov od podania žiadosti. Ak sa však o žiadosti rozhoduje v rámci konania stanoveného v nariadení Dublin III, šesťmesačná lehota začína plynúť od okamihu, keď sa v súlade s uvedeným nariadením určí členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti dotknutej osoby.⁸¹ Členské štáty môžu stanoviť, že sa konanie o posúdení žiadosti má skrátiť a/alebo uskutočniť na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch, okrem iného ak žiadateľ vstúpi na územie dotknutého členského štátu „neoprávnene“ alebo odmietne nechať si odobrať odtlačky prstov podľa nariadenia Eurodac.⁸²

Smernica o návrate

66. V článku 1 smernice 2008/115/ES⁸³ sa uvádza, že touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva EÚ a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.

67. Článok 2 stanovuje, že táto smernica sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu. Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa v súlade s článkom 13 Kódexu schengenských hraníc odoprel vstup, alebo ktorí boli zadržaní príslušnými orgánmi v súvislosti s neoprávneným prekročením vonkajšej pozemnej, vzdušnej alebo vodnej hranice členského štátu a ktorí následne v tomto členskom štáte nezískali oprávnenie alebo právo na pobyt.

68. V súlade s článkom 3 je štátny príslušník tretej krajiny každá osoba, ktorá nie je občanom EÚ a ktorá nepožíva právo na voľný pohyb vymedzené v článku 2 ods. 5 Kódexu schengenských hraníc. Slovné spojenie „nelegálny pobyt“ je vymedzené ako „prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu ustanovené v článku 5 Kódexu schengenských hraníc alebo iné podmienky vstupu alebo pobytu v uvedenom členskom štáte“.⁸⁴

Návrhy na začatie prejudiciálneho konania

69. Vnútroštátne sudy prejednávané dvoma návrhmi na začatie prejudiciálneho konania žiadajú Súdny dvor o usmernenie týkajúce sa výkladu nariadenia Dublin III a Kódexu schengenských hraníc. Návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci A. S.⁸⁵ podal Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Najvyšší súd Slovenskej republiky). Návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci Jafari⁸⁶ podal Verwaltungsgerichtshof Wien (Najvyšší správny súd Viedeň, Rakúsko).

⁸⁰ Článok 31 ods. 1 a 2.

⁸¹ Článok 31 ods. 3.

⁸² Článok 31 ods. 8 písm. h) a i) smernice o konaniach.

⁸³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98; ďalej len „smernica o návrate“).

⁸⁴ Článok 3 ods. 1 a 2 smernice o návrate.

⁸⁵ Vec C-490/16.

⁸⁶ Vec C-646/16.

70. Otázky, ktoré položili uvedené dva vnútroštátne súdy, navzájom súvisia a do značnej miery sa prekrývajú. Preto sa budem zaoberať oboma vecami v jedných návrhoch. Na označenie prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín od septembra 2015 do marca 2016 (ďalej len „relevantné obdobie“) budem všeobecne používať slovo „migrácia“. Tento prílev zahŕňal tak osoby, ktoré boli utečencami alebo chceli požiadať o medzinárodnú ochranu v Európskej únii, ako aj migrantov vo všeobecnejšom zmysle tohto slova.⁸⁷

Vec C-490/16, A. S.

Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

71. Vnútroštátny súd uvádza, že pán A. S., sýrsky štátny príslušník, odišiel zo Sýrie do Libanonu a odtiaľ sa vydal do Turecka a potom do Grécka, Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko, Srbska, Chorvátska a Slovinska. Medzi účastníkmi konania je nesporné, že pán A. S. prešiel cez Srbsko organizovaným spôsobom v takzvanom „vlak pre migrantov“, že do Chorvátska vstúpil zo Srbska a že v určenom mieste prechodu štátnej hranice bol sprevádzaný srbskými štátnymi orgánmi. Bol odovzdaný chorvátskym štátnym pohraničným orgánom. Tieto chorvátske orgány mu nezabránili vo vstupe na územie Chorvátska, nezačali konanie týkajúce sa jeho vyhostenia z územia Chorvátska a neoverili, či spĺňal podmienky na legálny vstup na územie Chorvátska. Chorvátske orgány namiesto toho zabezpečili prevoz až po slovinskú štátnu hranicu.

72. Pán A. S. vstúpil na územie Slovinska 20. februára 2016 v rámci prílevu osôb vo „vlak pre migrantov“ na hraničnom priechode Dobova, kde bol zaregistrovaný. V nasledujúci deň (21. februára 2016) bol spolu s inými štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí cestovali cez západný Balkán, na slovinsko-rakúskej hranici odovzdaný rakúskym bezpečnostným orgánom, ktoré tieto osoby vrátili do Slovinska. Dňa 23. februára 2016 predložil pán A. S. slovinským orgánom žiadosť o medzinárodnú ochranu. V ten istý deň zaslali slovinské orgány chorvátskym orgánom zoznam v súlade s článkom 2 ods. 1 dohody medzi týmito dvoma krajinami o vydávaní a návrate osôb, ktoré neoprávnene vstúpili na územie Slovinska alebo sa neoprávnene zdržiavajú na jeho území (medzinárodná dohoda). Slovinsko požiadalo Chorvátsko, aby prijalo späť 66 osôb, medzi ktorými bol aj pán A. S. Chorvátske orgány listom z 25. februára 2016 potvrdili, že prijmú tieto osoby späť. Slovinsko podalo formálne dožiadanie o prijatie späť podľa nariadenia Dublin III 19. marca 2016. Dňa 18. mája 2016 chorvátske orgány potvrdili, že uznávajú, že zodpovedným členským štátom je Chorvátsko.

73. Slovinské ministerstvo vnútra (ďalej len „slovinské ministerstvo“) rozhodnutím zo 14. júna 2016 oznámilo pánovi A. S., že Slovinsko neposúdi jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu a že bude odovzdaný do Chorvátska ako zodpovedného členského štátu (ďalej len „rozhodnutie slovinského ministerstva“).

74. Toto rozhodnutie bolo založené na kritériu stanoveného v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Podľa tohto ustanovenia, keď štátny príslušník tretej krajiny protiprávne prekročil hranicu členského štátu, tento členský štát je zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. To, či došlo k protiprávnemu prekročeniu hranice v konkrétnom prípade, sa zisťuje na základe dôkazov alebo indícií, ako sú opísané v dvoch zoznamoch uvedených v prílohe II k nariadeniu, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III, ktoré zahŕňajú akékoľvek údaje dostupné v systéme Eurodac.

75. Slovinské ministerstvo dospelo k záveru, že pán A. S. vo februári 2016 protiprávne vstúpil na územie Chorvátska. Tiež vzalo do úvahy, že chorvátske orgány 18. mája 2016 kladne reagovali na dožiadanie slovinských orgánov o posúdenie žiadosti pána A. S. podľa nariadenia Dublin III na základe kritéria uvedeného v článku 13 ods. 1 tohto nariadenia v tom zmysle, že Chorvátsko je členským

⁸⁷ Pozri poznámku pod čiarou 4.

štátom zodpovedným za posúdenie žiadosti pána A. S.⁸⁸ V prípade pána A. S. nebol zistený kladný výsledok porovnávania zo systému Eurodac týkajúci sa Chorvátska, ale to nie je rozhodujúce pre výklad článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Postup vnútroštátnych orgánov pri prekročení chorvátskej štátnej hranice osobami, ktoré sa nachádzali vo „vlakú pre migrantov“, bol rovnaký ako v prípadoch, keď boli migranti zapísaní do systému Eurodac.

76. Dňa 27 júna 2016 podal pán A. S. žalobu proti uvedenému rozhodnutiu na Upravno sodišče (Správny súd, Slovinsko) z dôvodu, že bolo nesprávne uplatnené kritérium uvedené v článku 13 ods. 1 Postup chorvátskych štátnych orgánov treba vykladať tak, že znamená, že pán A. S. vstúpil na územie Chorvátska legálne.

77. Dňa 4. júla 2016 bola táto žaloba zamietnutá, ale pán A. S. dosiahol odklad výkonu rozhodnutia ministerstva.

78. Dňa 7. júla 2016 podal pán A. S. na vnútroštátnom súde odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu. Tento súd sa domnieva, že na určenie, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie žiadosti pána A. S. o medzinárodnú ochranu, potrebuje usmernenie týkajúce sa výkladu podmienky, aby „žadateľ protiprávne prekročil hranicu do členského štátu“, stanovenej v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Vnútroštátny súd sa najmä pýta, či sa má slovné spojenie „protiprávne prekročil“ vykladať nezávisle, alebo v spojení s článkom 3 bodom 2 smernice o návrate a článkom 5 Kódexu schengenských hraníc. Vnútroštátny súd chce tiež vedieť, či je skutočnosť, že pán A. S. prekročil srbsko-chorvátsku hranicu pod dohľadom chorvátskych orgánov, aj keď nespĺňal požiadavky podľa článku 5 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc (lebo nemal potrebné doklady, ako napríklad platné vízum), relevantná pri posudzovaní otázky, či vstúpil na územie EÚ protiprávne.

79. Vnútroštátny súd ďalej žiada o usmernenie týkajúce sa uplatňovania určitých procesných aspektov nariadenia Dublin III, konkrétne toho, či právo pána A. S. na účinný opravný prostriedok podľa článku 27 tohto nariadenia zahŕňa právne posúdenie otázky, ako sa majú uplatniť pojmy „protiprávny“ alebo „nelegálny vstup“ do členského štátu uvedené v článku 13 ods. 1 Ak bude odpoveď na túto otázku kladná, bude potrebné určiť, ako plynú lehoty stanovené v článku 13 ods. 1 a článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin III. Vnútroštátny súd chce v podstate vedieť, či lehota plynie ďalej, ak sa podá opravný prostriedok podľa článku 27 ods. 1, najmä ak bolo vylúčené odovzdanie podľa článku 27 ods. 3.

80. Vnútroštátny súd preto 13. septembra 2016 položil Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky v tomto znení:

- „1. Vzťahuje sa súdna ochrana v zmysle článku 27 [nariadenia Dublin III] aj na výklad podmienok kritéria podľa článku 13 ods. 1 v prípade, keď z rozhodnutia vyplýva, že členský štát nebude posudzovať žiadosť o medzinárodnú ochranu, že iný členský štát už prevzal zodpovednosť za posúdenie žiadosti žiadateľa na tom istom základe, a žiadateľ proti tomuto rozhodnutiu namieta?
2. Má byť podmienka protiprávneho prekročenia hranice podľa článku 13 ods. 1 [nariadenia Dublin III] vykladaná nezávisle a autonómne, alebo v spojení s článkom 3 bodom 2 [smernice o návrate] a článkom 5 Kódexu schengenských hraníc, ktoré definujú protiprávne prekročenie hranice, a má sa tento výklad uplatniť vo vzťahu k článku 13 ods. 1 [tohto nariadenia]?

⁸⁸ Článok 22 ods. 3 nariadenia Dublin III stanovuje, že to, či došlo k protiprávnemu prekročeniu hranice, sa určí na základe dôkazov alebo indícií podľa nariadenia, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III. Upravno sodišče Republiky Slovenije (Správny súd prvého stupňa Slovenskej republiky) uvádza, že treba uznať, že v spise týkajúcom sa veci pána A. S. sa nenachádza nijaký formálny dôkaz o protiprávnom vstupe na územie Chorvátska.

3. So zreteľom na odpoveď na druhú otázku, má sa za okolností prejednávanej veci pojem protiprávne prekročenie hranice podľa článku 13 ods. 1 [nariadenia Dublin III] vykladať v tom zmysle, že nejde o protiprávne prekročenie hranice, pokiaľ orgány verejnej moci členského štátu organizujú prekročenie hranice s cieľom tranzitu do iného členského štátu EÚ?
4. Za predpokladu, že odpoveď na tretiu otázku bude kladná, má sa v dôsledku toho článok 13 ods. 1 [nariadenia Dublin III] vykladať v tom zmysle, že zakazuje vrátenie štátneho príslušníka tretej krajiny do [členského] štátu, v ktorom po prvýkrát vstúpil na územie EÚ?
5. Má sa článok 27 [nariadenia Dublin III] vykladať v tom zmysle, že lehoty uvedené v článku 13 ods. 1 a článku 29 ods. 2 neplynú, pokiaľ žiadateľ uplatňuje svoje právo na súdnu ochranu, a *fortiori* v prípade, keď to znamená aj polozenie prejudiciálnej otázky alebo keď vnútroštátny súd čaká na odpoveď [Súdneho dvora] na takúto otázku, ktorá mu bola položená v inej veci? Subsidiárne, plynú lehoty v tomto prípade, no zodpovedný členský štát nemá právo zamietnuť prijatie žiadateľa?“

Konanie pred Súdnym dvorom

81. Vnútroštátny súd navrhol, aby Súdny dvor prejednal vec v rámci naliehavého prejudiciálneho konania. Súdny dvor uznesením z 27. septembra 2016 zamietol tento návrh. Dňa 22. decembra 2016 sa však rozhodlo, že vec bude prejednaná prednostne, lebo vyvoláva podobné otázky ako vec C-646/16, Jafari, ktorá sa prejednáva v skrátrenom konaní.

82. Písomné pripomienky predložil pán A. S., Grécko, Maďarsko, Slovinsko, Spojené kráľovstvo a Švajčiarsko, ako aj Európska komisia. Vzhľadom na podobnosti s vecou C-646/16, Jafari, Súdny dvor nariadil v oboch veciach spoločné pojednávanie.⁸⁹

Vec C-646/16, Jafari

Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

83. Pani Khadija Jafari a pani Zainab Jafari sú afganskými štátnymi príslušníkmi. Sú sestry. Pani Khadija Jafari má syna, ktorý sa narodil v roku 2014, a pani Zainab Jafari má dve dcéry, ktoré sa narodili v rokoch 2011 a 2007. Tieto deti sú tiež afganskými štátnymi príslušníkmi.

84. Obe sestry spolu so svojimi deťmi (ďalej len „rodiny Jafariové“) utiekli z Afganistanu, lebo ich manželov zajali príslušníci Talibanu a boli nútení bojovať v armáde Talibanu. Odmietli to urobiť a príslušníci Talibanu ich zabil. Svokrovia oboch sestier Jafariových potom tieto ženy držali uzamknuté doma: jeden sa domnieval, že domáce väznenie jeho nevesty je primerané z náboženských dôvodov a druhý si myslel, že pre jeho nevestu bude bezpečnejšie, ak bude uzamknutá doma. Otcovi sestier Jafariových sa podarilo zorganizovať ich útek z Afganistanu. Sestry sa boja, že ak sa vrátia do Afganistanu, ich rodiny ich opäť budú držať v domácom väzení, a tiež im hrozí ukameňovanie.

85. Rodiny Jafariové odišli z Afganistanu počas decembra 2015. S pomocou „prevádzkača“ najprv cestovali cez Irán (kde strávili tri mesiace) a Turecko (kde strávili okolo 20 dní) do Grécka (kde strávili tri dni). Grécke orgány odobrali pani Zainab Jafariovej biometrické údaje a poslali jej digitálne odtlačky prstov prostredníctvom systému Eurodac. Rodiny Jafariové potom cestovali cez Bývalú juhoslovanskú republiku Macedónsko, Srbsko, Chorvátsko a Slovinsko až do Rakúska. Od ich odchodu z Grécka do ich návratu na územie EÚ neuplynulo viac ako päť dní.

⁸⁹ Pozri bod 99 nižšie, ktorý sa týka účasti na spoločnom pojednávaní a ústnych prednesov.

86. Od 18. novembra 2015 Chorvátsko začalo selektovať prílev štátnych príslušníkov tretích krajín. Prechod cez svoje územie povolilo len osobám z Afganistanu, Iraku a Sýrie, v prípade ktorých bolo pravdepodobné, že majú nárok na priznanie postavenia utečenca. Rodiny Jafariové spĺňali toto kritérium. V Chorvátsku požiadali o lekárske ošetrovanie jednej z dcér pani Zainab Jafariovej. Nebola im poskytnutá nijaká pomoc. Hodinu čakali na autobus a potom boli prevezení cez hranicu do Slovinska.

87. Dňa 15. februára 2016 príslušné slovinské orgány vyhotovili doklad, v ktorom boli uvedené osobné údaje rodín Jafariových. V prípade pani Zainab Jafariovej bolo v tomto doklade uvedené „NEMČIJA/DEU“ („cieľ cesty Nemecko“). V prípade pani Khadij Jafariovej boli písmená „DEU“ rukou prečiarknuté a prepísané na „AUT“ (teda „NEMČIJA/AUT“ „cieľ cesty Rakúsko“).⁹⁰ V ten istý deň sestry spolu prekročili rakúsku hranicu a podali v Rakúsku žiadosti o medzinárodnú ochranu týkajúce sa ich a ich detí. Rakúske orgány tvrdia, že sestry pôvodne uviedli, že chcú cestovať do Švédska. Sestry to však popierajú.

88. Rakúsky príslušný orgán (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl – rakúsky spolkový cudzinecký a azylový úrad, ďalej len „spolkový úrad“ alebo „BFA“) neoveril opis úteku sestier z Afganistanu, ktorý uviedli, lebo sa domnieval, že členským štátom zodpovedným za posúdenie ich žiadosti o medzinárodnú ochranu je Chorvátsko. BFA sa najprv obrátil na slovinské orgány a následne listom zo 16. apríla 2016 požiadal príslušný chorvátsky orgán o prevzatie sestier a ich detí v súlade s článkom 18 ods. 1 písm. a) nariadenia Dublin III. BFA uviedol, že vzhľadom na to, že rodiny Jafariové vstúpili na územie členských štátov protiprávne cez Chorvátsko, za posúdenie ich žiadostí je zodpovedný tento členský štát. Príslušný chorvátsky orgán na túto žiadosť neodpovedal. BFA mu preto listom z 18. júna 2016 oznámil, že podľa článku 22 ods. 7 nariadenia Dublin III je už za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu neodvolateľne zodpovedné Chorvátsko.

89. Spolkový úrad rozhodnutiami z 5. septembra 2016 zamietol žiadosti o medzinárodnú ochranu ako „nepripustné“, poznamenal, že Chorvátsko je zodpovedné za posúdenie žiadostí na základe článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III, a vydal príkaz na vyhostenie, podľa ktorého mali byť rodiny Jafariové vrátené do Chorvátska. Spolkový úrad vo svojom odôvodnení vychádzal z predpokladu, že sestry a ich deti po prvý raz vstúpili na územie Európskej únie v Grécku. Podľa BFA však potom opäť opustili územie EÚ a následne znovu vstúpili na územie členských štátov v Chorvátsku. Uviedol, že vstupy do Grécka a Chorvátska boli protiprávne. V Grécku však v konaní o azyle ešte stále existovali systémové nedostatky. Preto sa malo Chorvátsko na základe článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III považovať za zodpovedný členský štát. Bolo uvedené, že v tamojšom azylovom systéme sa nevyskytujú nijaké systémové nedostatky. Sestry spochybňujú tento záver.⁹¹

90. Tak správne orgány, ako aj Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Rakúsko), ktorý rozhodoval o ich opravných prostriedkoch smerujúcich proti napadnutým rozhodnutiam, dospeli k záveru, že opis, ktorý uviedli rodiny Jafariové, a informácie o ich ceste z Afganistanu, ktoré tieto rodiny poskytli, sú vierohodné. Je tiež nesporné, že cesta rodín Jafariových sa uskutočnila počas hromadného prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie EÚ zo západného Balkánu v období od septembra 2015 do marca 2016.

90 Keďže sa zdá, že túto zmenu (ktorá je napísaná len v slovenskom jazyku) vykonal úradník, ktorý konal bez vedomia a súhlasu žiadateľov, táto zmena svedčí o tlaku, pod ktorým príslušníci pohraničnej stráže pracovali. Takéto rozdelenie rodiny by bolo problematické z hľadiska článkov 7 a 24 Charty, pokiaľ ide o právo na rodinný život a práva dieťaťa. Ak by sa tieto dve sestry a ich deti napokon dostali do odlišných členských štátov, mohlo by to byť problematické aj z hľadiska iných kritérií stanovených v kapitole III nariadenia Dublin III.

91 Pozri body 231 a 232 nižšie.

91. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) rozhodnutiami z 10. októbra 2016 zamietol sťažnosti rodín Jafariových. Tým v podstate potvrdil závery, ku ktorým dospel BFA. Konštatoval, že keď rodiny Jafariové vstúpili na územie Chorvátska zo Srbska, prekročili hranicu bez vstupného víza, hoci vzhľadom na to, že boli afganskými štátnymi príslušníkmi, mali mať vízum. Prekročenie tejto hranice bolo teda protiprávne. V rozsahu, v akom to bolo možné zistiť, aj na územie Rakúska vstúpili bez víza, a preto bol tento vstup tiež „protiprávny“.

92. Obe sestry (no nie ich deti) napadli uvedené rozhodnutie opravným prostriedkom na vnútroštátnom súde. Tvrdia, že pri určovaní, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie ich žiadostí o medzinárodnú ochranu, treba zohľadniť osobitné okolnosti ich prípadov. Uvádzajú, že vstúpili na územie EÚ podľa článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc (teda z humanitárnych dôvodov). Prekročenie hranice preto nepredstavovalo „protiprávny vstup“ na účely článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. To bolo zmyslom dohody z 18. februára 2016, ktorou sa povolilo štátnym príslušníkom tretích krajín vstúpiť na územie EÚ, aby mohli prejsť cez toto územie a dostať sa do štátu, v ktorom chcú požiadať o azyl.⁹² Podľa článku 14 ods. 2 nariadenia Dublin III je teda členským štátom zodpovedným za posúdenie ich žiadostí o medzinárodnú ochranu Rakúsko.

93. Vnútroštátny súd vedel o tom, že Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Najvyšší súd Slovenskej republiky) už podal návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-490/16, A. S. Podľa jeho názoru sa však okolnosti, za ktorých rodiny Jafariové podali žiadosti o medzinárodnú ochranu, odlišujú od okolností veci A. S. V prípade rodín Jafariových príslušný chorvátsky orgán neodpovedal na dožiadanie o prevzatie podané podľa článku 18 ods. 1 písm. a) nariadenia Dublin III. Vnútroštátny súd sa domnieva, že relevantným kritériom stanoveným v kapitole III, ktoré sa uplatní pri určovaní zodpovedného členského štátu, je článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Toto nariadenie však nevymedzuje pojem „protiprávne prekročenie“ hranice. Vnútroštátny súd preto žiada o usmernenie, pokiaľ ide o otázku, či sa má tento pojem vykladať nezávisle, alebo s ohľadom na iné právne akty EÚ, ktoré stanovujú pravidlá upravujúce požiadavky týkajúce sa štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prekračujú vonkajšiu hranicu EÚ, napríklad pravidlá obsiahnuté v Kódexe schengenských hraníc. Pokiaľ chorvátske orgány povolili rodinám Jafariovým vstúpiť na územie Chorvátska a dohliadali na ich prevoz na slovinskú hranicu, vnútroštátny súd sa pýta, či taký postup v skutočnosti predstavuje „vízum“ na účely článku 2 písm. m) a článku 12 nariadenia Dublin III.

94. Rodiny Jafariové tvrdia, že relevantným kritériom stanoveným v kapitole III kritérium je článok 14 (zrušenie vízových požiadaviek). Vnútroštátny súd nie je presvedčený o tom, že tento názor je správny. Preto chce vedieť, či je správnym kritériom na určenie zodpovedného členského štátu uvedené ustanovenie alebo článok 13 ods. 1. So zreteľom na rozsudky Súdneho dvora vo veciach Ghezelbash a Karim⁹³ vnútroštátny súd poznamenáva, že žiadateľ sa môže v rámci odvolania proti rozhodnutiu o odovzdaní prijatom na základe nariadenia Dublin III odvolávať na nesprávne uplatnenie kritérií uvedených v tomto nariadení. Preto je potrebné zistiť, ktoré kritérium sa má použiť.

95. Vnútroštátny súd spochybňuje aj tvrdenie rodín Jafariových, podľa ktorého patria do pôsobnosti článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc. Tiež teda žiada Súdny dvor, aby sa vyjadril k správne mu výkladu tohto ustanovenia.

96. Vnútroštátny súd preto položil Súdnemu dvoru nasledujúce otázky:

„1. Treba na pochopenie článku 2 písm. m), článkov 12 a 13 [nariadenia Dublin III] zohľadniť iné právne akty, ktoré s nariadením Dublin III súvisia, alebo treba týmto ustanoveniam pripísať samostatný význam?

92 Môže ísť o odkaz na vyhlásenie, ktoré vydali vedúci predstavitelia policajných orgánov 18. februára 2016 (pozri bod 16 vyššie). Tento odkaz sa však môže týkať aj záverov Európskej rady z toho istého dňa. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania jasne nevyplýva, na ktorý z týchto dokumentov sa sestry Jafariové odvolávajú.

93 Rozsudky zo 7. júna 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409) a Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

2. Pre prípad, že ustanovenia nariadenia Dublin III treba vykladať nezávisle od iných právnych aktov:

- a) Treba za okolností prejednávanych prípadov, ktoré sú charakteristické tým, že spadajú do obdobia, keď boli vnútroštátne orgány najdotknutejších štátov konfrontované s mimoriadne vysokým počtom osôb žiadajúcich o tranzit cez ich územie, považovať fakticky tolerovaný vstup z iného členského štátu na ich štátne územie, ktorý slúžil výlučne na účel prechodu práve cez tento členský štát a podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte, za ‚vízum‘ v zmysle článku 2 písm. m) a článku 12 nariadenia Dublin III?

V prípade kladnej odpovede na druhú otázku písm. a):

- b) Treba s ohľadom na faktické tolerovanie vstupu na účely tranzitu vychádzať z toho, že platnosť ‚víza‘ sa skončila odchodom z príslušného členského štátu?
- c) Treba s ohľadom na faktické tolerovanie vstupu na účely tranzitu vychádzať z toho, že ‚vízum‘ ešte stále platí, kým nedošlo k odchodu z príslušného členského štátu, alebo sa platnosť ‚víza‘ skončí bez ohľadu na odchod, ktorý sa neuskutočnil, k dátumu, keď žiadateľ s konečnou platnosťou upustí od svojho zámeru odcestovať do iného členského štátu?
- d) Vedie upustenie žiadateľa od zámeru vycestovať do členského štátu, ktorý bol pôvodne jeho cieľom, k tomu, že v zmysle článku 12 ods. 5 nariadenia Dublin III možno hovoriť o spáchaní podvodu po vydaní tohto ‚víza‘, takže členský štát, ktorý ‚vízum‘ vydal, nie je zodpovedný?

V prípade zápornej odpovede na druhú otázku písm. a):

- e) Treba výraz ‚protiprávne prekročil hranicu do členského štátu po súši, mori alebo letecky po príchode z tretej krajiny‘ uvedený v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III chápať v tom zmysle, že za uvedených mimoriadnych okolností prejednávanych prípadov nedošlo k protiprávnemu prekročeniu vonkajšej hranice?

3. Pre prípad, že ustanovenia nariadenia Dublin III treba vykladať s ohľadom na iné právne akty:

- a) Treba na posúdenie, či ide o ‚protiprávne prekročenie‘ hranice v zmysle článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III, vziať do úvahy predovšetkým to, či sú podľa Kódexu schengenských hraníc, najmä podľa článku 5 [tohto kódexu], ktorý je pre prejednávane prípadov relevantný z dôvodu času príchodu, splnené podmienky pre vstup?

V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku písm. a):

- b) Ktoré ustanovenia práva Únie treba osobitne zohľadniť pri posudzovaní, či ide o ‚protiprávne prekročenie‘ hranice v zmysle článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III?

V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku písm. a):

- c) Treba za okolností prejednávanych prípadov, ktoré sú charakteristické tým, že spadajú do obdobia, keď boli vnútroštátne orgány najdotknutejších štátov konfrontované s mimoriadne vysokým počtom osôb žiadajúcich o tranzit cez ich územie, považovať fakticky tolerovaný vstup z iného členského štátu na ich štátne územie bez posúdenia okolností konkrétneho prípadu, ktorý mal slúžiť jedine na účel tranzitu práve cez tento členský štát a na podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte, považovať za povolenie vstupu v zmysle článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc?

V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku písm. a) a c):

- d) Vedie povolenie vstupu podľa článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc k tomu, že treba vychádzať z existencie povolenia, ktoré je rovnocenné s vízom v zmysle článku 5 ods. 1 písm. b) tohto kódexu, a teda z existencie ‚víza‘ v zmysle článku 2 písm. m) nariadenia Dublin III, takže pri uplatnení ustanovení na účely určenia zodpovedného členského štátu podľa nariadenia Dublin III treba zohľadniť aj jeho článok 12?

V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku písm. a), c) a d):

- e) Treba s ohľadom na faktické tolerovanie vstupu na účely tranzitu vychádzať z toho, že platnosť ‚víza‘ sa skončila odchodom z príslušného členského štátu?
- f) Treba s ohľadom na faktické tolerovanie vstupu na účely tranzitu vychádzať z toho, že ‚vízum‘ je ešte stále platné, ak ešte nedošlo k odchodu z príslušného členského štátu, alebo sa platnosť ‚víza‘ končí bez ohľadu na neuskutočnený odchod k dátumu, keď žiadateľ s konečnou platnosťou upustí od svojho zámeru odcestovať do iného členského štátu?
- g) Vedie upustenie žiadateľa od zámeru vycestovať do členského štátu, ktorý bol pôvodne jeho cieľ, k tomu, že v zmysle článku 12 ods. 5 nariadenia Dublin III možno hovoriť o spáchaní podvodu po vydaní tohto ‚víza‘, takže členský štát, ktorý ‚vízum‘ vydal, nie je zodpovedný?

V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku písm. a) a c), ale zápornej odpovede na tretiu otázku písm. d):

- h) Treba výraz ‚protiprávne prekročil hranicu do členského štátu po súši, mori alebo letecky po príchode z tretej krajiny‘ uvedený v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III chápať v tom zmysle, že za uvedených mimoriadnych podmienok prejednávanych prípadov nemožno prekročenie hraníc, ktoré treba kvalifikovať ako povolenie vstupu zmysle článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc, považovať za protiprávne prekročenie vonkajšej hranice?“

Konanie pred Súdnym dvorom

97. Vnútroštátny súd v súlade s článkom 105 rokovacieho poriadku navrhol prejednať túto vec v skrátanom konaní. Predseda Súdneho dvora svojím uznesením z 15. februára 2017 tomuto návrhu vyhovel.

98. Písomné pripomienky predložili rodiny Jafariové, Rakúsko, Francúzsko, Maďarsko, Taliansko, Švajčiarsko a Európska komisia.

99. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 28. marca 2017 v súlade s článkom 77 rokovacieho poriadku spoločne s vecou C-490/16, A. S., predniesli ústne pripomienky pán A. S. a rodiny Jafariové, ako aj Rakúsko, Francúzsko, Grécko, Taliansko, Spojené kráľovstvo a Komisia.

Posúdenie

Úvodné poznámky

Dublinský systém: stručný prehľad

100. Dublinským systémom sa zavádza postup na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.⁹⁴ Oprávnenie štátnych príslušníkov tretích krajín voľne sa pohybovať v rámci schengenského priestoru⁹⁵ vyvolalo potenciálne ťažkosti a bol navrhnutý mechanizmus, ktorý mal zabezpečiť, aby za posúdenie každej žiadosti o azyl zodpovedal v zásade len jeden zúčastnený štát. K cieľom patrí okrem iného rýchlo určiť zodpovedný členský štát, zabrániť forum shoppingu a odradiť od neho,⁹⁶ zabrániť sekundárnemu pohybu a odradiť od tohto pohybu⁹⁷ a zamedziť javu, keď si členské štáty posúvajú žiadateľov o azyl medzi sebou, teda zabrániť situácii, keď každý členský štát tvrdí, že nie je zodpovedný, lebo iný členský štát je bezpečnou treťou krajinou, a preto by mal byť zodpovedný.⁹⁸ Nariadenie Eurodac dopĺňa nariadenie Dublin III.

101. Prvý súbor kritérií stanovených v kapitole III nariadenia Dublin III priznáva zodpovednosť za posúdenie žiadostí na základe rešpektovania jednoty rodiny.⁹⁹ Cieľom nasledujúcich kritérií je určiť, ktorý štát v najväčšom rozsahu prispel k vstupu žiadateľa na územie členských štátov alebo jeho pobytu na tomto území tým, že vydal vízum alebo povolenie na pobyt, nebol obozretný pri kontrole svojich hraníc alebo vo vzťahu k dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny zrušil povinnosť mať vízum.¹⁰⁰

Schengenské acquis

102. Podľa Kódexu schengenských hraníc majú členské štáty povinnosť zachovávať celistvosť vonkajšej hranice EÚ, ktorá sa má prekračovať len na určitých povolených miestach. Štátni príslušníci tretích krajín musia spĺňať určité požiadavky.¹⁰¹ Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý prekročil hranicu protiprávne a ktorý nemá právo zdržiavať sa na území dotknutého členského štátu, sa musí zadržať a musí sa na neho uplatniť konanie o návrate.¹⁰² Štátni príslušníci tretích krajín, ktorí pricestujú na vonkajšie hranice členských štátov, tam často nechcú požiadať o azyl a odmietnu nechať si odobrať

94 Článok 1 nariadenia Dublin III.

95 Pozri bod 45 vyššie.

96 Pojem „forum shopping“ označuje zneužitie azylových konaní takým spôsobom, že tá istá osoba podá žiadosti o azyl vo viacerých členských štátoch, pričom jej jediným cieľom je predĺženie pobytu na území členských štátov – pozri napríklad návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, z 3. decembra 2008 [KOM(2008) 820 v konečnom znení].

97 Pojem „sekundárny pohyb“ označuje jav, keď migranti, utečenci a žiadatelia o azyl z rôznych dôvodov opustia krajinu, do ktorej po prvý raz prišli, s cieľom požiadať o ochranu alebo sa trvalo usadiť inde (pozri slovník Európskej migračnej siete s názvom „Azyl a migrácia“).

98 Odôvodnenia 2, 3, 4 a 5 nariadenia Dublin III.

99 Články 8 až 11 nariadenia Dublin III.

100

Články 12, 13 a 14 nariadenia Dublin III. Keď štátny príslušník tretej krajiny podá žiadosť o medzinárodnú ochranu v medzinárodnom tranzitnom priestore letiska členského štátu, za posúdenie takej žiadosti je zodpovedný tento štát (článok 15 nariadenia Dublin III).

101

Pozri článok 7 a článok 5 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc.

102

Článok 12 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc. Táto povinnosť sa nevzťahuje na osoby žiadajúce o priznanie postavenia utečenca a nie je ňou dotknutá zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Pokiaľ ide o právo zostať v členskom štáte počas posudzovania žiadosti o priznanie postavenia utečenca, pozri článok 9 ods. 1 smernice o konaniach, a pokiaľ ide o povinnosti členských štátov vrátiť štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, pozri článok 6 smernice o návrate.

odtlačky prstov, ak ich príslušné orgány vôbec o to požiadajú.¹⁰³ Od tohto okamihu by sa dotknuté osoby v zásade mohli považovať za štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa nelegálne zdržiavajú na území členských štátov a ktorí nespĺňajú podmienky vstupu stanovené v článku 5 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, v súlade s článkom 3 bodom 2 smernice o návrate.¹⁰⁴

103. Podľa smernice o návrate treba uprednostniť dobrovoľný návrat. V prípadoch núteného návratu musí dotknutý členský štát vydať zákaz vstupu pre celé územie EÚ a môže vložiť túto informáciu do SIS.

104. Dublinský systém, schengenské *acquis* a smernica o návrate podľa všetkého poskytujú komplexný súbor opatrení. Prejednávané dve veci však poukazujú na medzery a praktické ťažkosti pri uplatňovaní takých pravidiel v prípade, ak do Európskej únie v pomerne krátkom období pricestuje mimoriadne veľký počet osôb nie letecky, ale po súši, s cieľom nájsť tam útočisko. Už som opísala okolnosti, ktoré existovali od septembra 2015 do marca 2016.¹⁰⁵

Všeobecné problematiky, ktoré sú predmetom otázok vnútroštátnych súdov

105. Otázky položené oboma vnútroštátnymi súdmi sa týkajú viacerých spoločných problematik.

106. Po prvé, aká všeobecná metodika sa má použiť pri výklade kritérií stanovených v článkoch 12, 13 a 14 nariadenia Dublin III? Majú sa tieto ustanovenia najmä vykladať v spojení so schengenským *acquis*?¹⁰⁶ Po druhé, predstavujú spolupráca a prostriedky, ktoré poskytnú tranzitné štáty EÚ (najmä Chorvátsko a Slovinsko), v skutočnosti víza v zmysle článku 2 písm. m) a článku 12 tohto nariadenia? (Táto otázka nebola výslovne položená vo veci A. S., ale odpoveď Súdneho dvora by napriek tomu mohla pomôcť vnútroštátnemu súdu pri rozhodovaní v konaní vo veci samej.)¹⁰⁷ Po tretie, ako sa má vykladať článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III? Konkrétne, aký je význam slovného spojenia „protiprávne prekročil hranicu“ a aký je vzťah (ak taký vzťah vôbec existuje) medzi týmto ustanovením a článkom 5 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc a článkom 3 bodom 2 smernice o návrate?¹⁰⁸ Po štvrté, vzťahuje sa na týchto štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bol povolený vstup do schengenského priestoru počas humanitárnej krízy na západnom Balkáne, výnimka z podmienok vstupu pre štátnych príslušníkov tretích krajín stanovená v článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc?¹⁰⁹ Po piate, čo predstavuje „vstup v prípade zrušenej vízovej povinnosti“ v zmysle článku 14 nariadenia Dublin III?

103

Nariadenie Eurodac sa v praxi neuplatňuje jednotne. Komisia zaslala členským štátom viaceré úradné listy (listy zasielané pred výzvou, ktorá predchádza podaniu žaloby o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ). Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade COM(2015) 510 final zo 14. októbra 2015 s názvom „Riadenie utečeneckej krízy: Aktuálny stav vykonávania prioritných opatrení v rámci európskej migračnej agendy“.

104

Článok 2 ods. 2 písm. a) smernice o návrate. Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať, ak sa odoprie vstup v súlade s článkom 13 Kódexu schengenských hraníc alebo ak je osoba zadržaná pri neoprávnenom prekročení hranice.

105

Pozri body 7 až 18 vyššie.

106

Druhá otázka vo veci C-490/16 a prvá otázka vo veci C-646/16.

107

Druhá otázka písm. a) až d) a tretia otázka písm. e), f) a g) vo veci C-646/16.

108

Druhá otázka vo veci C-490/16 a druhá otázka písm. e) a tretia otázka písm. a) a b) vo veci C-646/16.

109

Tretia otázka vo veci C-490/16 a tretia otázka písm. a) až h) vo veci C-646/16.

107. Vo veci A. S. má Súdny dvor tiež preskúmať určité procesné aspekty nariadenia Dublin III.¹¹⁰ Napokon je potrebné posúdiť praktické dôsledky výkladu sporných ustanovení pre obe prejednávané veci.¹¹¹

108. Tieto otázky sa kladú v kontexte, keď bolo uvedené, že jeden členský štát na určitý čas pozastavil uplatňovanie nariadenia Dublin III, zatiaľ čo o iných členských štátoch bolo uvedené, že „pozastavili uplatňovanie schengenského systému“, keďže vybuďovali bariéry pozdĺž svojich vnútorných hraníc s inými členskými štátmi EÚ, ktoré sú tiež súčasťou schengenského priestoru.¹¹²

109. Úloha Súdneho dvora je výlučne súdna – v súlade s článkom 19 ods. 1 ZEÚ má zabezpečiť „dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv“. Je samozrejmé, že Súdny dvor nemá vstupovať na politickú scénu a zaoberať sa (citlivou) otázkou, ako sa vzhľadom na zemepisné usporiadanie Európy majú rozdeliť žiadatelia o medzinárodnú ochranu medzi členské štáty Európskej únie. Nebývalé okolnosti, ktoré existovali na západnom Balkáne od septembra 2015 do marca 2016, napriek tomu poukazujú na rozpor medzi zemepisným usporiadaním a podrobnými kritériami stanovenými v kapitole III nariadenia Dublin III. Otvorene povedané, Súdny dvor má teraz poskytnúť právne riešenie a spätne ho prispôbiť skutkovej situácii, ktorú uplatniteľné právne predpisy nie sú schopné vyriešiť. Bez ohľadu na to, aké riešenie sa zvolí, niekto ho bude pravdepodobne považovať za kontroverzné.

Prvá problematika: metodika, ktorá sa má uplatniť pri výklade kritérií uvedených v článkoch 12, 13 a 14 nariadenia Dublin III

110. Vnútroštátne sudy vo veciach A. S. a Jafari chcú zistiť, či je potrebné zohľadniť iné právne akty EÚ spojené s nariadením Dublin III, alebo či sa má toto nariadenie [najmä jeho článok 2 písm. m) a články 12, 13 a 14] vykladať nezávisle od takých právnych aktov. Je nesporné, že tranzit bol zabezpečený s pomocou dotknutých štátov. Nevyhnutne teda vzniká otázka, či pravidlá týkajúce sa štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prekračujú vonkajšie hranice Európskej únie, zasahujú do výkladu nariadenia Dublin III.

111. Žiadateľky vo veci Jafari, ako aj Rakúsko, Francúzsko, Grécko, Maďarsko, Švajčiarsko a Komisia tvrdia, že kritériá stanovené v kapitole III sa majú vykladať v spojení s inými právnymi aktmi, najmä s Kódexom schengenských hraníc a smernicou o návrate.

112. Pán A. S. tvrdí, že výklad kritérií stanovených v kapitole III by nemal byť založený len na vnútroštátnych alebo medzinárodných predpisoch. Pri tomto výklade treba vziať do úvahy skutkovú situáciu a povinnosti tranzitných štátov EÚ, ktoré postupovali v súlade s článkom 33 Ženevského dohovoru a článkom 3 EDLP (zákaz mučenia), ako aj s článkom 4 ods. 2 a článkom 5 ods. 4 Kódexu schengenských hraníc.

113. Taliansko sa domnieva, že kľúčovou otázkou nie je to, či všeobecný prístup k výkladu zohľadňuje iné právne akty EÚ. Po prvé uvádza, že od septembra 2015 do marca 2016 tranzitné štáty EÚ nevydávali víza osobám, ktoré prechádzali cez ich územie. Po druhé zdôrazňuje, že článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III sa má vykladať z hľadiska Ženevského dohovoru.

¹¹⁰ Prvá a piata otázka.

¹¹¹ Štvrtá otázka vo veci C-490/16.

¹¹² Pozri body 12 až 17 a 45 vyššie.

114. Podľa názoru Spojeného kráľovstva Kódex schengenských hraníc a smernica o návrate z právneho hľadiska nie sú relevantné pre pojem „protiprávne prekročenie“ uvedený v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Tento pojem sa preto má vykladať nezávisle od uvedených právnych aktov.

115. Domnievam sa, že prístup k výkladu kritérií stanovených v kapitole III nepredstavuje výber z dvoch možností, ktorými sú vykladať nariadenie Dublin III úplne samostatne, alebo ho vykladať takým spôsobom, aby pojmy použité v tomto nariadení boli vymedzené na základe vykonávacích ustanovení iných právnych aktov EÚ.

116. Podľa ustálenej judikatúry je pri výklade ustanovenia práva EÚ potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele, ktoré sledujú právne predpisy, ktorých je toto ustanovenie súčasťou.¹¹³ V prvej zo „všeobecných zásad“ obsiahnutých v „Spojenej praktickej príručke pre tvorbu legislatívy EÚ“¹¹⁴ sa uvádza, že táto legislatíva musí byť prehľadne usporiadaná, jednoduchá a terminologicky presná a nesmie vyvolávať u jej čitateľa neistotu. Ak právny akt obsahuje definície, ktoré sa nachádzajú aj v iných právnych predpisoch EÚ, bolo by opodstatnené očakávať, že v ňom bude uvedený výslovný krížový odkaz, keďže poňatie definície, ktorá sa má zahrnúť implicitne, nie je v súlade so zásadou právnej istoty.¹¹⁵ Kódex schengenských hraníc ani smernica o návrate neobsahujú definície, ktoré by krížovo odkazovali na kritériá stanovené v kapitole III nariadenia Dublin III.

117. Znenie článku 12 nariadenia Dublin III sa odlišuje od článkov 13 a 14, keďže obsahuje výslovný krížový odkaz na vízový kódex, ktorý je súčasťou schengenského *acquis*. Tento odkaz je dostatočne jasný, jednoduchý a presný na to, aby svedčil o tom, že vízový kódex je relevantný pre výklad tohto ustanovenia.¹¹⁶ To však neznamená, že pojem „vízum“ uvedený v článku 12 je obmedzený na definíciu, ktorá patrí do pôsobnosti vízového kódexu.¹¹⁷

118. Po prvé nariadenie Dublin III sa vzťahuje na členské štáty, v ktorých sa neuplatňuje schengenské *acquis*, najmä Írsko a Spojené kráľovstvo. V súvislosti s týmito štátmi musí pojem „vízum“ označovať doklad uznaný za vízum podľa vnútroštátnych predpisov. Po druhé pojem „vízum“ zahŕňa aj iné kategórie dokladov než krátkodobé vízum, ktoré spadá do pôsobnosti vízového kódexu. Zo znenia článku 2 písm. m) nariadenia Dublin III vyplýva, že tento právny akt sa vzťahuje na tri rôzne typy víza.¹¹⁸

119. Tieto úvahy sa vzťahujú aj na článok 14, v ktorom je tiež použité slovo „vízum“. Tento pojem sa v záujme koherentnosti a konzistentnosti tiež musí vykladať rovnakým spôsobom ako článok 12.

120. Z toho vyplýva, že schengenské *acquis* je relevantným prvkom, ktorý treba zohľadniť pri výklade slova „vízum“, ale že neurčuje význam tohto pojmu na účely článku 2 písm. m) a článku 12 nariadenia Dublin III.

121. Článok 13 nariadenia Dublin III výslovne neodkazuje na nijaké opatrenia, ktoré by boli súčasťou schengenského *acquis*, ani na smernicu o návrate.

113

Rozsudok zo 6. júna 2013, MA a i. (C-648/11, EU:C:2013:367, bod 50 a tam citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudok zo 7. júna 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, bod 35).

114

Medziinštitucionálna dohoda z 22. decembra 1998 o spoločných pravidlách pre kvalitu tvorby legislatívy Spoločenstva (Ú. v. ES C 73, 1999, s. 1; Mím. vyd. 01/003, s. 39).

115

Pozri analogicky rozsudok z 11. decembra 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773, bod 38).

116

Pozri body 142 až 153 nižšie.

117

Pozri body 62 a 63 vyššie. Pojem „vízum“ uvedený v článku 2 písm. m) nariadenia Dublin III je širší než v zmysle kódexu.

118

Pozri bod 26 vyššie.

122. Legislatívny kontext však svedčí o tom, že nariadenie Dublin III je neoddeliteľnou súčasťou SEAS, ktorý je založený na úplnom a rozsiahlom uplatňovaní Ženevského dohovoru.¹¹⁹ Tento dohovor poskytuje medzinárodný rámec na ochranu utečencov a žiadateľov o priznanie postavenia utečenca. V súlade s článkom 31 ods. 2 tohto dohovoru by štáty v zásade nemali obmedzovať pohyb utečencov na svojom území a akékoľvek obmedzenia, ktoré sa považujú za nevyhnutné, sa majú uplatňovať iba dovtedy, kým sa postavenie utečencov neupraví alebo kým nedostanú povolenie na vstup do iného štátu. Štáty musia poskytnúť utečencom primeranú lehotu a všetky potrebné prostriedky na získanie povolenia na vstup do iného štátu. Toto ustanovenie treba mať na zreteli pri výklade nariadenia Dublin III.¹²⁰ Uvedené nariadenie sa má teda vykladať vzhľadom na jeho kontext a účel a spôsobom, ktorý je v súlade so Ženevským dohovorom. Vyplýva to z článku 78 ods. 1 ZFEÚ. Z odôvodnenia 39 je tiež zrejmé, že nariadenie Dublin III sa musí vykladať spôsobom, ktorý rešpektuje práva uznané Chartou.¹²¹

123. Keďže nariadenie Dublin III je neoddeliteľnou súčasťou SEAS, relevantným faktorom je tiež *acquis* EÚ v oblasti azylu.¹²² V uvedenom nariadení sa nachádzajú výslovné odkazy na smernicu o oprávnení, smernicu o prijímaní a smernicu o konaniach.¹²³ SEAS bol vytvorený v kontexte, ktorý umožňoval predpokladať, že všetky štáty, ktoré sa na ňom zúčastňujú, či už ide o členské štáty, alebo tretie štáty, rešpektujú základné práva vrátane práv majúcich svoj základ v Ženevskom dohovore a protokole z roku 1967, ako aj v EDLP¹²⁴ a že členské štáty si preto v tomto ohľade vzájomne dôverujú.¹²⁵ „Práve na základe zásady vzájomnej dôvery normotvorca Únie prijal [nariadenie Dublin II] v snahe racionalizovať posudzovanie žiadostí o azyl a zabrániť zahlteniu systému vyplývajúceho z povinnosti štátnych orgánov zaoberať sa niekoľkonásobnými žiadosťami o azyl podanými tým istým žiadateľom, zvýšiť právnu istotu, pokiaľ ide o určenie štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, a týmto spôsobom zabrániť ‚forum shopping‘, pričom celý systém má za hlavný cieľ zrýchliť posudzovanie žiadostí tak v záujme žiadateľov o azyl, ako aj zúčastnených štátov.“¹²⁶ Tieto otázky tvoria podstatu pojmu „priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“¹²⁷ a najmä SEAS, ktorý je založený na vzájomnej dôvere a domnienke rešpektovania práva Európskej únie a najmä základných práv ostatnými členskými štátmi¹²⁸.

119

Odôvodnenie 3 nariadenia Dublin III.

120

Odôvodnenie 3 nariadenia Dublin III.

121

Pozri analogicky rozsudok z 1. marca 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, body 29 a 30).

122

Komisia v dôvodovej správe k svojmu návrhu KOM(2001) 447 v konečnom znení z 26. júla 2001 na prijatie nariadenia Rady, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov, opísala navrhované opatrenie ako ďalší „stavebný kameň v rámci SEAS...“. Pozri ďalej analogicky rozsudok zo 17. marca 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, bod 41). Pozri tiež odôvodnenia 10 až 12 nariadenia Dublin III.

123

Pozri napríklad článok 2 písm. b) a d) nariadenia Dublin III, pokiaľ ide o smernicu o oprávnení a smernicu o konaniach, a článok 28, pokiaľ ide o smernicu o prijímaní.

124

Odôvodnenie 32.

125

Rozsudky z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 78 a 79), a z 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, bod 52).

126

Rozsudok z 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, bod 53).

127

Rozsudok z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 83).

128

Rozsudok zo 6. júna 2013, MA a i. (C-648/11, EU:C:2013:367, body 56 až 58). Pozri tiež odôvodnenia 2, 19 a 39 nariadenia Dublin III.

124. Základné ciele nariadenia Dublin III svedčia o snahe normotvorcu EÚ stanoviť organizačné pravidlá upravujúce vzťahy medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o určenie členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl, podľa vzoru predchádzajúceho Dublinského dohovoru.¹²⁹ V odôvodneniach 4, 5 a 7 nariadenia Dublin III sa tiež hovorí o stanovení jasnej a uplatniteľnej metódy umožňujúcej rýchle určenie štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, aby bol zaručený efektívny prístup ku konaniam o určení postavenia utečenca a aby nebolo ohrozené rýchle vybavovanie žiadostí o azyl.¹³⁰

125. Do akej miery sú opatrenia, ktoré nie sú súčasťou SEAS, ako napríklad Kódex schengenských hraníc a smernica o návrate, relevantné pre výklad kritérií stanovených v kapitole III, ktoré sa nachádzajú v článku 12, článku 13 ods. 1 a článku 14?

126. Už som vysvetlila, že sa domnievam, že články 12 a 14 sa majú vykladať samostatne, aj keď vízový kódex je relevantný pre určenie významu slova „vízum“ z určitých hľadísk.¹³¹

127. Pokiaľ ide o výklad pojmu „protiprávne prekročenie“ v zmysle článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III, v Kódexe schengenských hraníc sa nenachádza zodpovedajúci pojem. Preto neprichádza do úvahy prenesenie tohto pojmu z Kódexu schengenských hraníc do nariadenia Dublin III.

128. Okrem toho osobná pôsobnosť pravidiel, ktoré sa nachádzajú v hlave II kapitole I Kódexu schengenských hraníc týkajúcej sa podmienok vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prekračujú vonkajšiu hranicu, nie je rovnaká ako v nariadení Dublin III. Toto posledné uvedené nariadenie sa uplatňuje len na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o medzinárodnú ochranu¹³², teda na kategóriu osôb, ktorá má na základe Ženevského dohovoru osobitné postavenie podľa medzinárodného práva.

129. Legislatívny vývoj svedčí o tom, že opatrenia na určenie zodpovednosti za posudzovanie žiadostí o azyl, ktoré boli nahradené Dublinským dohovorom, boli pôvodne súčasťou medzivládneho schengenského dohovoru¹³³, zatiaľ čo tak nariadenie Dublin III, ako aj Kódex schengenských hraníc majú pôvod v DVSD. Pôsobnosť týchto dvoch právnych aktov je odlišná a ich ciele nie sú rovnaké. Nemožno teda predpokladať, že vzhľadom na to, že tieto dva akty z historického hľadiska spolu súvisia, treba ich vykladať rovnako.

130. Spojené kráľovstvo poukazuje na to, že Kódex schengenských hraníc a smernica o návrate sa nevzťahujú na určité členské štáty (najmä na Spojené kráľovstvo). Domnieva sa, že by preto bolo nesprávne vykladať nariadenie Dublin III na základe právnych predpisov, ktoré neplatia v celej Európskej únii.

131. Je pravda, že pôsobnosť právnych predpisov, ktoré sa nevzťahujú na všetky členské štáty, by sa nemala rozširovať na tieto štáty nepriamo. Variabilná geometria, ktorá sa uplatňuje v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti okrem iného v dôsledku osobitného postavenia Spojeného kráľovstva, však nevytvorila jednotnú schému. Spojené kráľovstvo sa rozhodlo, že bude uplatňovať

129
Rozsudok z 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, bod 56).

130
Rozsudok z 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, bod 59).

131
Pozri body 117 až 120 vyššie.

132
Článok 2 písm. c) nariadenia Dublin III.

133
Pozri dôvodovú správu k návrhu Komisie KOM(2008) 820 v konečnom znení. Ustanovenia, ktoré upravovali „príslušnosť na prejednanie žiadosti o azyl“, sa nachádzali v článkoch 28 až 38 kapitoly 7 DVSD.

niektoré súčasti schengenského *acquis*, zatiaľ čo iné odmietlo.¹³⁴ Skutočnosť, že Spojené kráľovstvo nie je viazané Kódexom schengenských hraníc alebo smernicou o návrate, nemôže zmeniť záväznú povahu nariadenia Dublin III.¹³⁵ To, že Spojené kráľovstvo neprijalo niektoré právne akty EÚ, tiež nemôže fakticky obmedziť výklad opatrení tvoriacich jeden celok, ktorý sa logicky ponúka. Spojené kráľovstvo ako také nemôže rozhodovať za celú Európsku úniu.

132. Napriek tomu sa v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III nenachádza nijaký odkaz na smernicu o návrate. Normotvorca uviedol taký odkaz v článku 24 spomenutého nariadenia, ktorý sa týka predloženia dožiadania o prijatie späť, keď sa v žiadajúcom členskom štáte nepodala nová žiadosť. Ak by teda normotvorca chcel v článku 13 ods. 1 výslovne odkázať na smernicu o návrate, zrejme by to mohol urobiť a aj by to urobil.

133. Pojem „nelegálny pobyt“ uvedený v článku 3 bode 2 smernice o návrate sa vzťahuje na širšiu kategóriu osôb než osobná pôsobnosť nariadenia Dublin III. Táto smernica sa uplatňuje na všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín (vo vymedzenom zmysle). Jej pôsobnosť nie je obmedzená na konkrétnu kategóriu cudzích štátnych príslušníkov, ktorí žiadajú o medzinárodnú ochranu, kým sa rozhoduje o ich žiadostiach.¹³⁶

134. Pojem „nelegálny pobyt“ uvedený v smernici o návrate sa týka inej situácie, než je „protiprávne prekročenie hranice“ v zmysle článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Súdny dvor vo veci *Affum*¹³⁷ rozhodol, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý cestuje autobusom cez územie členského štátu, spadá do pôsobnosti článku 3 bodu 2 smernice o návrate, lebo ak sa dotknutá osoba nachádza na území členského štátu bez toho, aby spĺňala podmienky vstupu alebo pobytu v tomto štáte, „zdržiava sa v ňom neoprávnene“. To je pravda, ale nie je to otázka, o ktorú ide vo veciach A. S. a Jafari. V prejednávaných veciach chcú vnútroštátne súdy zistiť, či dotknutí štátni príslušníci tretích krajín protiprávne prekročili vonkajšiu hranicu.

135. Samozrejme, niekedy môže dôjsť k prekryvaniu okolností, ktoré spôsobujú protiprávne prekročenie hranice a „nelegálny pobyt“ na účely smernice o návrate, ale tieto pojmy nie sú totožné.¹³⁸ Zlúčenie týchto dvoch pojmov, ktoré sa nachádzajú v dvoch rôznych právnych aktoch, nemôže zjednodušiť ich výklad.

136. Okrem toho podľa článku 288 druhého odseku ZFEÚ má nariadenie všeobecnú platnosť, je záväzné vo svojej celistvosti a priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch. Vzhľadom na jeho prirodzenú povahu a funkciu v systéme prameňov práva EÚ môže teda jednotlivcom priznať práva, ktoré majú vnútroštátne súdy povinnosť chrániť.¹³⁹ So zreteľom na hierarchiu právnych noriem by bolo neobvyklé vykladať nariadenie na základe smernice, ktorá ani presne nevymedzuje pojmy použité v tomto nariadení alebo v tejto smernici.

137. Nesúhlasím teda s tvrdením, že nariadenie Dublin III sa má vykladať s ohľadom na Kódex schengenských hraníc a článok 3 bod 2 smernice o návrate.

¹³⁴

Pozri napríklad smernicu Rady 2002/90/ES z 28. novembra 2002, ktorá definuje napomáhanie neoprávneného vstupu, tranzitu a bydlisku (Ú. v. ES L 328, 2002, s. 17; Mím. vyd. 19/006, s. 64).

¹³⁵

Pozri článok 3 a článok 4a ods. 1 protokolu (č. 21) pripojenému k ZEÚ a k ZFEÚ a odôvodnenie 41 nariadenia Dublin III.

¹³⁶

V takých prípadoch dotknutý štátny príslušník tretej krajiny spadá do pôsobnosti smernice o konaniach a má nárok na ochranu, ktorú poskytuje článok 9 tejto smernice.

¹³⁷

Rozsudok zo 7. júna 2016 (C-47/15, EU:C:2016:408, body 48 a 49).

¹³⁸

Pozri bod 155 a nasl. nižšie.

¹³⁹

Rozsudok z 10. decembra 2013, *Abdullahi* (C-394/12, EU:C:2013:813, bod 48).

138. Napokon, hoci nariadenie Dublin III, Kódex schengenských hraníc aj smernica o návrate spadajú do pôsobnosti hlavy V ZFEÚ týkajúcej sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, tieto tri právne akty nemajú rovnaký právny základ. Neexistencia spoločného právneho základu svedčí o tom, že kontext a ciele týchto troch právnych aktov nie sú úplne totožné.¹⁴⁰

139. Napriek tomu sa články 77, 78 a 79 ZFEÚ týkajú politik, ktoré sú súčasťou tej istej kapitoly, a v článku 80 ZFEÚ je jednoznačne stanovené, že tieto politiky sa spravujú zásadou „solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi vrátane finančných dôsledkov“. V odôvodnení 25 nariadenia Dublin III sa tiež uvádza, že stanovenie politik EÚ, ktoré sa týkajú podmienok vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, vrátane spoločného úsilia zameraného na riadenie vonkajších hraníc, si vyžaduje dosiahnutie rovnováhy medzi kritériami zodpovednosti v duchu solidarity.

140. Vzhľadom na výslovné pokyny obsiahnuté v ZFEÚ, podľa ktorých sa má zabezpečiť koordinácia medzi jednotlivými politikami týkajúcimi sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, by teda jednoznačne tiež bolo nesprávne vykladať nariadenie Dublin III, ako keby bolo schengenské *acquis* úplne irelevantné.

141. Preto som dospela k záveru, že nariadenie Dublin III sa má vykladať len s ohľadom na jeho znenie, kontext a ciele, a nie v spojení s inými právnymi aktmi EÚ, konkrétne s Kódexom schengenských hraníc a smernicou o návrate, aj keď pri výklade nariadenia Dublin III treba vziať do úvahy ustanovenia týchto právnych aktov, pokiaľ je to nevyhnutné na zabezpečenie koherentnosti jednotlivých politik upravených v kapitole 2 hlavy V ZFEÚ.

Druhá problematika: článok 12 nariadenia Dublin III

142. V období od septembra 2015 do marca 2016 chorvátske a slovinské orgány, ktoré čelili prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí chceli prejsť cez ich územie, povolili vstup osobám, ktoré chceli podať žiadosti o medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte.¹⁴¹ Vo veci Jafari chce vnútroštátny súd zistiť, či povolenie na prechod cez územie týchto členských štátov, ktoré tieto štáty udelili, treba považovať za „vízum“ v zmysle článku 2 písm. m) a článku 12 nariadenia Dublin III. Uvedený súd sa tiež pýta, aké dôsledky môžu vyplývať z takého víza [druhá otázka písm. b) až d)].

143. Vo veci A. S. nebola položená výslovná otázka týkajúca sa významu článku 2 písm. m) a článku 12 nariadenia Dublin III. Pán A. S. však tiež cestoval po západobalkánskej trase a dostal povolenie vstúpiť na územie viacerých členských štátov, aby sa mohol dostať do cieľového štátu, ktorý si vybral. Otázka, či prístup „mávnutia rukou“ predstavuje vízum na účely kritérií stanovených v kapitole III, má preto význam aj pre jeho situáciu a je implicitne vyjadrená v tretej otázke položenej v jeho veci. Podľa

¹⁴⁰

Opatrenia prijaté v rámci SEAS majú rovnaký právny základ, a to článok 78 ods. 2 ZFEÚ [v prípade smernice o oprávnení je to konkrétne článok 78 ods. 2 písm. a) a b) ZFEÚ, v prípade smernice o konaniach článok 78 ods. 2 písm. d) ZFEÚ a v prípade smernice o prijímaní článok 78 ods. 2 písm. f) ZFEÚ]. Právnym základom nariadenia Dublin III je samozrejme článok 78 ods. 2 písm. e) ZFEÚ. Článok 63 ods. 2 písm. a) a b) ES je uvedený ako právny základ smernice Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (Ú. v. ES L 212, 2001, s. 12; Mim. vyd. 19/004, s. 162). Tento právny akt ešte nebol aktualizovaný – vhodným právnym základom by bol v súčasnosti, po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy, článok 78 ods. 2 písm. g). Právnym základom Kódexu schengenských hraníc je článok 77 ZFEÚ a právnym základom smernice o návrate je článok 79 ZFEÚ.

¹⁴¹

Nemecko bolo zvyčajne preferovaným cieľom osôb, ktoré sa zúčastnili na prieskume, ktorý uskutočnil REACH vo svojej správe s názvom *Migration to Europe through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, December 2015 to May 2016*.

ustálenej judikatúry Súdneho dvora navyše skutočnosť, že vnútroštátny súd predložil otázku s odkazom len na určité ustanovenia práva EÚ, nebráni tomu, aby Súdny dvor poskytol tomuto súdu všetky prvky výkladu, ktoré môžu byť potrebné na rozhodnutie veci, ktorú prejednáva, či už na ne v predložených otázkach odkázal alebo nie.¹⁴²

144. Žiadateľky vo veci Jafari, všetky členské štáty, ktoré predložili písomné pripomienky, a Komisia zhodne uvádzajú, že na otázku vnútroštátneho súdu treba odpovedať záporne. Článok 2 písm. m) a článok 12 nariadenia Dublin III vo vzájomnej súvislosti neznamenajú, že členské štáty, ktoré dovoľia štátnym príslušníkom tretích krajín, aby vstúpili na ich územie a prešli cez toto územie do členského štátu, v ktorom chcú podať žiadosť o medzinárodnú ochranu, sa majú považovať za členské štáty, ktoré vydali víza. Švajčiarsko v tejto súvislosti nepredložilo písomné pripomienky.

145. S týmto všeobecným názorom súhlasím.

146. Sestry Jafariové po prvé poznamenávajú, že v čase, keď vstúpili na územie EÚ, nemali platné povolenia na pobyt. Článok 12 ods. 1 nariadenia Dublin III sa ich teda netýka.

147. Rodiny Jafariové ako afganskí štátni príslušníci museli mať pri prekročení vonkajších hraníc členských štátov EÚ víza.¹⁴³ Nesplňali túto podmienku.¹⁴⁴ Otázka spočíva v tom, či sa za okolností ich prechodu cez rôzne členské štáty pred ich príchodom do Slovinska, resp. Rakúska, má predpokladať, že im boli na základe ustanovení príslušných právnych predpisov udelené víza.

148. Ak áno, relevantným kritériom na určenie zodpovedného členského štátu by bol článok 12 nariadenia Dublin III.

149. Pravidlá upravujúce vydávanie víz sú zložité a vyžadujú si dodržanie viacerých formálnych požiadaviek. Je to odôvodnené. Najdôležitejšou požiadavkou je vystavenie listiny. Ani v jednom z rozhodnutí vnútroštátnych súdov sa však neuvádza, že členský štát *vydal* vízum podľa bežného významu týchto pojmov: teda že členský štát urobil úkon spočívajúci tom, že žiadateľovi formálne zaslal alebo odovzdal vízum.¹⁴⁵ Je nesporné, že v prejednávaných veciach nebola splnená žiadna zo štandardných podmienok. Chýba odtlačok pečiatky, ktorý by svedčil o tom, že žiadosť o vízum bola prípustná, doba platnosti a vízová nálepka.¹⁴⁶ Zrejme teda nemohla byť splnená žiadna z požiadaviek stanovených v nariadení č. 1683/95.

150. Formálne požiadavky sú mimoriadne dôležité pre riadne fungovanie VIS, ktorý umožňuje príslušníkom pohraničnej stráže overiť, či je osoba, ktorá predložila vízum, oprávneným držiteľom tohto víza, a identifikovať osoby s falošnými dokladmi, ktoré sa nachádzajú na území schengenského priestoru.¹⁴⁷

151. Preto zastávam názor, že okolnosti, ktoré opísali vnútroštátne sudy vo svojich návrhoch na začatie prejudiciálneho konania vo veciach A. S. a Jafari, nemožno vykladať tak, že viedli k vydaniu „víza“ na účely článku 2 písm. m) a článku 12 nariadenia Dublin III.

¹⁴² Rozsudok zo 7. marca 2017, X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, bod 39 a tam citovaná judikatúra).

¹⁴³ Príloha I k nariadeniu č. 539/2001.

¹⁴⁴ To isté platí pre pána A. S., keďže Syria je uvedená v zozname v prílohe I k nariadeniu č. 539/2001 ako tretia krajina, ktorej štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajšej hranice EÚ z tretieho štátu vízum.

¹⁴⁵ Pozri body 62 a 63 vyššie.

¹⁴⁶ Ako to vyžadujú články 20 a 24 vízového kódexu.

¹⁴⁷ Článok 21 vízového kódexu. Pozri bod 60 vyššie.

152. Iný výklad slovného spojenia „vydal toto vízum“ uvedeného v článku 12 by odporoval jeho prirodzenému významu. Treba uznať tvrdenie žiadateľov, že ak by bolo „mávnutie rukou“ rovnocenné vízu, bolo by nemožné uplatniť článok 12 ods. 4 a 5 nariadenia Dublin III. Bolo by to nezlučiteľné s uvedeným nariadením. Taký výklad by tiež vážne narušil podrobné a zložité pravidlá týkajúce sa víz obsiahnuté vo vízovom kódexe a v súvisiacich právnych aktoch a ohrozil by fungovanie VIS.¹⁴⁸

153. Za celkom výnimočných okolností, za ktorých od konca roka 2015 do začiatku roka 2016 došlo k hromadnému prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie, ktorým bolo povolené prekročiť vonkajšiu hranicu EÚ z tretích krajín, sa skutočnosť, že niektoré členské štáty povolili dotknutým štátnym príslušníkom tretích krajín prekročiť vonkajšiu hranicu Európskej únie a následne prejsť cez ich územie do iných členských štátov EÚ na účely podania žiadosti o medzinárodnú ochranu v určitom členskom štáte, nerovná vydaniu „víza“ na účely článku 2 písm. m) a článku 12 nariadenia Dublin III.

154. Vzhľadom na záver, ku ktorému som dospela v predchádzajúcom bode, nie je potrebné odpovedať na druhú otázku písm. b), c) a d) vo veci Jafari.

Tretia problematika: výklad slovného spojenia „protiprávne prekročil hranicu do členského štátu“ uvedeného v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III

155. Oba vnútroštátne sudy žiadajú o usmernenie týkajúce sa významu slovného spojenia „žiadateľ protiprávne prekročil hranicu do členského štátu“ uvedeného v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. V podstate chcú vedieť, či celkom výnimočná situácia v relevantnom období, keď členské štáty výslovne povolili vstup veľkého počtu štátnych príslušníkov tretích krajín na svoje územie s cieľom umožniť im prechod cez ich územie, aby mohli požiadať o medzinárodnú ochranu v členskom štáte EÚ, ktorý si vybrali, predstavuje „protiprávne prekročenie“, a teda spadá pod uvedené ustanovenie.

156. Francúzsko, Grécko, Maďarsko, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Švajčiarsko a Komisia tvrdia, že za takých okolností sa uplatní článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Rakúsko zastáva názor, že vzhľadom na okolnosti, ktoré existovali v relevantnom období, treba toto ustanovenie vykladať v spojení s článkom 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc, ktorý dovoľuje povoliť štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí nespĺňajú požiadavky na vstup na územie Európskej únie stanovené v článku 5 ods. 1, aj napriek tomu vstup z humanitárnych dôvodov. Taliansko sa domnieva, že nedošlo k „protiprávnemu prekročeniu“ na účely nariadenia Dublin III, keďže kritériá stanovené v kapitole III sa majú vykladať s ohľadom na článok 31 Ženevského dohovoru.

157. Žiadatelia v oboch veciach zdôrazňujú, že prekročili vonkajšiu hranicu EÚ s výslovným dovoľením a s pomocou príslušných vnútroštátnych orgánov. Preto nemožno konštatovať, že „protiprávne prekročil[i] hranicu“ v zmysle článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III.

158. Kontext prejednávanych dvoch návrhov na začatie prejudiciálneho konania vyvoláva zložitú a kontroverznú otázku.¹⁴⁹ Keď štátni príslušníci tretích krajín prekročia vonkajšiu hranicu EÚ spôsobom, ktorý nie je v súlade s ustanoveniami Kódexu schengenských hraníc, vyvoláva to automaticky dôsledky v rámci dublinského systému, takže prvý členský štát, na ktorého územie vstúpia, zostáva zodpovedný za posúdenie ich žiadostí o medzinárodnú ochranu? Hoci zo znenia článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III jednoznačne vyplýva, že toto ustanovenie sa uplatní, keď žiadateľ protiprávne prekročil hranicu členského štátu, vôbec nie je jasné, že normotvorca chcel, aby sa uplatnilo za nebyvalých okolností prejednávanych dvoch vecí.

¹⁴⁸

Pozri článok 21 nariadenia č. 767/2008 a odôvodnenie 31 nariadenia Dublin III.

¹⁴⁹

Pozri body 1 až 9 vyššie.

159. Maďarská, talianska, slovinská a švajčiarska vláda poukazuje na to, že v niektorých verziách tohto predpisu je použité slovné spojenie „nelegálne prekročenie hranice“¹⁵⁰, zatiaľ čo v iných sa hovorí o „protiprávnom prekročení hranice“¹⁵¹.

160. Prídavné mená „protiprávny“ a „nelegálny“ sa v medzinárodnom utečeneckom práve nepovažujú za synonymá, a to najmä v kontexte prechodu štátnych príslušníkov tretích krajín cez hranice. Slovo „protiprávny“ je širšie než „nelegálny“. Tiež má tú výhodu, že je menej tendenčné, lebo (implicitne) nevyjadruje ani nenaznačuje, že takto označená osoba sa dopustila trestného činu.¹⁵²

161. Napriek tomu súhlasím s pripomienkou oprávnených subjektov, že uvedené jazykové rozdiely neznamenajú, že existujú nejasnosti, ktoré by nevyhnutne viedli k odlišným výkladom slovného spojenia „žadateľ protiprávne prekročil hranicu do členského štátu“.¹⁵³ Zistené rozdiely sú výsledkom rôznych prekladov pôvodného znenia. Tento názor potvrdzuje skutočnosť, že anglické znenie prílohy II k nariadeniu, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III, sa nezhoduje s anglickým znením článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Bod 7 zoznamu A prvého uvedeného nariadenia má názov „Illegal entry at an external frontier (Article 13(1))“ [„Nelegálny vstup cez vonkajšiu hranicu (článok 13 ods. 1)“]. Sú v ňom uvedené dostatočné dôkazy, ktoré sú relevantné pri takom posudzovaní (pozri bod 44 vyššie). Nachádza sa v ňom výslovný krížový odkaz na článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III, ale namiesto slova „irregular“ („protiprávny“) (čo je pojem použitý v samotnom článku 13 ods. 1) je v ňom použité slovo „illegal“ („nelegálny“). Nemožno sa domnievať, že normotvorca chcel, aby medzi týmito dvoma prídavnými menami v uvedených dvoch predpisoch existoval obsahový rozdiel.

162. Dodávam, že podľa odôvodnenia 12 sa smernica o konaniach uplatňuje popri procesných zárukách upravených v nariadení Dublin III a bez toho, aby ňou boli dotknuté. Článok 31 ods. 8 písm. h) tejto smernice stanovuje, že žiadosť o medzinárodnú ochranu sa môže posúdiť v skrátenom konaní a/alebo sa jej posúdenie môže uskutočniť na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch, ak žiadateľ vstúpi na územie členského štátu „neoprávnene“ („unlawfully“). Slovo „neoprávnene“ je tretím prídavným menom, ktoré používa normotvorca pri opise spôsobu, akým štátny príslušník tretej krajiny, ktorého sa týka toto ustanovenie, prekročil hranicu členského štátu. Pravdepodobne ho treba vykladať spôsobom, ktorý je v súlade so slovným spojením „protiprávne prekročil“ uvedeným v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III, ktoré je sformulované dostatočne široko, aby zahŕňalo uvedený pojem.¹⁵⁴

163. Nariadenie Dublin III nevymedzuje pojem „protiprávne prekročenie hranice“.

164. V odkazoch na dôkazy v článku 22 ods. 3 nariadenia Dublin III a v nariadení, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III, sa jasne uvádza, že *to, či v konkrétnom prípade došlo k protiprávnemu vstupu, je v predovšetkým skutková otázka*, ktorú musia posúdiť vnútroštátne orgány.

¹⁵⁰

V nemeckom a slovinskom jazyku.

¹⁵¹

V anglickom a francúzskom jazyku.

¹⁵²

Rada Európy rozlišuje nelegálnu migráciu a protiprávných migrantov. Podľa rezolúcie Parlamentného zhromaždenia Rady Európy 1509 (2006) sa uprednostňuje pojem „nelegálny“ v prípade, ak ide o postavenie alebo postup, zatiaľ čo pojem „protiprávny“ sa používa prednostne v prípade osôb. V dôsledku asociácie s trestnou činnosťou sa konštatuje, že pojem „nelegálna migrácia“ by sa nemal používať, keďže väčšinu protiprávných migrantov netvorí páchatelia trestných činov. Ak sa niekto nachádza na území určitej krajiny bez potrebných dokladov, vo väčšine krajín to nie je trestný čin, ale priestupok. Komisia dlho uprednostňovala pojem „nelegálne prisťahovalectvo“, ale nedávno tiež začala používať pojem „protiprávna migrácia“. V odporúčaní Komisie (EÚ) 2017/432 zo 7. marca 2017 týkajúcom sa zaistenia účinnejších návratov pri vykonávaní smernice o návrate (Ú. v. EÚ L 66, 2017, s. 15) sa pojmy „nelegálny“ a „protiprávny“ podľa všetkého používajú ako synonymá.

¹⁵³

Rozsudok z 1. marca 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127).

¹⁵⁴

Vo francúzskom znení je tiež použité iné prídavné meno – v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III je použité slovo „irrégulièrement“. V článku 31 ods. 8 písm. h) smernice o konaniach je použité slovné spojenie „est entré ou a prolongé son séjour illégalement“. To isté platí pre nemecké znenie, v ktorom je v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III použitý pojem „illegal“ a v článku 31 ods. 8 písm. h) smernice o konaniach pojem „unrechtmäßig“.

165. To, či je prekročenie hranice „protiprávne“, sa teda určuje ohľadom na prílohu II k nariadeniu, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III, ktorá obsahuje dva zoznamy kritérií, ktoré sa majú použiť pri určovaní štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.¹⁵⁵ V zozname A sú uvedené relevantné formálne dôkazy. Indikatívne dôkazy (alebo indície) sú uvedené v zozname B.¹⁵⁶ K vymenovaným dostatočným dôkazom patria „vstupná pečiatka v pase, výstupná pečiatka z krajiny susediacej s členským štátom, berúc do úvahy trasu absolvovanú žiadateľom a dátum, kedy bola hranica prekročená, lístky, ktoré jednoznačne dokazujú vstup cez vonkajšiu hranicu, [a] vstupná pečiatka alebo podobný záznam v pase“.

166. Účelom systému Eurodac je tiež pomáhať pri určovaní, ktorý členský štát má byť podľa nariadenia Dublin III zodpovedný za preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu.¹⁵⁷ Členské štáty sú povinné bezodkladne odobrať odtlačky prstov žiadateľov vo veku aspoň 14 rokov a (najneskôr do 72 hodín od podania žiadosti) ich odoslať centrálnemu systému Eurodac.¹⁵⁸ Členské štáty majú podobnú povinnosť odobrať odtlačky prstov štátnych príslušníkov tretích krajín zadržaných v súvislosti s nezákonným prekročením hranice.¹⁵⁹

167. Nariadenie, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III, spresňuje, že kladný výsledok zo systému Eurodac zakladá domnienku, že došlo k protiprávnemu vstupu.¹⁶⁰

168. Pokiaľ ide o schengenský priestor, Kódex schengenských hraníc je tiež užitočným nástrojom na určenie, či štátny príslušník tretej krajiny vstúpil na územie EÚ oprávnené. Podmienky vstupu sú stanovené v článku 5 ods. 1, zatiaľ čo článok 7 stanovuje pravidlá týkajúce sa hraničných kontrol. Je pravdepodobné, že ak sa pri takých kontrolách ukáže, že neboli splnené podmienky stanovené v článku 5 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, bude to predstavovať dostatočný dôkaz uvedený v bode 7 zoznamu A, ktorý je súčasťou prílohy II k nariadeniu, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III, alebo indíciu v zmysle bodu 7 zoznamu B.

169. V prípadoch, keď neboli dodržané formálne právne požiadavky, ktoré musia splniť štátni príslušníci tretích krajín pri prekročení vonkajšej hranice, je teda pravdepodobné, že väčšinou dôjde k protiprávnemu prekročeniu.

170. Je nesporné, že žiadatelia v oboch konaniach vo veci samej nesplnili formálne požiadavky stanovené v Kódexe schengenských hraníc.

¹⁵⁵

Účelom týchto zoznamov je zabezpečiť kontinuitu medzi Dublinským dohovorom a právnymi aktmi, ktorými bol tento dohovor nahradený – pozri odôvodnenie 2 nariadenia, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III.

¹⁵⁶

V článku 22 ods. 4 nariadenia Dublin III sa uvádza, že požiadavka dôkazu by nemala prekročiť rámec toho, čo je potrebné pre náležité uplatňovanie tohto nariadenia. Pozri tiež článok 22 ods. 5.

¹⁵⁷

Článok 1 nariadenia Eurodac.

¹⁵⁸

Článok 9 nariadenia Eurodac.

¹⁵⁹

Článok 14 ods. 1 nariadenia Eurodac.

¹⁶⁰

Prvá zarážka bodu 7 zoznamu A prílohy II k nariadeniu, ktorým sa vykonáva nariadenie Dublin III. Vzhľadom na to, že členský štát, ktorý odoberie odtlačky, sa následne podľa článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III stane zodpovedným za posúdenie akejkoľvek budúcej žiadosti o medzinárodnú ochranu, v skutočnosti to môže odrážať od dôsledného uplatňovania nariadenia Eurodac.

171. Nariadenie Dublin III však nebolo vypracované ako nástroj na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu v prípadne hromadného prílevu osôb.¹⁶¹ Okolnosti v relevantnom období spadajú do medzery, na ktorú sa nevzťahuje nijaká presná právna úprava obsiahnutá v Zmluvách alebo v predpisoch sekundárneho práva.

172. Možno súčasné ustanovenia vykladať spôsobom, ktorý sa vzťahuje na tieto okolnosti?

173. Ženevský dohovor neobsahuje vzorový model systému na určenie štátu zodpovedného za posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu.¹⁶² Tento právny akt je (na rozdiel od *acquis* EÚ) založený na odlišnom systéme medzinárodného práva. Súhlasím však s talianskou vládou v tom, že vzhľadom na článok 78 ods. 1 ZFEÚ je správne označiť články 31 a 33 Ženevského dohovoru za východisko pri výklade článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Štáty, ktoré dovolili žiadateľom, aby prešli cez ich územie, teda pritom konali v súlade so svojimi záväzkami podľa Ženevského dohovoru.

174. Je potrebné zohľadniť aj právo na azyl zakotvené v článku 18 Charty a zákaz mučenia a neludzkeho alebo ponižujúceho zaobchádzania stanovený v článku 4.¹⁶³ Tento zákaz má osobitný význam, pokiaľ ide o otázku vrátenia štátnych príslušníkov tretích krajín žiadajúcich o medzinárodnú ochranu do krajín, kde existujú podmienky, ktoré by porušovali článok 4 alebo by ich nútili zotrvať na vnútroštátnych hraniciach v podmienkach, ktoré sú ponižujúce.¹⁶⁴

175. Skutočne zložitou otázkou je, ako sa má dosiahnuť rovnováha.

176. Na jednej strane sa zdá jasné, že štátni príslušníci tretích krajín v situácii, v akej sa nachádza pán A. S. a rodiny Jafariové, pravdepodobne nesplnili požiadavky stanovené v článku 5 ods. 1 Preto sa nemožno domnievať, že „oprávnené“ prekročili vonkajšiu hranicu Európskej únie. Na druhej strane je rovnako jasné, že v relevantnom období orgány tranzitných členských štátov EÚ nielen *tolerovali* hromadné prekračovanie hraníc, a teda *ho konkludentne povoľovali*, ale *aktívne uľahčovali* tak vstup na svoje územie, ako aj tranzit cez toto územie. Je také prekročenie „protiprávne“ v obvyklom zmysle tohto slova? Určite nie. Ale ako sa má vymedziť tento pojem? Okrem toho, opisuje tento pojem skutočne presne to, čo sa dialo?

177. Článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III je najčastejšie používaným kritériom na určenie členského štátu zodpovedného za posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu stanoveným v kapitole III.¹⁶⁵ Cieľom tohto ustanovenia je motivovať členské štáty, aby boli obozretné pri zabezpečovaní celistvosti vonkajšej hranice EÚ. Tiež má odradiť žiadateľov od sekundárneho pohybu a forum shoppingu.¹⁶⁶

161

Právnym základom nariadenia Dublin III je článok 78 ods. 2 písm. e) ZFEÚ. Poznávam, že článok 78 ods. 2 písm. c) upravuje spoločný systém dočasnej ochrany pre odídcov v prípade hromadného prílevu – pozri smernicu 2001/55/ES. Keďže táto smernica bola prijatá pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy z roku 2009, odôvodnenia tohto právneho aktu odkazujú na článok 63 písm. a) a b) ES.

162

UNHCR uvádza, že „dublinské nariadenie predstavuje jediný regionálny nástroj, ktorým sa upravuje rozdelenie zodpovedností za žiadateľov o azyl, a je dôležitým nástrojom na zlúčenie žiadateľov o azyl s ich rodinou v EÚ“. UNHCR spripomenkoval návrh Európskej komisie na prijatie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov [COM(2016) 270, s. 6].

163

Zodpovedajúce právo je zakotvené v článku 3 EDLP.

164

Rozsudok z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 94).

165

Reforma dublinského systému, ktorú zverejnilo Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre migráciu a vnútorné záležitosti.

166

Kritériá stanovené v kapitole III týkajúce sa podmienok vstupu, najmä súčasný článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III, boli vypracované na základe tých istých zásad, aké boli stanovené v DVSD [najmä jeho článku 30 písm. e)], konkrétne na základe názoru, že v priestore, v ktorom Zmluva zaručuje voľný pohyb osôb, je každý členský štát zodpovedný voči všetkým ostatným členským štátom za svoje úkony týkajúce sa vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín a musí znášať dôsledky týchto úkonov v duchu solidarity a lojálnej spolupráce. Pokiaľ ide o nariadenie Dublin II, pozri dôvodovú správu k návrhu Komisie KOM(2001) 447. Pozri tiež dôvodovú správu k návrhu Komisie KOM(2008) 820. Čo sa týka významu pôvodu dublinských aktov, pozri bod 129 vyššie.

178. Na chvíľu sa vrátim späť a najprv posúdim „normálnu“ situáciu podľa nariadenia Dublin III. Potom sa vrátim k prejednávanej dvom veciam.

179. Za normálnych okolností sa článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III uplatní na jednotlivca, ktorý podvodom alebo tajne vstúpil na územie členského štátu bez toho, aby tento vstup (procesne a hmotnoprávne) schválili príslušné orgány. Vstup a následný pobyt tohto jednotlivca sú jednoznačne „protiprávne“. Existuje súbor pravidiel, ktoré mali byť, no neboli dodržané. Dotknutý členský štát neodobril tento vstup, ale nedokázal zabrániť tomu, aby k nemu došlo. Ak by tento členský štát obozretnejšie chránil vonkajšiu hranicu EÚ, tomuto jednotlivcovi by sa možno nepodarilo dostať sa na územie EÚ.

180. Za takých okolností je úplne jasné, prečo je tento členský štát podľa článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III zodpovedný za posúdenie následnej žiadosti uvedeného jednotlivca o medzinárodnú ochranu.

181. Teraz sa vrátim k humanitárnej kríze, ktorá prebiehala v období od septembra 2015 do marca 2016.

182. Množstvo zúfalých ľudí uteká pred vojnou v Sýrii a zvyšuje počet ľudí, ktorí utiekli z Iraku alebo Afganistanu. V stovkách až tisíckach sa blížia k chorvátskemu hraničnému priechodu.¹⁶⁷ Majú so sebou málo alebo vôbec nič. Ak ich nepustia cez hranice, nejako si urobia dočasné tábory s medzinárodnou pomocou – pokiaľ im bude poskytnutá – od orgánov, ako sú UNHCR, Červený kríž a Lekári bez hraníc, ktoré im pomôžu zabezpečiť stravovanie, ubytovanie a starostlivosť. Pred bránami Európskej únie bude humanitárna kríza. Existuje zjavné nebezpečenstvo, že susedné balkánske štáty budú destabilizované, čo spôsobí reálnu hrozbu pre mier a bezpečnosť v regióne. Blíži sa zima.

183. To, ktoré členské štáty EÚ budú v prvej línii, nezávisí od voľby, ale od zemepisného usporiadania. Tieto členské štáty – tak ako všetky členské štáty EÚ – majú medzinárodné záväzky podľa Ženevského dohovoru. Z humanitárnych dôvodov by mali jednoznačne vpustiť týchto trpiacich ľudí na svoje územie. Ale ak to urobia, nebudú schopné zabezpečiť vhodné prijímacie podmienky pre každého.¹⁶⁸ Tiež nemôžu rýchlo posúdiť každú žiadosť o medzinárodnú ochranu, ak sú ich správne orgány preťažené veľkým počtom žiadostí, ktoré majú vybaviť.¹⁶⁹

184. Už od zavedenia Dublinského dohovoru existovalo napätie medzi dvoma rôznymi cieľmi.¹⁷⁰ Na jednej strane je cieľom dublinského systému vytvoriť systém, ktorý poskytne medzištátny mechanizmus umožňujúci členským štátom rýchlo určiť štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Pri sledovaní tohto cieľa sa členské štáty usilujú zabrániť dvom javom, ktorými sú forum shopping a sekundárny pohyb. Komisia nedávno uviedla: „Najdôležitejšie je, že všetky členské štáty sa musia zaviazat ukončiť prístup tzv. mávnutia rukou uplatňovaný voči osobám, ktoré prejavujú záujem požiadať o azyl niekde inde. Ľudia prichádzajúci do Únie musia vedieť, že ak

¹⁶⁷

Súčasťou tohto prílevu boli aj osoby, ktoré neboli štátnymi príslušníkmi týchto štátov, ako aj osoby, ktoré neboli nútené migrovať z dôvodov prenasledovania. Pozri najmä poznámku pod čiarou 4 a bod 7 vyššie.

¹⁶⁸

Podľa smernice o prijímaní sú členské štáty povinné dodržiavať určité normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktoré zabezpečia dôstojnú životnú úroveň a porovnateľné životné podmienky v celej Európskej únii. Členské štáty sú pritom viazané záväzkami podľa nástrojov medzinárodného práva, ako je Ženevský dohovor a EDLP.

¹⁶⁹

Pozri poznámku pod čiarou 209 nižšie.

¹⁷⁰

Rozsudok z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 86), teraz kodifikovaný ako článok 3 ods. 2 nariadenia Dublin III.

potrebujú ochranu, dostanú ju, ale že nerozhodujú o tom, kde.“¹⁷¹ Na druhej strane tento prístup je v rozpore s cieľom, ktorý sledujú mnohé neziskové organizácie a UNHCR, ktorý je založený na rozdelení zodpovednosti podľa toho, kde sa podá žiadosť o medzinárodnú ochranu. Tento druhý uvedený cieľ sa nepodarilo dosiahnuť, lebo doteraz chýba potrebná politická vôľa.¹⁷²

185. Nič nenasvedčuje tomu, že pán A. S. alebo rodiny Jafariové majú v úmysle podať viaceré žiadosti v niekoľkých členských štátoch.¹⁷³ Obavy týkajúce sa sekundárneho pohybu v týchto dvoch prípadoch tiež nie sú opodstatnené. Vstup pána A. S. a rodín Jafariových do Európskej únie bol zdokladovaný. Necestovali nelegálne v tom zmysle, ako to predpokladajú právne predpisy.¹⁷⁴

186. Je zrejmé, že prekročenia hraníc, ku ktorým došlo v prejednávanych veciach, neboli „oprávnené“. Nesúhlasím však s tým, že tieto prekročenia hraníc sa majú skutočne klasifikovať ako „protiprávne“ v zmysle článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III, z čoho vyplýva, že členský štát, ktorého hranica bola „protiprávne“ prekročená, sa stane zodpovedným za posúdenie následnej žiadosti o medzinárodnú ochranu.

187. Na tomto mieste treba poukázať na ďalší problém s tvrdeniami, ktoré uvádzajú najmä Francúzsko a Komisia. Pán A. S. a rodiny Jafariové po prvýkrát vstúpili na územie EÚ z tretej krajiny, keď prekročili hranicu s Gréckom, ktoré je teda prvým členským štátom, do ktorého vstúpili. Podľa doslovného výkladu článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III by preto Grécko bolo členským štátom zodpovedným za posúdenie ich žiadostí o medzinárodnú ochranu. Od roku 2011 sa však uznáva, že žiadateľov o medzinárodnú ochranu nemožno vrátiť do Grécka.¹⁷⁵

188. V rámci tej istej pozemnej cesty pán A. S. a rodiny Jafariové potom na krátky čas opustili územie EÚ a následne opäť vstúpili na toto územie tým, že prekročili chorvátsku hranicu. Chorvátsko je preto *druhým* členským štátom, do ktorého vstúpili z tretej krajiny. Ako je všeobecne známe, nie všetky členské štáty EÚ majú súvislé pozemné hranice s inými členskými štátmi.¹⁷⁶ V znení článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III sa nenachádza nič, čo by podporovalo výklad, podľa ktorého zodpovednosť podľa tohto ustanovenia predchádza na *druhý* členský štát vstupu.

189. Jednoducho povedané, článok 13 ods. 1 nariadenia Dublin III mal upraviť normálnu situáciu jednotlivých prekročení hraníc a jednotlivých žiadostí, keď dotknutý štátny príslušník tretej krajiny vstúpi na územie členského štátu nelegálne z tretej krajiny. Ani toto ustanovenie, ani nariadenie Dublin III ako celok nebolo sformulované s úmyslom upraviť *povolené* prekročenie hranice veľkým

171

Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o stave v oblasti vykonávania prioritných opatrení podľa európskej migračnej agendy, COM(2016) 85 final.

172

KOM(2008) 820 v konečnom znení.

173

Pozri poznámku pod čiarou 96.

174

Pán A. S. prešiel zo Srbska do Chorvátska na určenom hraničnom priechode – pozri bod 71 vyššie. Rodiny Jafariové prešli zo Srbska do Chorvátska po tom, čo absolvovali určité predbežné kontroly, ktorých cieľom bolo zistiť, či sú skutočne afganskými štátnymi príslušníkmi, a preto môžu mať nárok na medzinárodnú ochranu – pozri bod 86 vyššie.

175

Rozsudok z 21 decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 94). Pozri ďalej body 231 až 242 nižšie.

176

Pozri body 1 a 2 vyššie.

množstvom potenciálnych žiadateľov o medzinárodnú ochranu. Cieľom tohto nariadenia nie je zabezpečiť trvalo udržateľné rozdelenie zodpovednosti za žiadateľov o medzinárodnú ochranu v Európskej únii v reakcii na taký prílev osôb. To je však práve situácia, ktorej sa týkajú prejednávané návrhy na začatie prejudiciálneho konania.¹⁷⁷

190. Preto som dospela k záveru, že slovné spojenie „žiadateľ protiprávne prekročil hranicu do členského štátu“ uvedené v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III sa nevzťahuje na situáciu, keď v dôsledku hromadného prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín žiadajúcich o medzinárodnú ochranu v Európskej únii členské štáty povolia dotknutým štátnym príslušníkom tretích krajín prekročenie vonkajšej hranice Európskej únie a následne presun do iných členských štátov EÚ na účely podania žiadosti o medzinárodnú ochranu v určitom členskom štáte.

Štvrtá problematika: článok 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc

191. Vnútroštátny súd chce zistiť, či prístup „mávnutia rukou“ znamená, že dotknutým štátnym príslušníkom tretích krajín bolo „povolené“ prekročiť vonkajšiu hranicu EÚ v zmysle článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc.

192. Prísne vzaté, vzhľadom na prístup k výkladu nariadenia Dublin III (uvedený v bode 141 vyššie), ktorý navrhujem, nie je potrebné preskúmať uvedené ustanovenie Kódexu schengenských hraníc. Napriek tomu ho pre úplnosť preskúvam.

193. Pán A. S. a rodiny Jafariové po prvý raz prekročili vonkajšiu hranicu EÚ v Grécku. Potom prešli cez vonkajšiu hranicu do tretej krajiny – Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko. Napokon prešli cez vonkajšiu hranicu EÚ zo Srbska do Chorvátska. Na prvý pohľad sa zdá, že spadajú do pôsobnosti Kódexu schengenských hraníc.¹⁷⁸

194. Článok 5 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc stanovuje podmienky vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na „krátkodobý pobyt“.¹⁷⁹ Štátny príslušník tretej krajiny (v tomto prípade konkrétne afganský alebo sýrsky štátny príslušník) musí splniť nasledujúce podmienky: i) mať platný cestovný doklad¹⁸⁰, ii) mať platné vízum¹⁸¹ a iii) byť schopný zdôvodniť účel a podmienky plánovaného pobytu¹⁸². Dotknutý štátny príslušník tretej krajiny tiež nesmie byť osobou, na ktorú bolo vydané upozornenie v SIS, a nesmie sa pokladať za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy dotknutého štátu.¹⁸³ Podmienky vymenované v článku 5 ods. 1 sú kumulatívne.

¹⁷⁷

Pozri ďalej dôvodovú správu k návrhu Komisie na prijatie „nariadenia Dublin IV“ – návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov [COM(2016) 270 final zo 4. mája 2016].

¹⁷⁸

Článok 3 Kódexu schengenských hraníc.

¹⁷⁹

Teda vstup na obdobie, ktoré nepresiahne 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia (pozri vízový kódex). V Kódexe schengenských hraníc sa nenachádzajú nijaké pravidlá týkajúce sa dlhodobého pobytu.

¹⁸⁰

Pozri ďalej článok 5 ods. 1 písm. a) Kódexu schengenských hraníc.

¹⁸¹

Pozri ďalej článok 5 ods. 1 písm. b) Kódexu schengenských hraníc.

¹⁸²

Pozri ďalej článok 5 ods. 1 písm. c) Kódexu schengenských hraníc.

¹⁸³

Pozri článok 5 ods. 1 písm. d) a e) Kódexu schengenských hraníc.

195. Podľa Kódexu schengenských hraníc sa majú hraničné kontroly vykonávať v súlade s článkami 6 a 7 tohto kódexu. Je stanovené, že tieto kontroly sa za výnimočných a nepredvídaných okolností môžu zmierniť.¹⁸⁴ Cestovné doklady štátnych príslušníkov tretích krajín sa však majú v súlade s článkom 10 systematicky označovať odtlačkom pečiatky na vstupe a na výstupe. Hlavným cieľom hraničného dozoru uvedeným v článku 12 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc je zabrániť neoprávnenému prekročeniu hraníc, čeliť cezhraničnej kriminalite a prijímať opatrenia proti osobám, ktoré prekračujú hranicu „nelegálne“.¹⁸⁵ Štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý nespĺňa všetky podmienky uvedené v článku 5 ods. 1, sa musí odoprieť vstup, pokiaľ sa neuplatní jedna z výnimiek upravených v článku 5 ods. 4.

196. Článok 5 ods. 4 písm. c) prvá veta oprávňuje členské štáty, aby povolili vstup okrem iného z humanitárnych dôvodov alebo na účely dodržania medzinárodných záväzkov.

197. Francúzsko a Komisia zastávajú názor, že článok 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc sa nevzťahuje na prejednávané dva prípady. Tvrdia, že členské štáty sú povinné vykonať v každom prípade individuálne posúdenie s cieľom zistiť, či sa toto ustanovenie uplatní. Také posúdenie nebolo vykonané vo veci A. S. ani vo veci Jafari. Preto konštatujú, že na článok 5 ods. 4 písm. c) sa nemožno odvolávať.

198. Nesúhlasím.

199. Po prvé formulácia použitá vo výnimke upravenej v článku 5 ods. 4 písm. c) je podobná formulácii použitej v článku 5 ods. 2 DVSD. V druhom pododseku tohto ustanovenia sa nachádza táto doplňujúca formulácia: „Zvláštne ustanovenia práva na azyl... zostávajú nedotknuté“.

200. Legislatívny vývoj svedčí o tom, že v návrhu Komisie na prijatie Kódexu schengenských hraníc bolo vysvetlené, že navrhované nariadenie zoširoka reprodukuje články 3 až 8 kapitoly 1 DVSD.¹⁸⁶ Znenie článku 5 ods. 2 DVSD bolo uvedené v článku 5 ods. 6 a článku 11 ods. 1 návrhu Komisie. Európsky parlament zaviedol výnimku, ktorá sa v súčasnosti nachádza v článku 5 ods. 4 písm. c), s cieľom objasniť tieto pravidlá.¹⁸⁷

201. Podľa môjho názoru neexistencia osobitnej zmienky o „zvláštnych ustanoveniach práva na azyl“ neznamená, že túto výnimku nemožno uplatniť za takých okolností, aké existovali od septembra 2015 do marca 2016. Je možné, že normotvorca považoval znenie článku 5 ods. 4 písm. c) v spojení s článkom 3a so zreteľom na odôvodnenie 7 za dostatočne jasné aj bez uvedenia ďalšej doplňujúcej formulácie.

184
Pozri bod 54 vyššie.

185
Osoba, ktorá „neoprávnené“ prekročila hranicu a ktorá nie je oprávnená zdržiavať sa na území dotknutého členského štátu, sa musí zadržať a musí sa voči nej postupovať podľa smernice o návrate.

186
Pozri návrh nariadenia Rady, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice, z 26. mája 2004, KOM(2004) 391 v konečnom znení, s. 8.

187
Zmena zavedená Európskym parlamentom sa považovala za nevyhnutnú na zohľadnenie „humanitárnych dôvodov alebo núdzových situácií ako platných dôvodov na odklon od základných ustanovení“. Pozri správu Európskeho parlamentu o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice, A6-0188/2005 v konečnom znení, s. 71 a 74.

202. Po druhé pojem „humanitárne dôvody“ nie je vymedzený v Kódexe schengenských hraníc. Generálny advokát Mengozzi nedávno vyjadril názor, že tento výraz je autonómnym pojmom práva EÚ.¹⁸⁸ Súhlasím s ním. Je to široko formulovaný výraz, ktorý sa vzťahuje na postavenie osôb, ktoré utekajú pred prenasledovaním a na ktoré sa vzťahuje zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Okrem toho pri výklade tohto výrazu uvedeného v článku 5 ods. 4 písm. c) by sa mala vziať do úvahy povinnosť stanovená v článku 3a – teda že členské štáty sú povinné konať v plnom súlade s príslušným právom EÚ vrátane Charty, Ženevského dohovoru a základných práv.

203. Preto sa domnievam, že na situáciu pána A. S. a rodín Jafariových sa uplatní článok 5 ods. 4 písm. c) prvá veta Kódexu schengenských hraníc.

204. Nič nenasvedčuje tomu, že v niektorej z týchto dvoch vecí bolo vykonané individuálne posúdenie. Zdá sa veľmi pravdepodobné, že toto posúdenie nebolo vykonané. Uplatní sa uvedené ustanovenie aj napriek tomu?

205. Domnievam sa, že áno.

206. Je pravda, že podľa článku 5 ods. 4 písm. c) druhej vety Kódexu schengenských hraníc sa vyžaduje individuálne posúdenie na určenie, či bolo na dotknutú osobu vydané upozornenie v SIS. Z použitej formulácie však nevyplýva, že prvá veta tohto ustanovenia sa môže uplatniť len vtedy, keď už bola splnená podmienka stanovená v druhej vete. Obe časti článku 5 ods. 4 písm. c) sú nepochybne prepojené, ale prvú z nich možno vykladať nezávisle od druhej.

207. Preto zastávam názor, že aj keby sa malo kritérium stanovené v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III vykladať v spojení s Kódexom schengenských hraníc, pohraničný členský štát by bol za okolností, ktoré existovali v relevantnom období, oprávnený rozhodnúť sa na základe výnimky stanovenej v článku 5 ods. 4 písm. c) tohto kódexu povoliť štátnym príslušníkom tretích krajín prekročiť jeho vonkajšiu hranicu bez vykonania individuálneho posúdenia. Hoci taký členský štát by sa – pokiaľ je to možné – mal pokúsiť dodržať aj druhú vetu tohto ustanovenia, jej dodržanie nie je podmienkou uplatnenia prvej vety článku 5 ods. 4 písm. c).

208. Ak členský štát povolí štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, aby vstúpil na jeho územie na základe článku 5 ods. 4 písm. c), dotknutá osoba je prirodzene osobou, ktorá nespĺňa podmienky vstupu stanovenej v článku 5 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc. Pokiaľ tieto podmienky vstupu nie sú splnené, prekročenie vonkajšej hranice dotknutým štátnym príslušníkom tretej krajiny musí byť vo formálnom zmysle protiprávne. Vstup tejto osoby je však *de facto povolený* a právnym základom tohto povolenia je výnimka stanovená v článku 5 ods. 4 písm. c).

209. Toto povolenie nemožno ignorovať na účely článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III.

210. Subsidiárne som teda dospela k záveru, že ak členský štát povolí štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, aby vstúpil na jeho územie na základe článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc, dotknutý štátny príslušník tretej krajiny je prirodzene osobou, ktorá nespĺňa podmienky vstupu stanovenej v článku 5 ods. 1 tohto kódexu. Pokiaľ tieto podmienky vstupu nie sú splnené, prekročenie vonkajšej hranice dotknutým štátnym príslušníkom tretej krajiny musí byť vo formálnom zmysle protiprávne. Jeho vstup je však *de facto povolený* a právnym základom tohto povolenia je výnimka stanovená v článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc.

188

Pozri návrhy prednesené vo veci X a X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93, bod 130, ktorý sa týka článku 25 vízového kódexu).

Piata problematika: článok 14 nariadenia Dublin III

211. Zo záverov, ku ktorým som dospela v bodoch 152 a 190 vyššie, vyplýva, že zastávam názor, že kritériá stanovené v článku 12 (víza) a článku 13 (protiprávny vstup), ktoré sú súčasťou kapitoly III nariadenia Dublin III, sa za okolností, ktoré existovali na západnom Balkáne od septembra 2015 do marca 2016, neuplatnia.

212. Žiadatelia vo veci Jafari tvrdia, že relevantným kritériom je článok 14 nariadenia Dublin III (vstup v prípade zrušenej vízovej povinnosti).

213. Tento názor nepovažujem za presvedčivý.

214. Po prvé nariadenie č. 539/2001 stanovuje pravidlá uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri vstupe na územie EÚ cez jej vonkajšie hranice. Pokiaľ sa tieto pravidlá uplatnia (tak ako v tomto prípade), dotknutý štátny príslušník tretej krajiny *musí* mať požadované vízum.¹⁸⁹ Toto nariadenie zahŕňa určité výnimky z uvedenej všeobecnej požiadavky, napríklad výnimky, ktoré sa vzťahujú na štátnych príslušníkov tretích krajín vymenovaných v prílohe II k nariadeniu č. 539/2001, ktorí žiadajú o povolenie na „krátkodobý pobyt“ v Európskej únii.¹⁹⁰ Tiež je možné uplatniť výnimky zo všeobecného pravidla, ak sa uplatnia podmienky uvedené v článku 4 tohto nariadenia.¹⁹¹ Okrem týchto výslovných výnimiek zo všeobecného pravidla však neexistujú nijaké iné okolnosti, za ktorých môže byť štátny príslušník tretej krajiny oslobodený od požiadavky mať vízum.

215. Po druhé, pokiaľ to v článku 14 nariadenia Dublin III nie je výslovne uvedené, podľa môjho názoru slovné spojenie „vo vzťahu k [štátnemu príslušníkovi tretej krajiny sa] zrušila vízová povinnosť“ nemožno vykladať v tom zmysle, že členský štát môže z iných alebo ďalších dôvodov jednostranne neuplatniť všeobecnú požiadavku mať vízum stanovenú v článku 1 nariadenia č. 539/2001 (vykladaného v spojení s prílohou I k tomuto nariadeniu, pokiaľ ide o určité tretie krajiny). Toto nariadenie je v konečnom dôsledku v súlade s článkom 288 ZFEÚ priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch. Naopak, toto slovné spojenie chápem tak, že sa týka predovšetkým vízových požiadaviek, ktoré sa *nespravujú* nariadením č. 539/2001, ako sú dlhodobé víza.

216. Po tretie rodiny Jafariové ako afganskí štátni príslušníci museli mať víza na vstup do Európskej únie.¹⁹² Táto požiadavka je záväzná tak pre dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, ako aj pre dotknutý členský štát, pokiaľ ide o krajiny vymenované v prílohe I k nariadeniu č. 539/2001. Podľa všetkého je nesporné, že na rodiny Jafariové sa nevzťahujú výnimky stanovené v článku 1 ods. 2 alebo v článku 4 tohto nariadenia.¹⁹³

189

Článok 1 ods. 1 nariadenia č. 539/2001.

190

Článok 1 ods. 2 nariadenia č. 539/2001 a príloha II. Spomedzi krajín, ktoré sú tam vymenované, možno spomenúť Albánsko, Andorru, Brazíliu, Kanadu, Izrael a Japonsko.

191

Pozri bod 59 vyššie.

192

Pozri článok 1 nariadenia č. 539/2001 a prílohu I k tomuto nariadeniu, ktoré sú spomenuté v bode 59 vyššie.

193

Pán A. S. sa neodvoláva na článok 14 nariadenia Dublin III. Pre úplnosť však poznamenávam, že situácia v jeho prípade by bola rovnaká – ako sýrsky štátny príslušník tiež musí mať vízum na vstup do Európskej únie. Pozri prílohu I k nariadeniu č. 539/2001 a tiež bod 194 vyššie.

217. Alternatívny výklad článku 14 nariadenia Dublin III by mohol spočívať v tom, že členský štát môže zrušiť vízovú povinnosť v konkrétnom jednotlivom prípade, pričom uzná, že tým preberá zodpovednosť za posúdenie žiadosti tejto osoby o medzinárodnú ochranu. Myslím si však, že také zrušenie by si vyžadovalo individuálne posúdenie. Nie je zdokladované, že v tomto prípade sa uskutočnilo také posúdenie. Okolnosti v skutočnosti svedčia o opak, teda že sa uplatňovala politika spočívajúca v povolení prechodu štátnych príslušníkov tretích krajín z Afganistanu, Iraku a Sýrie cez vnútorné hranice členských štátov bez akéhokoľvek individuálneho posúdenia.¹⁹⁴

218. Preto nesúhlasím s tvrdením, že za okolností prípadu rodín Jafariových povolenie vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov EÚ predstavuje vstup v prípade zrušenej vízovej povinnosti na účely článku 14 ods. 1 nariadenia Dublin III. Tiež nesúhlasím s názorom, že článok 14 ods. 2 sa uplatní, pokiaľ ide o postavenie Rakúska (členského štátu, v ktorom bola podaná žiadosť o medzinárodnú ochranu). Domnievam sa, že tie isté úvahy sa logicky uplatnia tak na článok 14 ods. 1, ako aj na článok 14 ods. 2.

Uplatnenie nariadenia Dublin III na prejednávané dve veci

219. Kritériá týkajúce sa príbuzenstva stanovené v článkoch 8 až 11 a v článku 15 nariadenia Dublin III nie sú relevantné v prípade pána A. S. ani v prípade rodín Jafariových.

220. Dospela som k záveru, že na tieto dve veci sa za okolností, ktoré existovali na západnom Balkáne od septembra 2015 do marca 2016, neuplatní žiadne z kritérií stanovených v kapitole III. Tieto kritériá nemožno vyložiť a uplatniť spôsobom, ktorý by umožnil dosiahnuť cieľ stanovený v odôvodnení 5 nariadenia Dublin III, teda stanovenie „metód[y]... založen[ej] na objektívnych a spravodlivých kritériách ako pre členské štáty, tak aj pre dotknuté osoby[, ktorá by mala] umožniť najmä rýchle určenie zodpovedného členského štátu, aby bol zaručený efektívny prístup k postupom na udelenie medzinárodnej ochrany a aby nebolo ohrozené rýchle vybavovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu“.

221. V kapitole III sa nenachádza nijaké kritérium, ktoré by konkrétne upravovalo situáciu, keď jeden alebo viaceré členské štáty čelia náhlemu hromadnému prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín. Zdá sa nepravdepodobné, že normotvorca v čase, keď prijal nové nariadenie na aktualizáciu nariadenia Dublin II a zachoval prístup k určaniu zodpovedného členského štátu (založený na samostatnom posúdení každej jednotlivej žiadosti o medzinárodnú ochranu), ktorý bol vyjadrený v nariadení Dublin II, vôbec predpokladal, že taká situácia nastane.

222. Je pravda, že článok 78 ods. 3 ZFEÚ poskytuje právny základ pre spoločný postup EÚ na riešenie takej núdzovej situácie. Tiež je pravda, že sa objavili určité iniciatívy, ako napríklad opatrenia prijaté na premiestnenie štátnych príslušníkov tretích krajín z Grécka a Talianska.¹⁹⁵ Objavili sa aj menej formálne iniciatívy, ako napríklad stretnutie týkajúce sa „západobalkánskej migračnej trasy“, ktoré sa konalo v Bruseli 25. októbra 2015 na základe pozvania Komisie a ktoré viedlo k vydaniu vyhlásenia zameraného na zlepšenie spolupráce a konzultácií medzi dotknutými štátmi.¹⁹⁶ Komisia bola požiadaná, aby sledovala vykonávanie tohto vyhlásenia.

¹⁹⁴

Pozri bod 16 vyššie.

¹⁹⁵

Pozri body 10 a 11 vyššie.

¹⁹⁶

Na tomto stretnutí sa zúčastnili vedúci predstavitelia Albánska, Rakúska, Bulharska, Chorvátska, Bývalej juhoslovenskej republiky Macedónsko, Nemecka, Grécka, Maďarska, Rumunska, Srbska a Slovinska. Vyhlásenie má podobu „17-bodového plánu pragmatických a praktických opatrení na zabezpečenie toho, aby ľudia neboli vydaní napospas osudu v dažďi a zime“. Toto vyhlásenie bolo zverejnené ako tlačová správa IP/15/5904.

223. Rozhodujúce je, že sa nedospelo k politickej zhode, pokiaľ ide o riešenie situácie na západnom Balkáne.¹⁹⁷

224. Liberálny postoj Nemecka bol opísaný v novinových titulkoch v tom zmysle, že „Nemecko neuplatňuje dublinské pravidlá na sýrskych utečencov“¹⁹⁸, a objavilo sa tvrdenie, že nariadenie Dublin III je „v troskách“. Pôvodná politika Nemecka (pozri bod 12 vyššie) spočívajúca v neobmedzenom povoľovaní vstupu Sýrčanov žiadajúcich o medzinárodnú ochranu bola označená tak, že „Nemecko prestalo uplatňovať [dublinské pravidlá]“.¹⁹⁹ Nemecko však nebolo jediným členským štátom, ktorý v relevantnom období konal z vlastnej iniciatívy. Iné členské štáty zaujali celkom odlišný prístup.²⁰⁰

225. Členské štáty teda niekedy postupovali jednostranne, niekedy dvojstranne a niekedy v skupinách, a to s tretími štátmi alebo bez nich. Presná právna povaha jednotlivých opatrení vo vzťahu k právnemu rámcu EÚ nie je úplne jasná, aj keď ustanovenia upravujúce priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti obsiahnuté v hlave V ZFEÚ nechávajú určitý manévrovací priestor.

226. V každom prípade faktom zostáva, že v nariadení Dublin III nebolo stanovené nijaké vhodné kritérium na vyriešenie situácie na západnom Balkáne v relevantnom období. Nebol navrhnutý ani prijatý žiadny iný právny akt na vyplnenie tohto vaku.

227. To sú okolnosti, za ktorých má Súdny dvor teraz podať koherentný výklad nariadenia Dublin III.

228. Na jednej strane (na rozdiel od názorov, ktoré som vyjadrila vyššie) Francúzsko a Komisia tvrdia, že článok 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc sa neuplatní a že relevantným kritériom je kritérium stanovené v rámci kapitoly III v článku 13 ods. 1, ktoré sa má uplatniť doslovne. Z tohto tvrdenia vyplýva, že štátni príslušníci tretích krajín, ktorí prekročili vonkajšiu hranicu EÚ, musia podať žiadosť o medzinárodnú ochranu v pohraničnom členskom štáte, do ktorého po prvý raz „protiprávne“ vstúpili.

229. Na druhej strane, ak politika „mávnutia rukou“ znamená, že štátni príslušníci tretích krajín sú oprávnení prejsť cez územie jedného alebo viacerých členských štátov na účely podania svojej žiadosti o medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte, ktorý si vyberú, môže to byť prípadne v rozpore s cieľmi nariadenia Dublin III, ktoré spočívajú v zabránení sekundárnemu pohybu a forum shoppingu?

230. Opäť ide o to, ako sa má dosiahnuť rovnováha medzi dvoma protichodnými pohľadmi.²⁰¹

231. Najväčším problémom spojeným s doslovným výkladom, ktorý presadzuje Francúzsko a Komisia, je, že tento výklad realisticky nezohľadňuje okolnosti, ktoré existovali na západnom Balkáne v relevantnom období, a ignoruje skutkový kontext prekračovania hraníc. Pohraničné členské štáty – najmä Chorvátsko a Slovinsko (ktoré nehraničí s treťou krajinou, ale je prvým schengenským štátom²⁰²) – by vzhľadom na svoju zemepisnú polohu boli preťažené v dôsledku počtu žiadateľov,

197

Boli zavedené niektoré opatrenia, ktoré sa považovali za akty solidarity v zmysle článku 80 ZFEÚ, najmä rozhodnutia 2015/1523 a 2015/1601. Článok 33 nariadenia Dublin III sa však neuplatnil.

198

Der Tagespiegel (Andrea Dernbach) z 26. augusta 2015.

199

The Financial Times z 20. januára 2016. Pokiaľ ide o otázku, či je tento záver správny, pozri moje úvahy uvedené v poznámke pod čiarou 25.

200

Pozri body 13 až 17 vyššie.

201

Pozri bod 175 vyššie týkajúci sa posúdenia článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III.

202

Pozri poznámku pod čiarou 55.

ktorých mali prijať, a zodpovedajúceho počtu žiadostí o medzinárodnú ochranu, ktoré by museli spracovať. Od 16. septembra 2015 do 5. marca 2016 vstúpilo na územie Chorvátska spolu 685 068 osôb. Denne prichádzalo priemerne okolo 5 500 štátnych príslušníkov tretích krajín. Dňa 17. septembra 2015 ich bolo až 11 000.²⁰³

232. Taký výsledok nemôže zodpovedať cieľu, aby určenie zodpovedného členského štátu bolo založené na „spravodlivých kritériách ako pre členské štáty, tak aj pre dotknuté osoby“.²⁰⁴ Ak je vnútroštátny azylový systém členského štátu preťažený, tento členský štát nemôže zaručiť efektívny prístup k postupom na udelenie medzinárodnej ochrany a rýchle vybavovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu, ktoré sa má dosiahnuť podľa smernice o konaniach, je nevyhnutne ohrozené. Je pravdepodobné, že pre dotknutý členský štát bude tiež ťažké, ak nie nemožné dodržať pravidlá obsiahnuté v smernici o prijímaní, ktorá stanovuje normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu.²⁰⁵

233. V rozsudku *N. S. a i.*²⁰⁶ Súdny dvor konštatoval, že porušenie smernice o konaniach alebo smernice o prijímaní nie je faktorom, ktorý sa má vziať do úvahy pri určovaní zodpovedného členského štátu, lebo inak by došlo k nepriamemu doplneniu ďalšieho kritéria ku kritériám vymenovaným v kapitole III nariadenia Dublin II²⁰⁷. Súdny dvor však ďalej uviedol, že „za predpokladu, že by bolo namieste vážne sa obávať, že existujú systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v zodpovednom členskom štáte, ktorých dôsledkom by bolo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 4 Charty so žiadateľmi o azyl odovzdaným[i] na územie tohto členského štátu, takéto odovzdanie by bolo nezlučiteľné s [nariadením Dublin II]“.²⁰⁸ Uvedená vec sa týkala situácie v Grécku a právneho predpisu, ktorý predchádzal nariadeniu Dublin III.

234. Podľa môjho názoru existuje skutočné nebezpečenstvo, že ak sa pohraničné členské štáty, ako napríklad Chorvátsko, budú považovať za zodpovedné za prijatie mimoriadne vysokého počtu žiadateľov o azyl a za vybavenie ich žiadostí, budú čeliť neprimeranému bremenu, pokiaľ ide o návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí od septembra 2015 do marca 2016 prešli cez hranice na základe „mávnutia rukou“. V prípade niektorých z týchto žiadateľov, ako napríklad pána A. S. a rodín Jafariových, boli následne podané dožiadania o odovzdanie, ktoré musí potom dotknutý pohraničný členský štát spracovať. S najväčšou pravdepodobnosťou bude potom tento členský štát musieť posúdiť žiadosť o medzinárodnú ochranu z vecného hľadiska. Je jasné, že nárast počtu žiadateľov o azyl

203

At the Gate of Europe – správa o utečencoch na západobalkánskej trase –, ktorej autormi sú Senado Šelo Šabić a Sonja Borić, s. 11. V tejto správe (z 15. decembra 2016, ktorú zverejnila Európska rada pre utečencov a exulantov a azylová informačná databáza) sa na základe údajov z Eurostatu citovaných v správe *The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System* uvádza, že chorvátsky prijímací systém a azylové konanie týkajúce sa štátnych príslušníkov tretích krajín žiadajúcich o medzinárodnú ochranu neboli navrhnuté so zreteľom na prijatie „značného počtu žiadateľov o azyl“.

204

Pozri odôvodnenie 5 nariadenia Dublin III. Pozri tiež článok 31 ods. 1 až 3 smernice o konaniach.

205

Smernica o prijímaní. Pozri tiež odôvodnenia 10 až 12 nariadenia Dublin III.

206

Rozsudok z 21. decembra 2011, *N. S. a i.* (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865).

207

Rozsudok z 21. decembra 2011, *N. S. a i.* (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 84 a 85).

208

Rozsudok z 21. decembra 2011, *N. S. a i.* (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 86). Táto zásada je v súčasnosti kodifikovaná v článku 3 ods. 2 nariadenia Dublin III.

vrátených podľa nariadenia Dublin III už spôsobil zvýšenie tlaku na chorvátsky azylový systém.²⁰⁹ Je celkom možné, že Chorvátsko – ako je to už v prípade Grécka – jednoducho nebude schopné zvládnuť situáciu, ak má navyše prijať veľký počet žiadateľov, ktorí predtým prešli cez územie tohto členského štátu.

235. Slovinsko čelilo podobnému počtu osôb, ktoré žiadali o povolenie vstupu na jeho územie, a jeho administratívne kapacity na prijímanie žiadateľov boli tiež preťažené.²¹⁰ Slovinská vláda opísala tento stav ako jednu z najväčších humanitárnych výziev, ktorým čelila od druhej svetovej vojny.²¹¹ To zasa môže spôsobiť, že aj tento členský štát sa dostane do takej situácie, že nebude schopný plniť svoje záväzky podľa článku 4 Charty a článku 3 EDLP.²¹²

236. Nemyslím si, že v relevantnom období bolo možné opodstatnene očakávať alebo vyžadovať, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu podajú žiadosť o medzinárodnú ochranu v prvom členskom štáte, na územie ktorého vstúpili, ako to zrejme Komisia naznačila na pojednávaní. Je pravda, že dublinský systém je navrhnutý tak, aby fungoval na základe uvedeného predpokladu, a že na základe toho sa odtlačky prstov žiadateľa odoberajú a ukladajú do systému Eurodac. Nič z toho však neodzrkadľuje skutočnú situáciu od septembra 2015 do marca 2016, keď príslušné orgány museli čeliť hromadnému prílevu osôb. Dodávam, že podľa súčasných predpisov nemožno nikoho nútiť, aby si dal odobrať odtlačky prstov (zrejme preto, lebo tak nariadenie Dublin III, ako aj nariadenie Eurodac rešpektujú základné práva a taký postup by mohol byť nezlučiteľný s týmto cieľom), hoci by to pravdepodobne bol jediný spôsob, ako zaručiť odobratie odtlačkov prstov každému, kto prekročil hranicu.

237. Práve preto, lebo situácia bola do takej miery nebývalá, si nemyslím, že (oprávnené) obavy súvisiace so sekundárnym pohybom a forum shoppingom sa naplnili do takej miery, ako by to bolo za normálnych okolností. Prejednávané veci sa netýkajú jednotlivcov, ktorí tajne vstúpili na územie EÚ. Vstup bol v oboch prípadoch povolený. Dotknuté osoby oznámili svoje zámery orgánom a tieto zámery boli zaznamenané.²¹³ Nejde tu nelegálny sekundárny pohyb. V spisoch predložených Súdnu dvoru sa nenachádza nič, čo by nasvedčovalo tomu, že žiadatelia chceli uskutočniť „forum shopping“. Jednoducho chceli podať svoje žiadosti v určitých členských štátoch, ktoré vyjadrili ochotu prijať a posúdiť také žiadosti. Táto situácia nezodpovedá doterajším modelovým prípadom. Preto nemožno konštatovať, že obavy zo sekundárneho pohybu a forum shoppingu – ktoré sa oprávnenne vzťahujú na bežného jednotlivého žiadateľa – sú v tomto prípade relevantné.

209

V roku 2015 bolo podaných celkovo 943 dožiadaní o prevzatie alebo prijatie späť týkajúcich sa žiadateľov o medzinárodnú ochranu podľa dublinského systému, a uskutočnilo sa len 24 odovzdaní (Eurostat). Od 1. januára do 30. novembra 2016 Chorvátsko prijalo 3 793 takých dožiadaní, ktoré podalo najmä Rakúsko, Nemecko a Švajčiarsko. V roku 2015 mal chorvátsky azylový orgán len troch zamestnancov. Počas najkritickejšej fázy krízy spracovávalo prípady založené na dublinskom systéme päť zamestnancov. Pozri správu *The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System*, citovanú v poznámke pod čiarou 201, s. 27.

210

At the Gate of Europe – správa o utečencoch na západobalkánskej trase –, ktorej autormi sú Senado Šelo Šabić a Sonja Borić, s. 14 až 16.

211

Od konca roka 2015 do začiatku roka 2016 prešlo cez územie Slovinska až 447 791 štátnych príslušníkov tretích krajín, ale len 471 z nich tam podalo žiadosť o medzinárodnú ochranu.

212

Pozri analogicky rozsudok z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 88 až 90 a tam citovanú judikatúru). Z novej judikatúry pozri rozsudok ESLP zo 4. novembra 2014, Tarakhel v. Švajčiarsko (EC:ECHR:2014:1104JUD002921712). Zatiaľ sa nekonštatovalo, že v Chorvátsku alebo Slovinsku existujú také systémové zlyhania azylového systému.

213

Pokiaľ ide o pána A. S., pozri body 71 a 72 vyššie. Pokiaľ ide o rodiny Jafariové, pozri body 85 až 88 vyššie.

238. Kritériá stanovené v kapitole III neboli navrhnuté s prihliadnutím na situáciu na západnom Balkáne.²¹⁴ Ak by sa trvalo na striktnom uplatňovaní týchto kritérií, odporovalo by to inému deklarovanému cieľu nariadenia Dublin III, ktorým je zabezpečiť, aby si členské štáty medzi sebou neposúvali žiadateľov o medzinárodnú ochranu.²¹⁵

239. Znamená to, že nariadenie Dublin III je „v troskách“?

240. Domnievam sa, že nie.

241. Článok 3 nariadenia Dublin III zavádza určité všeobecné zásady a záruky, ktoré môžu členské štáty použiť. Stále platí pravidlo stanovené v článku 3 ods. 1, že žiadosť má posúdiť jeden členský štát. Článok 3 ods. 2 stanovuje, že za okolností, „keď nie je možné určiť žiaden zodpovedný členský štát na základe kritérií uvedených v tomto nariadení, je za jej posúdenie zodpovedný prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná“. Členské štáty sa tiež môžu rozhodnúť, že využijú diskrečnú doložku obsiahnutú v článku 17 ods. 1, podľa ktorej môžu posúdiť žiadosti o medzinárodnú ochranu podané štátnymi príslušníkmi tretích krajín, aj keď im podľa kritérií stanovených v kapitole III neprislúcha zodpovednosť za takéto posúdenie.

242. Vzhľadom na celkom výnimočné okolnosti na západnom Balkáne v období od septembra 2015 do marca 2016 možno zodpovedný členský štát určiť na základe ktoréhokoľvek z týchto ustanovení nariadenia Dublin III. Ani v jednej z vecí, ktorú Súdny dvor momentálne prejednáva, dotknutý členský štát dobrovoľne neprevzal zodpovednosť podľa článku 17 ods. 1. Zodpovedný členský štát preto treba určiť na základe článku 3 ods. 2. Tento názor zohľadňuje záruku rešpektovania základných práv zavedenú normotvorcom EÚ a je v súlade so všeobecným cieľom uvedeným v odôvodnení 7, keďže jasne rozdeľuje zodpovednosť za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu medzi členskými štátmi.

243. Dospela som k záveru, že skutkové okolnosti sporov vo veci samej neumožňujú určiť žiaden „zodpovedný členský štát“ podľa kapitoly III nariadenia Dublin III. Z toho vyplýva, že príslušné žiadosti o medzinárodnú ochranu má v súlade s článkom 3 ods. 2 tohto nariadenia posúdiť prvý členský štát, v ktorom boli tieto žiadosti podané.

Vec C-490/16, A. S.

244. Vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania poukazuje na ďalšiu problematiku, ktorá sa týka práva na účinnú súdnu ochranu a počítania lehôt.

245. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či je pán A. S. oprávnený podľa článku 27 nariadenia Dublin III napadnúť rozhodnutie, ktorými príslušné slovinské orgány na základe článku 13 ods. 1 tohto nariadenia požiadali Chorvátsko, aby prevzalo zodpovednosť za posúdenie jeho žiadostí o azyl.

214
Pozri body 186 až 189 vyššie.

215
GIL MOGADES, S.: The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum. In: *International Journal of Refugee Law*, roč. 27, č. 3, s. 433 až 456.

246. Vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora vo veci Ghezelbash²¹⁶ musí byť odpoveď na túto otázku jednoznačne kladná. Súdny dvor v uvedenom rozsudku konštatoval, že „článok 27 ods. 1 [nariadenia Dublin III] v spojení s odôvodnením 19 tohto nariadenia sa má vykladať v tom zmysle, že v takej situácii, o akú ide v konaní vo veci samej, sa žiadateľ o azyl môže v rámci odvolania proti rozhodnutiu o svojom odovzdaní odvolávať na nesprávne uplatnenie kritéria zodpovednosti uvedeného v kapitole III uvedeného nariadenia...“.²¹⁷

247. Dospela som k záveru, že keď žiadateľ o medzinárodnú ochranu napadne rozhodnutie o odovzdaní z dôvodu, že bolo nesprávne uplatnené kritérium uvedené v článku 13 ods. 1, článok 27 ods. 1 nariadenia Dublin III sa má vykladať v tom zmysle, že táto osoba sa môže v rámci odvolania proti rozhodnutiu o svojom odovzdaní odvolávať na nesprávne uplatnenie tohto kritéria zodpovednosti uvedeného v kapitole III uvedeného nariadenia.

248. Svojou piatou otázkou chce vnútroštátny súd zistiť, či lehoty stanovené v článku 13 ods. 1 a článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin III ďalej plynú aj vtedy, keď žiadateľ o medzinárodnú ochranu napadne rozhodnutie o odovzdaní podľa článku 27 ods. 1.

249. Článok 13 ods. 1 stanovuje, že v prípadoch, keď je určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu založené na tom, že žiadateľ protiprávne prekročil hranicu a vstúpil na územie tohto štátu z tretej krajiny, zodpovednosť za posúdenie tejto žiadosti sa skončí 12 mesiacov odo dňa, keď sa uskutočnilo takéto protiprávne prekročenie hranice.

250. Vzhľadom na to, že pán A. S. uplatnil svoje právo na odvolanie proti rozhodnutiu o odovzdaní, lehota stanovená v článku 13 ods. 1 by uplynula ešte pred skončením súdneho konania. Platí to tým skôr, že vnútroštátne konanie je momentálne prerušené až do vydania rozhodnutia Súdneho dvora.

251. Zo znenia článku 13 ods. 1 podľa môjho názoru vyplýva, že cieľom lehoty, ktorá je v ňom stanovená, je len zabezpečiť, aby členský štát, ktorý žiada o odovzdanie (ďalej len „žiadajúci členský štát“) do štátu, kde štátny príslušník tretej krajiny po prvý raz prekročil vonkajšiu hranicu a vstúpil na územie EÚ, konal bezodkladne.²¹⁸ Ak žiadajúci štát nekoná v lehote 12 mesiacov, automaticky sa stane členským štátom zodpovedným za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Táto lehota nie je spojená s právom žiadateľa na odvolanie. Ak by sa 12-mesačná lehota vykladala tak, že sa uplatňuje týmto spôsobom, odporovalo by to cieľu týkajúcemu sa rýchleho určenia zodpovedného členského štátu v rámci dublinského systému.

252. Článok 29 ods. 2 stanovuje, že v prípadoch, ak sa odovzdanie žiadateľa o medzinárodnú ochranu zo žiadajúceho členského štátu (v tomto prípade Slovinska) do zodpovedného členského štátu (v tomto prípade Chorvátska) neuskutoční v lehote šiestich mesiacov od prijatia žiadosti o odovzdanie, zodpovedný členský štát je zbavený svojich povinností. Podľa článku 27 ods. 3 má podanie odvolania alebo návrhu na preskúmanie proti rozhodnutiu o odovzdaní pre žiadateľa odkladný účinok. V nariadení sa však neuvádza, či sa podaním takého opravného prostriedku pozastavuje plynutie lehôt stanovených v článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin III.

253. Ak má opravný prostriedok proti rozhodnutiu o odovzdaní podľa článku 27 ods. 1 nariadenia Dublin III odkladný účinok v zmysle článku 27 ods. 3 písm. a) a b), výkon každého rozhodnutia o odovzdaní sa v súlade s výslovným znením týchto ustanovení odloží. Podľa všetkého je jasné, že za takých okolností lehota stanovená v článku 29 ods. 2 neplynie.

²¹⁶

Rozsudok zo 7. júna 2016 (C-63/15, EU:C:2016:409).

²¹⁷

Rozsudok zo 7. júna 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, bod 61).

²¹⁸

Pozri článok 18 nariadenia Dublin III a článok 31 smernice o konaniach.

254. V prípade, keď sa uplatní článok 27 ods. 3 písm. c), situácia nie je až taká jednoznačná. V takom prípade musia členské štáty poskytnúť žiadateľovi príležitosť požiadať o odklad výkonu rozhodnutia o odovzdaní. Lehota podľa článku 29 ods. 2 nemôže plynúť počas obdobia, keď je výkon rozhodnutia odložený. Ak sa však žiadateľovi nevyhovie, odklad výkonu sa skončí a šesťmesačná lehota opäť začne plynúť.

255. Domnievam sa, že výklad článkov 27 a 29 v tom zmysle, že šesťmesačná lehota plynie ďalej bez ohľadu na to, či bol podaný opravný prostriedok proti rozhodnutiu o odovzdaní, by bol nezlučiteľný s cieľom a so systematickou nariadenia. Znamenalo by to, že postup odovzdania by mohlo zmariť zdĺhavé súdne konanie.

256. Preto zastávam názor, že šesťmesačná lehota stanovená v článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin III prestáva plynúť, ak má opravný prostriedok podľa článku 27 ods. 1 odkladný účinok v zmysle článku 27 ods. 3 tohto nariadenia.

257. Nie je celkom jasné, aké dôsledky z toho môžu vyplynúť pre pána A. S. Súdny dvor nemá k dispozícii informácie o tom, ako sa Slovinsko rozhodlo vykonať článok 27 ods. 3 nariadenia Dublin III.

258. Je však nesporné, že pán A. S. vstúpil na územie Európskej únie za nebývalých podmienok. Tiež sa uznáva, že chorvátske orgány mu povolili vstup na územie Chorvátska a že mu bol podobne povolený vstup do schengenského priestoru, keď prekročil chorvátsko-slovinskú hranicu. Na pojednávaní Slovinsko uviedlo, že toto povolenie bolo udelené na základe článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc. Ako som uviedla, za týchto okolností sa domnievam, že vstup pána A. S. nebol „protiprávny“ na účely článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III. Keď prekročil vonkajšiu hranicu, bol zaregistrovaný, a nič nenasvedčuje tomu, že na neho bolo vydané upozornenie v SIS. Nemožno ho vrátiť do Grécka (kde po prvý raz vstúpil na územie Európskej únie).²¹⁹ Z toho vyplýva, že členským štátom zodpovedným za posúdenie jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu je podľa článku 3 ods. 2 prvého pododseku nariadenia Dublin III Slovinsko.

Vec C-646/16, Jafari

259. Z bodu 243 vyššie vyplýva, že sa domnievam, že žiadosti rodín Jafariových o medzinárodnú ochranu majú na základe článku 3 ods. 2 nariadenia Dublin III posúdiť rakúske orgány. Podľa môjho názoru politika „mávnutia rukou“, ktorú uplatňovali západobalkánske štáty, nepredstavovala vízum na účely článku 12 nariadenia Dublin III. Nedošlo ani k zrušeniu vízovej povinnosti v zmysle článku 14 nariadenia Dublin III.

260. Vstup rodín Jafariových na územie Európskej únie z tretieho štátu bol však povolený, tak ako ich následné prekročenia vnútorných hraníc EÚ. Nie je jasné, či bol výslovným právnym základom tohto povolenia článok 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc. Nepopierateľné je, že mali povolenie na vstup a v skutočnosti im pri vstupe pomáhali príslušné vnútroštátne orgány. Za nebývalých okolností, ktoré existovali na západnom Balkáne od septembra 2015 do marca 2016, to stačí na to, aby sa neuplatnilo kritérium uvedené v článku 13 ods. 1 nariadenia Dublin III.

261. Rodiny Jafariové nemožno vrátiť do Grécka (kde po prvý raz vstúpili na územie Európskej únie).²²⁰ Z toho vyplýva, že členským štátom zodpovedným za posúdenie ich žiadostí o medzinárodnú ochranu je podľa článku 3 ods. 2 prvého pododseku nariadenia Dublin III Rakúsko.

²¹⁹
Pozri bod 187 vyššie.

²²⁰
Pozri bod 187 vyššie.

Návrh

262. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy zastávam názor, že Súdny dvor by mal rozhodnúť takto:

Pokiaľ ide tak o vec C-490/16, A. S., ako aj vec C-646/16, Jafari:

1. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, sa má vykladať len s ohľadom na jeho znenie, kontext a ciele, a nie v spojení s inými právnymi aktmi EÚ, konkrétne s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, aj keď pri výklade nariadenia č. 604/2013 treba vziať do úvahy ustanovenia týchto právnych aktov, pokiaľ je to nevyhnutné na zabezpečenie koherentnosti jednotlivých politík upravených v kapitole 2 hlavy V ZFEÚ.
2. Za celkom výnimočných okolností, za ktorých od konca roka 2015 do začiatku roka 2016 došlo k hromadnému prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie, ktorým bolo povolené prekročiť vonkajšiu hranicu EÚ z tretích krajín, sa skutočnosť, že niektoré členské štáty povolili dotknutým štátnym príslušníkom tretích krajín prekročiť vonkajšiu hranicu Európskej únie a následne prejsť cez ich územie do iných členských štátov EÚ na účely podania žiadosti o medzinárodnú ochranu v určitom členskom štáte, nerovná vydaniu „víza“ na účely článku 2 písm. m) a článku 12 nariadenia č. 604/2013.
3. Slovné spojenie „žadateľ protiprávne prekročil hranicu do členského štátu“ uvedené v článku 13 ods. 1 nariadenia č. 604/2013 sa nevzťahuje na situáciu, keď v dôsledku hromadného prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín žiadajúcich o medzinárodnú ochranu v Európskej únii členské štáty povolia dotknutým štátnym príslušníkom tretích krajín prekročenie vonkajšej hranice Európskej únie a následne presun do iných členských štátov EÚ na účely podania žiadosti o medzinárodnú ochranu v určitom členskom štáte.
4. Subsidiárne, ak členský štát povolí štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, aby vstúpil na jeho územie na základe článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc, dotknutý štátny príslušník tretej krajiny je prirodzene osobou, ktorá nespĺňa podmienky vstupu stanovené v článku 5 ods. 1 tohto kódexu. Pokiaľ tieto podmienky vstupu nie sú splnené, prekročenie vonkajšej hranice dotknutým štátnym príslušníkom tretej krajiny musí byť vo formálnom zmysle protiprávne. Jeho vstup je však *de facto* povolený a právnym základom tohto povolenia je výnimka stanovená v článku 5 ods. 4 písm. c) Kódexu schengenských hraníc.
5. Za okolností, ktoré existovali na západnom Balkáne od konca roka 2015 do začiatku roka 2016, povolenie vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov EÚ nepredstavuje vstup v prípade zrušenej vízovej povinnosti na účely článku 14 ods. 1 nariadenia č. 604/2013.
6. Skutkové okolnosti sporov vo veci samej neumožňujú určiť žiaden „zodpovedný členský štát“ podľa kapitoly III nariadenia č. 604/2013. Z toho vyplýva, že príslušné žiadosti o medzinárodnú ochranu má v súlade s článkom 3 ods. 2 tohto nariadenia posúdiť prvý členský štát, v ktorom boli tieto žiadosti podané.

Pokiaľ ide o vec C-490/16, A. S.:

7. Keď žiadateľ o medzinárodnú ochranu napadne rozhodnutie o odovzdaní z dôvodu, že bolo nesprávne uplatnené kritérium uvedené v článku 13 ods. 1, článok 27 ods. 1 nariadenia č. 604/2013 sa má vykladať v tom zmysle, že táto osoba sa môže v rámci odvolania proti rozhodnutiu o svojom odovzdaní odvolávať na nesprávne uplatnenie tohto kritéria zodpovednosti uvedeného v kapitole III uvedeného nariadenia.
8. Šesťmesačná lehota stanovená v článku 29 ods. 2 nariadenia č. 604/2013 prestáva plynúť, ak má opravný prostriedok podľa článku 27 ods. 1 odkladný účinok v zmysle článku 27 ods. 3 tohto nariadenia.