



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 2. júna 2022¹

Vec C-72/22 PPU

MA,

za účasti:

Valstybės sienos apsaugos tarnyba

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Najvyšší správny súd, Litva)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo – Azylová politika – Právo štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý neoprávnene vstúpil na územie členského štátu, požiadať o medzinárodnú ochranu v tomto štáte – Podmienky prístupu ku konaniam o poskytnutí tejto ochrany – Smernica 2013/32/EÚ – Článok 6 a článok 7 ods. 1 – Možnosť zaistiť takéhoto žiadateľa len z toho dôvodu, že neoprávnene prekročil štátnu hranicu – Smernica 2013/33/EÚ – Článok 8 ods. 3 – Nezlúčiteľnosť – Článok 72 ZFEÚ – Zodpovednosť členských štátov za udržiavanie verejného poriadku a ochranu vnútornej bezpečnosti – Možnosť členského štátu odchyliť sa od smerníc 2013/32 a 2013/33 v prípade hromadného prílevu migrantov na jeho hranici“

I. Úvod

1. V medzinárodnom práve vždy existovalo určité napätie medzi zvrchovaným právom štátov vykonávať dohľad nad vstupom a pobytom cudzincov na svojom území a právom tých cudzincov,² ktorí sa obávajú prenasledovania v krajine svojej štátnej príslušnosti, požiadať o azyl.³ Prvé právo umožňuje týmto štátom striktné kontrolovať prekračovanie svojich hraníc a prijať prísne opatrenia v prípade neoprávneného vstupu, zatiaľ čo druhé vyzýva na toleranciu v tejto oblasti.

2. Toto napätie je obzvlášť výrazné vtedy, keď na hraniciach dochádza k tzv. „hromadnému prílevu“ štátnych príslušníkov tretích krajín. Takýto jav, ktorý sa v dôsledku vojen a iných napätí v rôznych častiach sveta vyskytuje v Európe za posledných dvadsať rokov čoraz častejšie, komplikuje kontrolu príslušných hraníc. Mnohí z týchto štátnych príslušníkov sa ich totiž pokúšajú prekročiť neoprávnene, alebo sa im to dokonca podarí. Tieto nekontrolované vstupy sú

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² V týchto návrhoch budem používať presnejší pojem „štátny príslušník tretej krajiny“, ktorý sa podľa článku 2 bod 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1) (ďalej len „Kódex schengenských hraníc“), vzťahuje na každú osobu, „ktorá nie je občanom Únie v zmysle článku 20 ods. 1 ZFEÚ a ktorá [nepožíva právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie]“.

³ V týchto návrhoch budem používať pojmy „medzinárodná ochrana“ a „azyl“ bez rozlišovania.

často samy osebe vnímané dotknutými štátmi ako hrozba pre ich vnútornú bezpečnosť. Ak sú však tí istí štátni príslušníci žiadateľmi o azyl, musí im byť v zásade povolené vstúpiť na územie týchto štátov a zostať tam po dobu posudzovania ich žiadosti.

3. Od leta 2021 čelia Lotyšsko, Litva a Poľsko takémuto „hromadnému prílevu“ na spoločných hraniciach s Bieloruskom – jedným zo vstupných bodov do schengenského priestoru – a počet prípadov neoprávneného prekročenia týchto hraníc sa drasticky zvýšil. Tento „prílev“ navyše zapadá do osobitného geopolitického kontextu. Ako konštatovali politické inštitúcie Európskej únie, zorganizovali ho totiž bieloruské orgány.

4. S cieľom čeliť týmto okolnostiam vyhlásili tieto členské štáty výnimočný stav, aby posilnili svoje hranice a chránili tak verejný poriadok a vnútornú bezpečnosť na svojom území. V tejto súvislosti uplatnili ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sa odchyľujú od všeobecného práva, a to aj v oblasti azylu. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd, Litva), sa od Súdneho dvora žiada, aby objasnil, či sú niektoré z týchto ustanovení uplatňovaných Litovskou republikou v súlade s právom Únie.

5. Otázky položené týmto súdom sa konkrétne týkajú toho, aké zaobchádzanie môžu členské štáty zaviesť v súlade so smernicou 2013/32/EÚ o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany⁴ (ďalej len „smernica ,o konaniach““) a smernicou 2013/33/EÚ, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu⁵ (ďalej len „smernica ,o prijímaní““) voči štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí neoprávnene vstúpili na ich územie a chcú tam získať medzinárodnú ochranu. Cieľom týchto otázok je v podstate zistiť, či tieto smernice bránia vnútroštátnym pravidlám, ktoré v kontexte hromadného prílevu na jednej strane výrazne obmedzujú možnosť prístupu týchto štátnych príslušníkov ku konaniu o poskytnutí takejto ochrany a na druhej strane umožňujú zaistenie žiadateľov o azyl len z toho dôvodu, že neoprávnene prekročili štátnu hranicu.

6. V týchto návrhoch vysvetlím, že takéto pravidlá skutočne nie sú zlučiteľné so smernicou „o konaniach“ a smernicou „o prijímaní“. Nezastavím sa však len pri tom a budem sa zaoberať aj otázkou, či je členský štát za takých okolností, akým čelí Litva na svojich hraniciach, oprávnený odchyliť sa na základe primárneho práva Únie od týchto smerníc v záujme verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti. V tejto súvislosti vysvetlím, že hoci sú niektoré výnimky teoreticky možné, predmetné vnútroštátne pravidlá idú nad rámec toho, čo je v tomto smere prípustné.

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60).

⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96)

II. Právny rámec

A. Ženevský dohovor

7. Článok 31 Dohovoru o právnom postavení utečencov⁶ (ďalej len „Ženevský dohovor“), nazvaný „Utečenci nezákonne sa nachádzajúci v štáte, do ktorého sa uchýlili“, v odseku 1 stanovuje:

„Zmluvné štáty sa zaväzujú, že nebudú trestne stíhať pre nezákonný vstup alebo pre prítomnosť utečencov, ktorí prichádzajú priamo z územia, kde ich život alebo ich sloboda boli ohrozené podľa článku 1, vstúpia na ich územie alebo sa na ňom nachádzajú bez povolenia, za predpokladu, že sa sami bezodkladne prihlásia a preukážu dostatočný dôvod na svoj nezákonný vstup alebo prítomnosť.“

B. Právo Únie

1. Smernica „o konaniach“

8. Článok 6 smernice „o konaniach“, nazvaný „Prístup ku konaniu“, stanovuje:

„1. Ak osoba podá žiadosť o medzinárodnú ochranu orgánu, ktorý je podľa vnútroštátneho práva príslušný pre registrovanie takýchto žiadostí, registrácia sa uskutoční najneskôr do troch pracovných dní od podania žiadosti.

Ak sa žiadosť o medzinárodnú ochranu podá iným orgánom, ktorým by takéto žiadosti mohli byť adresované, ale ktoré podľa vnútroštátneho práva nie sú príslušné pre ich registráciu, členské štáty zabezpečia, aby sa registrácia uskutočnila najneskôr do šiestich pracovných dní od podania žiadosti.

Členské štáty zabezpečia, aby tieto iné orgány, ktorým by žiadosti o medzinárodnú ochranu mohli byť adresované, napríklad polícia, pohraničná stráž, imigračné úrady a pracovníci zariadení určených na zaistenie, mali príslušné informácie a aby ich pracovníci absolvovali odbornú prípravu na potrebnej úrovni primeranej ich úlohám a povinnostiam a dostali pokyny informovať žiadateľov o tom, kde a ako možno podať [predložiť – *neoficiálny preklad*] žiadosť o medzinárodnú ochranu.

2. Členské štáty zabezpečia, aby osoba, ktorá požiadala o medzinárodnú ochranu, mala skutočnú možnosť podať [predložiť – *neoficiálny preklad*] žiadosť čo najskôr. Ak žiadateľ nepodá [nepredloží – *neoficiálny preklad*] svoju žiadosť, členské štáty môžu zodpovedajúcim spôsobom uplatniť článok 28.

3. Bez toho, aby bol dotknutý odsek 2, členské štáty môžu požadovať, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu podávali [predkladali – *neoficiálny preklad*] osobne a/alebo na určenom mieste.

⁶ Dohovor podpísaný 28. júla 1951 v Ženeve [Zbierka zmlúv Spojených národov, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)] nadobudol platnosť 22. apríla 1954 a bol doplnený Protokolom o právnom postavení utečencov uzavretým v New Yorku 31. januára 1967, ktorý nadobudol platnosť 4. októbra 1967.

4. Bez ohľadu na odsek 3, žiadosť o medzinárodnú ochranu sa považuje za podanú [predloženú – *neoficiálny preklad*] predložením tlačiva žiadateľom, alebo, ak tak vyžaduje vnútroštátne právo, okamihom, keď príslušné orgány dotknutého členského štátu dostanú úradnú správu.

5. Ak je v dôsledku súčasného podania žiadostí o medzinárodnú ochranu veľkým počtom štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátnej príslušnosti veľmi ťažké v praxi dodržať lehotu stanovenú v odseku 1, členské štáty môžu stanoviť predĺženie tejto lehoty na 10 pracovných dní.“

9. Článok 7 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že „členské štáty zabezpečia, aby každá dospelá osoba spôsobilá na právne úkony mala právo podať vo svojom vlastnom mene žiadosť o medzinárodnú ochranu“.

10. Článok 31 uvedenej smernice, nazvaný „Konanie o posúdení žiadosti“, v odseku 8 stanovuje:

„Členské štáty môžu stanoviť, že sa konanie o posúdení žiadosti v súlade so základnými zásadami a zárukami kapitoly II skráti a/alebo uskutoční na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch v súlade s článkom 43, ak:

...

h) žiadateľ vstúpil na územie členského štátu neoprávnene alebo neoprávnene predĺžil svoj pobyt a bez závažného dôvodu sa neprihlásil orgánom ani nepodal žiadosť o medzinárodnú ochranu čo najskôr vzhľadom na okolnosti svojho vstupu, alebo

...“

11. Článok 43 tej istej smernice, nazvaný „Konania na hraniciach“, stanovuje:

„1. Členské štáty môžu v súlade so základnými zásadami a zárukami kapitoly II zaviesť konania, na základe ktorých sa na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch členského štátu rozhodne o:

a) prípustnosti žiadosti podanej na takýchto miestach podľa článku 33 a/alebo

b) vecnej stránke žiadosti v konaní podľa článku 31 ods. 8.

2. Členské štáty zabezpečia, aby sa rozhodnutie v rámci konaní uvedených v odseku 1 prijalo v primeranom čase. Ak sa neprijme rozhodnutie do štyroch týždňov, žiadateľovi sa povolí vstup na územie členského štátu s cieľom vybavenia jeho žiadosti podľa ostatných ustanovení tejto smernice.

3. V prípade príchodu veľkého počtu štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti, ktorí podali [predložili – *neoficiálny preklad*] na hranici alebo v tranzitnom priestore žiadosť o medzinárodnú ochranu, keď je prakticky nemožné uplatňovať ustanovenia odseku 1, možno tieto konania uplatňovať aj tam, kde sú títo štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti zvyčajne ubytovaní v blízkosti hraníc alebo tranzitného priestoru, a to dovtedy, kým sú tam ubytovaní.“

2. Smernica „o prijímaní“

12. Článok 8 smernice „o prijímaní“, nazvaný „Zaistenie“, v odsekoch 2 a 3 stanovuje:

„2. Ak je to nevyhnutné, členské štáty môžu na základe individuálneho posúdenia každého jednotlivého prípadu žiadateľa zaistiť, ak nemožno účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia.

3. Žiadateľa možno zaistiť iba:

...

c) na účely rozhodovania v rámci konania o práve žiadateľa vstúpiť na územie;

...

e) ak si to vyžaduje ochrana národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku;

...“

C. Litovské právo

1. Zákon o cudzincoch

13. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (zákon Litovskej republiky o právnom postavení cudzincov) (TAR, 2021, č. 2021-27706) v znení zákona č. XIV-816 z 23. decembra 2021 (ďalej len „zákon o cudzincoch“) v § 2 ods. 20 stanovuje, že za žiadateľa o azyl sa považuje cudzinec, ktorý v súlade s postupmi stanovenými v tomto zákone predložil žiadosť o azyl, o ktorej ešte nebolo právoplatne rozhodnuté.

14. Kapitola X² zákona o cudzincoch upravuje uplatňovanie tohto zákona v prípade vyhlásenia vojnového stavu alebo výnimočného stavu, ako aj v prípade vyhlásenia mimoriadnej situácie z dôvodu hromadného prílevu cudzincov.

15. V rámci tejto kapitoly § 140¹² ods. 1 uvedeného zákona stanovuje, že „cudzinec môže predložiť žiadosť o azyl: (1) na hraničných priechodoch alebo v tranzitných zónach – na [Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (Útvar ochrany štátnych hraníc na Ministerstve vnútra Litovskej republiky) (ďalej len „ÚOŠH“)]; (2) na území Litovskej republiky pri oprávnenom vstupe na toto územie – na [migračnom úrade]; (3) v cudzom štáte – prostredníctvom diplomatických misií alebo konzulárnych úradov Litovskej republiky určených ministrom zahraničných vecí“. Odsek 2 tohto paragrafu stanovuje, že „žiadosť o azyl predložená cudzincom v rozpore s postupmi stanovenými v odseku 1 tohto paragrafu nebude akceptovaná, pričom sa postupy predloženia žiadosti o azyl [žiadateľovi] vysvetlia“. Toto ustanovenie tiež uvádza, že ÚOŠH môže vzhľadom na zraniteľnosť cudzinca alebo iné osobitné okolnosti prijať žiadosť o azyl podanú cudzincom, ktorý neoprávnene prekročil hranicu Litovskej republiky.⁷

⁷ V období od 10. augusta 2021 do 1. januára 2022 boli tie isté ustanovenia obsiahnuté v § 67 ods. 1¹ a 1² zákona o cudzincoch (v znení zákona č. XIV-515 z 10. augusta 2021). Vzhľadom na obdobie, na ktoré sa vzťahujú skutkové okolnosti vo veci samej, sú teda tieto dva paragrafy uplatniteľné *ratione temporis*. Budem však odkazovať len na uvedený § 140¹².

16. V § 140¹⁷ zákona o cudzincoch, ktorý upravuje dôvody zaistenia žiadateľa o azyl v prípade vyhlásenia vojnového stavu alebo výnimočného stavu a v prípade vyhlásenia mimoriadnej situácie z dôvodu hromadného prílevu cudzincov, sa v úvode a v bode 2 stanovuje, že žiadateľ o azyl môže byť zaistený, ak pri vstupe na územie Litovskej republiky neoprávnene prekročil hranice tohto členského štátu.

2. Podrobnosti konania

17. Podrobnosti konania o udeľovaní a odnímaní azylu v Litovskej republike, schválené opatrením ministra vnútra Litovskej republiky č. 1V-131 z 24. februára 2016 (v znení opatrenia ministra vnútra Litovskej republiky č. 1V-626 z 27. júla 2021) (ďalej len „podrobnosti konania“), v bode 22 stanovujú, že „žiadosť o azyl sa považuje za predloženú, ak ju cudzinec predložil úradu alebo inštitúcii určenej v § 67 ods. 1 zákona o cudzincoch... v súlade s požiadavkami uvedenými v odseku 2 toho istého paragrafu. Ak bola hranica Litovskej republiky prekročená neoprávnene, žiadosť o azyl musí byť predložená bezodkladne. Okamihom predloženia žiadosti o azyl nadobúda osoba, ktorá žiadosť podala, práva a záruky stanovené pre žiadateľov o azyl“.

18. Podrobnosti konania v bode 23 stanovujú, že ak sa žiadosť o azyl predloží orgánu, ktorý nie je určený v § 67 ods. 1 zákona o cudzincoch, alebo v rozpore s požiadavkami uvedenými v odseku 2 toho istého paragrafu alebo v bode 22 podrobností konania, táto žiadosť sa vráti cudzincovi najneskôr do dvoch pracovných dní od zistenia, že žiadosť prijatá orgánom je žiadosťou o udelenie azylu, pričom žiadateľovi sa poskytnú informácie o postupoch predloženia žiadosti o azyl.

III. Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

19. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a zo skutočností uvedených v spise vyplýva, že 2. júla 2021 bola v Litovskej republike vyhlásená „mimoriadna situácia na národnej úrovni platná na celom území z dôvodu hromadného prílevu cudzincov“. Po tomto vyhlásení nasledovalo 10. novembra 2021 vyhlásenie „výnimočného stavu“ na časti litovského územia.⁸ Cieľom týchto vyhlásení bolo reagovať na náhly a hromadný prílev migrantov na hranici medzi Litvou a Bieloruskom.

20. MA, štátny príslušník tretej krajiny, následne neoprávnene vstúpil na územie Litvy z Bieloruska. Dňa 17. novembra 2021 bol v rámci kontroly zadržaný na poľskom území spolu s 21 inými štátnymi príslušníkmi tretích krajín po tom, ako opustili litovské územie v mikrobuse. Dotknutá osoba nebola schopná predložiť poľskej pohraničnej strážii potrebné cestovné doklady, víza alebo povolenia požadované na pobyt v Litve alebo všeobecne v Európskej únii. V dôsledku toho bol zaistený.

21. Dňa 19. novembra 2021 bol MA odovzdaný príslušníkom ÚOŠH. Tento útvar na jednej strane zaistil dotknutú osobu na dobu maximálne 48 hodín a na druhej strane podal na Alytaus apylinkės teismas (Okresný súd Alytus, Litva), oddelenie Alytus (ďalej len „prvostupňový súd“) žiadosť o zaistenie na dobu dlhšiu ako 48 hodín až do určenia jeho právneho postavenia, v každom prípade nie na dlhšie obdobie ako šesť mesiacov.

⁸ Z pripomienok litovskej vlády vyplýva, že výnimočný stav platil od 10. novembra 2021 do 14. januára 2022 vrátane, zatiaľ čo režim „mimoriadnej situácie“ je stále v platnosti.

22. ÚOŠH na podporu tejto žiadosti okrem iného uviedol, že nemá žiadne informácie o jednotlivých prekročeníach hraníc zo strany MA. Tento útvár tiež zdôraznil, že dotknutá osoba vstúpila na územie Litvy a zdržiava sa tam neoprávnene, nemá tam bydlisko, nemá k tomuto štátu žiadne rodinné, sociálne, hospodárske alebo iné väzby a ani v ňom nemá zaistené prostriedky na obživu. Podľa ÚOŠH preto existovali dôvody domnievať sa, že ak by MA nebol zaistený, mohol by utiecť, aby sa vyhol prípadnému vyhosteniu.

23. Na pojednávaní pred prvostupňovým súdom MA prejavil vôľu získať medzinárodnú ochranu. Tento súd preto v súlade s § 2 ods. 18⁴ a 20 zákona o cudzincoch a vzhľadom na rozsudok Ministerio Fiscal (Orgán, ktorému by mohla byť adresovaná žiadosť o medzinárodnú ochranu)⁹ považoval dotknutú osobu za žiadateľa o azyl. Uvedený súd sa však domnieval, že je potrebné túto osobu zaistiť z dôvodu podľa § 113 ods. 4 bodu 2 zákona o cudzincoch.¹⁰ Najmä vzhľadom na skutočnosť, že MA vstúpil na územie Litvy neoprávnene a že podľa jeho vlastných vyhlásení bolo jeho cieľom Nemecko, existovali totiž dôvody domnievať sa, že pokiaľ by dotknutá osoba nebola zaistená, utiekla by s cieľom vyhnúť sa vráteniu do tretej krajiny alebo vyhosteniu z Litvy.

24. Rozhodnutím z 20. novembra 2021 tak prvostupňový súd nariadil zaistenie MA v zariadení ÚOŠH až do prijatia rozhodnutia o jeho právnom postavení v Litve, ale v každom prípade nie dlhšie ako na tri mesiace, teda najneskôr do 18. februára 2022.

25. MA následne podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd). Podľa jeho názoru mu prvostupňový súd nesprávne uložil najprísnejšie donucovacie opatrenie, ktoré ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné. MA žiadal, aby mu namiesto zaistenia bolo uložené alternatívne opatrenie, konkrétne povinnosť pravidelne sa hlásiť na ÚOŠH.

26. ÚOŠH na svoju obranu zdôraznil, že MA po príchode z Bieloruska do Litvy nekontaktoval vnútroštátne orgány a pokračoval vo svojej ceste, pričom neoprávnene prekročil poľskú hranicu. V tejto súvislosti dotknutá osoba uviedla, že zaplatila inej osobe za svoju prepravu cez Poľsko do Nemecka. Počas výsluchu na tomto útvare sa MA od začiatku vyhýbal priamym odpovediam na otázky, ktoré mu boli položené, a odpovedal len neurčito. Takéto správanie podľa tohto útvaru nepredstavuje riadnu spoluprácu. ÚOŠH teda tvrdil, že ak by sa prijalo alternatívne opatrenie k zaisteniu, o ktoré požiadala dotknutá osoba, je veľmi pravdepodobné, že by utiekla skôr, ako by sa prijalo rozhodnutie o jej právnom postavení.

27. Na úvodnom pojednávaní pred vnútroštátnym súdom MA znovu požiadal o medzinárodnú ochranu a uviedol, že takúto žiadosť už podal písomne 20. novembra 2021 neznámemu úradníkovi ÚOŠH, ale nemá žiadne informácie o výsledku tejto žiadosti. Zástupca tohto útvaru následne uviedol, že neexistujú údaje o registrácii žiadosti MA o udelenie azylu, pretože žiadna takáto žiadosť nebola predložená v súlade s právnymi predpismi Litovskej republiky. Ten istý zástupca však navrhol, aby tento súd nariadil príslušnému orgánu, konkrétne migračnému úradu, prijať žiadosť MA na preskúmanie.

⁹ Rozsudok z 25. júna 2020 (C-36/20 PPU, ďalej len „rozsudok Ministerio Fiscal“, EU:C:2020:495).

¹⁰ Podľa tohto ustanovenia žiadateľ o azyl môže byť zaistený na účely zistenia toho, z akých dôvodov podal svoju žiadosť (ak nie je možné získať tieto informácie inak), a ak po preskúmaní určitých okolností uvedených v niektorých ustanoveniach zákona je dôvod sa domnievať, že dotknutá osoba by mohla utiecť, aby sa vyhla vráteniu do tretieho štátu alebo vyhosteniu z Litvy.

28. Dňa 24. januára 2022 MA podal na ÚOŠH písomnú žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktorú tento útvar postúpil migračnému úradu. Dňa 27. januára 2022 tento posledný uvedený orgán vrátil túto žiadosť jednak z dôvodu, že bola podaná v rozpore s § 140¹² ods. 1 zákona o cudzincoch a s bodmi 22 a 23 podrobností konania, a jednak preto, že nebola podaná bezodkladne.

29. Na novom pojednávaní pred vnútroštátnym súdom zástupca ÚOŠH a zástupca MA 1. februára 2022 žiadali, aby tento súd nariadil migračnému úradu preskúmanie žiadosti dotknutej osoby o medzinárodnú ochranu.

30. Za týchto podmienok Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd) najprv rozhodol dočasne upraviť situáciu MA a prijať voči nemu opatrenie „iné ako zaistenie“, a to „ubytovanie v zariadení ÚOŠH alebo na inom vhodnom mieste s obmedzením jeho slobody pohybu na územie miesta ubytovania“, platné do 18. februára 2022. Keďže sa tento súd domnieval, že MA je „zjavne žiadateľom o medzinárodnú ochranu“, následne nariadil migračnému úradu, aby ho nevrátil do tretej krajiny ani ho nevyhostil z Litvy až dovtedy, kým nebude prijaté konečné rozhodnutie vo veci samej. Napokon uvedený súd rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa článok 7 ods. 1 [smernice ‚o konaniach‘] v spojení s článkom 4 ods. 1 [smernice 2011/95/EÚ 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 ochrany¹¹] vykladať v tom zmysle, že bráni pravidlám vnútroštátneho práva, ako sú pravidlá uplatniteľné v prejednávanej veci, ktoré v prípade vyhlásenia vojnového stavu či výnimočného stavu alebo v prípade vyhlásenia mimoriadnej situácie z dôvodu hromadného prílevu cudzincov v zásade neumožňujú, aby cudzinec, ktorý na územie členského štátu vstúpil a zdržiava sa na ňom neoprávnene, podal žiadosť o medzinárodnú ochranu?
2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: Má sa článok 8 ods. 2 a 3 [smernice ‚o prijímaní‘] vykladať v tom zmysle, že bráni pravidlám vnútroštátneho práva, podľa ktorých v prípade vyhlásenia vojnového stavu či výnimočného stavu alebo v prípade vyhlásenia mimoriadnej situácie z dôvodu hromadného prílevu cudzincov žiadateľ o azyl môže byť zaistený len z dôvodu, že vstúpil na územie Litovskej republiky neoprávneným prekročením jej štátnej hranice?“

IV. Konanie na Súdnom dvore

31. Návrh na začatie prejudiciálneho konania z 2. februára 2022 bol doručený do kancelárie Súdného dvora 4. februára 2022.

32. Vnútroštátny súd okrem toho požiadal o prejednanie tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania v nalievavom prejudiciálnom konaní podľa článku 107 Rokovacieho poriadku Súdného dvora.

¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. decembra 2011 (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9).

33. Tento súd na podporu tohto návrhu zdôraznil, že MA bol od 17. novembra 2021 do 2. februára 2022 zaistený a že od tohto posledného uvedeného dátumu až do 18. februára 2022 sa na neho vzťahovalo opatrenie „ubytovania v zariadení ÚOŠH alebo na inom vhodnom mieste s obmedzením jeho slobody pohybu na územie miesta ubytovania“.¹²

34. Dňa 21. februára 2022 rozhodla prvá komora Súdneho dvora zaslať vnútroštátnemu súdu žiadosť o vysvetlenie v súvislosti so situáciou MA po 18. februári 2022. Súd vo svojej odpovedi spresnil, že od 11. februára 2022 sa na dotknutú osobu vzťahuje nové opatrenie týkajúce sa ubytovania v zariadení ÚOŠT, z ktorého nesmie bez povolenia odísť, a to až do prijatia rozhodnutia o jej právnom postavení v Litve, v každom prípade však na obdobie nepresahujúce tri mesiace, t. j. najneskôr do 11. mája 2022.

35. Vzhľadom na túto odpoveď prvá komora Súdneho dvora 3. marca 2022 rozhodla vyhovieť návrhu vnútroštátneho súdu na prejednanie tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania v rámci naliehavého konania.

36. MA, litovská vláda a Európska komisia predložili Súdnemu dvoru písomné pripomienky. Litovská vláda a Komisia boli tiež zastúpené na pojednávaní, ktoré sa konalo 7. apríla 2022.

V. Analýza

37. Vo veci samej má vnútroštátny súd rozhodnúť o zákonnosti a dôvodnosti opatrenia zaistenia. Toto opatrenie bolo uložené MA, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý neoprávnene vstúpil na územie Litvy¹³ z Bieloruska.

38. Na účely rozhodnutia o uvedenom opatrení musí tento súd *v prvom rade* určiť, či sa na dotknutého štátneho príslušníka vzťahujú pravidlá uplatniteľné na žiadateľov o medzinárodnú ochranu, vrátane záruk, ktoré musia mať títo žiadatelia v oblasti zaistenia, ako sú harmonizované v smernici „o konaniach“ a smernici „o prijímaní“.

39. V tejto súvislosti sa uvedený súd pýta na zlučiteľnosť ustanovenia litovského práva, konkrétne § 140¹² zákona o cudzincoch, s právom Únie. Ako som už uviedol v úvode, toto ustanovenie má tú zvláštnosť, že sa uplatňuje len v prípade vyhlásenia „vojnového stavu“ alebo „výnimočného stavu“, či dokonca vyhlásenia „mimoriadnej situácie na národnej úrovni platnej na celom území z dôvodu hromadného prílevu cudzincov“, čo sú situácie, počas ktorých sa v rámci rôznych opatrení dočasne pozastavuje alebo obmedzuje platnosť všeobecného práva, aby litovský štát mohol chrániť verejný poriadok a vnútornú bezpečnosť vzhľadom na dané „výnimočné okolnosti“. V prejednáwanej veci bol v čase skutkových okolností v Litve vyhlásený režim „výnimočného stavu“, ako aj režim „mimoriadnej situácie“ s cieľom čeliť „hromadnému prílevu“ migrantov na spoločnej hranici tohto štátu s Bieloruskom.

40. Za týchto okolností § 140¹² zákona o cudzincoch nahradil všeobecné právne normy týkajúce sa podmienok prístupu štátnych príslušníkov tretích krajín ku konaniam o poskytnutí medzinárodnej ochrany v Litve, a tým tieto podmienky sprísnil. Na rozdiel od toho, čo umožňuje litovské právo v „normálnych“ časoch, tento článok totiž v podstate stanovuje, že štátny príslušník

¹² Pozri body 24 a 30 vyššie.

¹³ Týmto výrazom mám na mysli to, že MA prekročil hranicu medzi Litvou a Bieloruskom, pričom nespĺnil podmienky vstupu uvedené v článku 6 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc. Okrem toho sa zdá, že dotknutá osoba prekročila hranicu „nepovoleným“ spôsobom v zmysle článku 5 ods. 3 tohto kódexu, teda na iných miestach než na hraničných priechodoch alebo v iných časoch než počas stanovených otváracích hodín (pozri body 20 a 22 vyššie).

tretej krajiny v zásade nemôže platne podať žiadosť o medzinárodnú ochranu na litovskom území po tom, čo na toto územie vstúpil neoprávnene, a to napriek tomu, že v prejednávanej veci MA opakovane prejavil svoju vôľu získať takúto ochranu.

41. Vnútroštátny súd má pritom pochybnosti, či je to v súlade s právom Únie. Svojou *prvou otázkou* tak vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, aby spresnil, či pravidlá smernice „o konaniach“¹⁴ bránia vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré má takéto dôsledky.

42. Za predpokladu, že by to tak bolo a na štátneho príslušníka tretej krajiny, ako je MA, sa vzhľadom na jeho vyjadrené želanie získať medzinárodnú ochranu vzťahujú pravidlá uplatniteľné na žiadateľov o udelenie azylu, vnútroštátny súd musí v *druhom rade* preskúmať opatrenie zaistenia uložené tejto osobe z hľadiska záruk stanovených pre túto oblasť v smernici „o konaniach“ a smernici „o prijímaní“.

43. V tejto súvislosti sa tento súd pýta na zlučiteľnosť druhého ustanovenia zákona o cudzincoch, konkrétne § 140¹⁷ bodu 2, s týmito smernicami. Toto ustanovenie sa tiež uplatňuje v Litve v prípade vyššie uvedeného vyhlásenia „výnimočného stavu“ alebo „mimoriadnej situácie“. Za týchto okolností uvedené ustanovenie doplnilo bežné pravidlá v oblasti zaistenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu¹⁵ a tiež sprísnilo zaobchádzanie s tými žiadateľmi, ktorí vstúpili na litovské územie neoprávnene.

44. Zatiaľ čo v „normálnych“ časoch štátny príslušník tretej krajiny, ktorý požiadal o azyl v Litve, nemôže byť zaistený len z dôvodu, že neoprávnene prekročil hranice tohto štátu, vo „výnimočných“ časoch to § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch umožňuje.

45. Aj v tomto prípade má pritom súd pochybnosti, či je to v súlade s právom Únie. Svojou *druhou otázkou* tak tento súd žiada Súdny dvor, aby spresnil, či pravidlá smernice „o prijímaní“ bránia takémuto vnútroštátnemu ustanoveniu.

46. Aby som moju analýzu čo najlepšie objasnil, rozdelím ju na dve časti. Na *jednej strane* vysvetlím, prečo také vnútroštátne ustanovenia, akými sú § 140¹² a § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch, nie sú zlučiteľné so smernicou „o konaniach“ a smernicou „o prijímaní“, a to bez ohľadu na skutočnosť, že tieto ustanovenia sa uplatnia výlučne v prípade „výnimočných okolností“ a sú určené na ich riešenie (oddiely B a C). Na *druhej strane* preskúmam otázku, či a prípadne v akom rozsahu je členský štát oprávnený odchyliť sa od týchto smerníc na základe primárneho práva Únie s cieľom chrániť verejný poriadok a vnútornú bezpečnosť, ak čelí takýmto okolnostiam (oddiel D). Predtým sa však budem zaoberať prípustnosťou prejudiciálnych otázok (oddiel A).

A. O prípustnosti prejudiciálnych otázok

47. Hoci litovská vláda formálne nevzniesla námietku neprípustnosti, uviedla v tomto zmysle dve tvrdenia.

¹⁴ Vnútroštátny súd síce vo svojej prvej otázke odkazuje na článok 4 ods. 1 smernice 2011/95, tento článok sa však týka náležitostí potrebných na zdôvodnenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, a teda nerieši položenú otázku. Naproti tomu, ako podrobne uvediem ďalej, sú v tejto súvislosti relevantné rôzne ustanovenia smernice „o konaniach“.

¹⁵ Stanovené najmä v § 113 ods. 4 zákona o cudzincoch.

48. V *prvom rade* táto vláda uviedla, že druhá otázka je od začiatku irelevantná pre rozhodnutie sporu vo veci samej, keďže zaistenie MA nebolo nariadené prvostupňovým súdom na základe § 140¹⁷ bodu 2 zákona o cudzincoch, ale skôr na základe § 113 ods. 4 bodu 2 tohto zákona vzhľadom na riziko jeho úteku.¹⁶

49. Podľa môjho názoru sa naopak druhá otázka zdá byť naozaj relevantná pre vyriešenie sporu vo veci samej. Vnútroštátny súd totiž vysvetlil, že má rozhodnúť tak o zákonnosti, ako aj o dôvodnosti pôvodného rozhodnutia o zaistení MA. Je teda potrebné overiť nielen to, či toto rozhodnutie malo právny základ, ale tiež či bolo vhodné. V tomto kontexte skutočnosť, že prvostupňový súd vychádzal z rizika úteku dotknutej osoby, podľa všetkého nebráni tomu, aby vnútroštátny súd zohľadnil iné právne dôvody, ktoré môžu odôvodniť uvedené rozhodnutie. Tento súd navyše zdôraznil, že odpoveď na túto otázku mu umožní „jednoznačne a jasne rozhodnúť o... presnom dôvode zaistenia [MA] alebo o prijatí iného opatrenia, než je zaistenie“.

50. V *druhom rade* litovská vláda uviedla, že v každom prípade už nie je potrebné odpovedať na prejudiciálne otázky. Pokiaľ ide o prvú otázku, táto vláda totiž na pojednávaní uviedla, že 18. marca 2022 migračný úrad zaregistroval žiadosť MA o medzinárodnú ochranu, ktorej dôvodnosť v súčasnosti posudzuje. Pokiaľ ide o druhú otázku, uvedená vláda zdôraznila, že MA už v súčasnej dobe nie je zaistený, keďže zaistenie nariadené 20. novembra 2021 prvostupňovým súdom bolo 2. februára 2022 nahradené opatrením „iným ako zaistenie“, ktoré bolo predĺžené do 11. mája 2022.¹⁷

51. Domnievam sa, že je naďalej potrebné odpovedať na položené otázky.

52. V tejto súvislosti podľa môjho chápania návrhu na začatie prejudiciálneho konania bude musieť vnútroštátny súd na účely rozhodnutia o pôvodnom opatrení zaistenia MA vychádzať z dátumu, keď bolo toto opatrenie nariadené. V dôsledku toho *na jednej strane* aj za predpokladu, že žiadosť MA o medzinárodnú ochranu bola napokon zaregistrovaná 18. marca 2022, čo navyše vnútroštátny súd nepotvrdil, by predmet sporu vo veci samej nezanikol a prvá otázka by bola stále relevantná pre jeho vyriešenie. Zostávalo by totiž zistiť, či sa MA mal považovať za osobu, na ktorú sa od 20. novembra 2021 vzťahovali pravidlá uplatniteľné na žiadateľov o azyl, vrátane pravidiel v oblasti zaistenia, t. j. od dátumu, keď bolo nariadené sporné opatrenie a dotknutá osoba navyše po prvýkrát prejavila svoju vôľu získať medzinárodnú ochranu.¹⁸

53. Z rovnakého dôvodu *na druhej strane* skutočnosť, že pôvodné opatrenie zaistenia MA bolo následne nahradené opatrením „iným ako zaistenie“, nespochybňuje relevantnosť druhej otázky. Okrem toho neskoršie zrušenie prvého opatrenia neznamená, že zanikli jeho účinky, ktoré už nastali. MA bol pozbavený slobody prinajmenšom od 20. novembra 2021 do 2. februára 2022. Má teda stále záujem na konštatovaní prípadnej nezákonnosti tohto opatrenia zo strany súdu. Takéto zistenie by mohlo slúžiť ako základ pre budúcu žalobu o náhradu škody.¹⁹

¹⁶ Pozri bod 23 vyššie.

¹⁷ Pozri body 30 a 34 vyššie.

¹⁸ Pozri bod 23 vyššie.

¹⁹ MA navyše tvrdí, že opatrenie „iné ako zaistenie“, ktoré mu bolo uložené, predstavuje *de facto* zaistenie. Aj v tomto ohľade zostáva druhá otázka relevantná (pozri body 84 až 88 nižšie).

B. O prístupe ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany v súlade so smernicou „o konaniach“ (prvá časť prvej otázky)

54. Ako som už uviedol, § 140¹² zákona o cudzincoch stanovuje „výnimočné“ postupy predkladania žiadostí o medzinárodnú ochranu v Litve, ktoré boli zavedené v reakcii na vyššie uvedený „hromadný prílev“. V tejto fáze mojej analýzy považujem za vhodné podrobne opísať jeho fungovanie a dôsledky.

55. Podľa tohto ustanovenia môže štátny príslušník tretej krajiny predložiť takúto žiadosť len 1. na hraničných priechodoch alebo v tranzitných zónach – na ÚOŠH –, alebo 2. na území Litovskej republiky *pri oprávnenom vstupe na toto územie* – na migračnom úrade alebo 3. v zahraničí – na diplomatických misiách alebo konzulárnych úradoch tohto štátu.

56. Takáto žiadosť sa podľa litovského práva považuje za platne predloženú, len ak boli dodržané postupy stanovené v tomto ustanovení.²⁰ V takom prípade sa dotknutý štátny príslušník teda považuje za žiadateľa o azyl v súlade s definíciou tohto pojmu uvedenou v § 2 ods. 20 zákona o cudzincoch²¹ a požíva práva a záruky spojené s týmto postavením.²²

57. Naopak, pokiaľ štátny príslušník tretej krajiny tieto postupy nedodrží, jeho žiadosť sa podľa § 140¹² ods. 2 zákona o cudzincoch až na výnimky²³ neprijme na posúdenie a je dotknutej osobe vrátená.²⁴

58. Z vyššie uvedeného vyplýva, že v praxi môžu štátni príslušníci tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky vstupu do schengenského priestoru, platne požiadať o azyl v Litve len zo zahraničia alebo na hranici tohto štátu. Títo štátni príslušníci teda až na výnimky nemôžu požiadať o azyl na litovskom území po tom, ako na toto územie vstúpili neoprávnene. Pokiaľ tak chcú urobiť, vnútroštátne orgány ich žiadosť v zásade nezohľadnia, a preto nie sú považovaní za žiadateľov o azyl.

59. V prejednávanej veci sa MA podľa všetkého štyrikrát pokúsil požiadať o medzinárodnú ochranu na litovskom území po tom, ako na toto územie vstúpil neoprávnene.²⁵ Najmenej jedna z jeho písomných žiadostí bola postúpená príslušnému litovskému orgánu, konkrétne migračnému úradu, ktorý ju odmietol preskúmať z dôvodu, že nebola predložená v súlade s postupmi stanovenými v § 140¹² ods. 1 zákona o cudzincoch.²⁶ Podľa vnútroštátneho súdu by sa teda v súlade s § 2 ods. 20 tohto zákona nemalo s MA zaobchádzať ako so žiadateľom o azyl.²⁷

²⁰ Pozri tiež bod 22 prvú vetu podrobností konania.

²¹ Pozri bod 13 vyššie.

²² Pozri tiež bod 22 tretiu vetu podrobností konania.

²³ K týmto výnimkám sa vrátim v bode 78 nižšie.

²⁴ Pozri tiež bod 23 podrobností konania.

²⁵ Pozri body 23 a 27 až 28 vyššie.

²⁶ Toto zamietnutie bolo tiež založené na skutočnosti, že MA nepredložil svoju žiadosť v čo najkratšom čase po neoprávnenom prekročení štátnej hranice. Tento aspekt preskúmam v poznámke pod čiarou 32 nižšie.

²⁷ Pre potreby analýzy zjednodušujem veci. Otázka právneho postavenia MA v skutočnosti vedie na vnútroštátnej úrovni k nejasnostiam: prvostupňový súd a vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, ho považujú za žiadateľa o azyl (pozri body 23 a 30 vyššie); ÚOŠH najprv odmietol prijať jeho žiadosť a nakoniec požiadal posledný uvedený súd, aby nariadil migračnému úradu túto žiadosť preskúmať (pozri bod 27), čím zrejme uplatnil diskrečnú právomoc, ktorá bude preskúmaná v bode 78; a napokon, hoci uvedený úrad žiadosť vrátil MA (pozri bod 28), nakoniec sa rozhodol ju preskúmať (pozri bod 51). Je zrejmé, že nie všetky tieto orgány vykladajú vnútroštátne právo alebo právo Únie rovnako.

60. Rovnako ako MA a Komisia sa pritom domnievam, že takéto podmienky prístupu ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany a dôsledky, ktoré z nich vyplývajú, nie sú zlučiteľné s pravidlami smernice „o konaniach“.

61. V tejto súvislosti treba *v prvom rade* pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora má každý štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti²⁸ právo v súlade s článkom 7 ods. 1 tejto smernice v spojení s jej článkom 3 ods. 1 požiadať o poskytnutie medzinárodnej ochrany na území členského štátu. Ide tu o konkretizáciu práva na azyl zaručeného v článku 18 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).²⁹

62. Podľa tej istej judikatúry môže takýto štátny príslušník na základe vyššie uvedených ustanovení uplatniť svoje právo požiadať o azyl nielen na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch členského štátu, ale aj na území tohto štátu, a to aj vtedy, keď sa tam zdržiava neoprávnene.³⁰ Analogicky to platí aj v prípade, keď tento štátny príslušník vstúpil na toto územie neoprávnene.

63. Znenie ďalších ustanovení smernice „o konaniach“ potvrdzuje tento výklad. Na jednej strane skutočnosť, že štátny príslušník tretej krajiny neoprávnene vstúpil na územie hostiteľského členského štátu alebo si na ňom neoprávnene predĺžil pobyt, sa nenachádza medzi dôvodmi neprípustnosti žiadostí o azyl taxatívne uvedenými v článku 33 ods. 2 tejto smernice. Na druhej strane článok 31 ods. 8 písm. h) uvedenej smernice umožňuje, ako ďalej objasním,³¹ aby vnútroštátne orgány v niektorých prípadoch³² preskúmali žiadosť podanú za takýchto okolností zrýchlenou formou a v rámci osobitného konania – čo nevyhnutne znamená, že túto žiadosť musia najskôr prijať na posúdenie.

64. *V druhom rade* pripomínam, že s cieľom umožniť štátnym príslušníkom tretích krajín uplatniť takto zaručené právo požiadať o azyl sú členské štáty povinné poskytnúť im účinný, jednoduchý a rýchly prístup ku konaniu o poskytnutí tejto ochrany na svojom území.

65. V tejto súvislosti článok 6 smernice „o konaniach“ v odsekoch 1 až 4 rozlišuje *na jednej strane* „podanie“ žiadosti štátnym príslušníkom tretej krajiny a *na druhej strane* jej „predloženie“. Normotvorca Únie tým chcel jasne oddeliť dve fázy, a to *najskôr* neformálny prejav vôle takéhoto štátneho príslušníka získať medzinárodnú ochranu a *následne* formálne podanie žiadosti na tento účel.

66. Pokiaľ ide o *prvú fázu*, z odseku 1 tohto článku vyplýva, že štátny príslušník tretej krajiny „podá“ žiadosť o medzinárodnú ochranu, ak akýmkoľvek spôsobom prejaví želanie získať takúto ochranu pred orgánom, „ktorý je podľa vnútroštátneho práva príslušný pre registrovanie takýchto

²⁸ Ďalej v týchto návrhoch budem pre zjednodušenie odkazovať len na štátnych príslušníkov tretích krajín.

²⁹ Pozri najmä rozsudok zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl ako trestný čin) (C-821/19, EU:C:2021:930, body 132 a 136, ako aj citovaná judikatúra).

³⁰ Pozri najmä rozsudok zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl ako trestný čin) (C-821/19, EU:C:2021:930, bod 136 a citovaná judikatúra).

³¹ Pozri bod 129 nižšie.

³² Konkrétne, ak sa dotknutá osoba bez závažného dôvodu neprihlásila orgánom ani nepodala žiadosť o medzinárodnú ochranu čo najskôr vzhľadom na okolnosti svojho vstupu. Hoci teda, na rozdiel od názoru migračného úradu (pozri bod 28 vyššie), takéto okolnosti nemôžu zbaviť dotknutú osobu jej práva požiadať o azyl (pozri tiež, pokiaľ ide o prípustnosť oneskorených žiadostí, článok 10 ods. 1 smernice „o konaniach“), môžu ovplyvniť spôsob, akým vnútroštátne orgány posudzujú jej žiadosť (pozri tiež bod 129 nižšie).

žiadostí“, alebo „iným orgánom“, s ktorým môže prísť do kontaktu počas svojej cesty, ako napríklad „polícia, pohraničná stráž, imigračné úrady a pracovníci zariadení určených na zaistenie“.³³

67. V tejto súvislosti chcem zdôrazniť, že v súlade s vysvetleniami uvedenými v bode 62 vyššie štátny príslušník tretej krajiny, ktorý neoprávnene vstúpil na územie členského štátu alebo sa na ňom neoprávnene zdržiava, ako je MA, môže v plnej miere „podať“ žiadosť o medzinárodnú ochranu aj počas zaistenia, prípadne v rámci konania o vyhostení podľa tzv. smernice „o návrate“.³⁴ Ako som uviedol v predchádzajúcom bode, toto ustanovenie zaraďuje práve „pracovníkov zariadení určených na zaistenie“ medzi „iné orgány“, pred ktorými môže takýto štátny príslušník platne prejsť svoju vôľu získať takúto ochranu. Okrem toho Súdny dvor už konštatoval, že štátny príslušník tretej krajiny môže „podať“ žiadosť o azyl na súde, ktorý má rozhodnúť o zákonnosti jeho zaistenia a ktorý treba tiež považovať za takýto „iný orgán“.³⁵

68. Ak štátny príslušník tretej krajiny prejavil podobne ako MA svoju vôľu získať medzinárodnú ochranu na „orgánoch“, akými sú ÚOŠH a prvostupňový súd, tieto orgány sa nemôžu rozhodnúť, že túto skutočnosť budú ignorovať z dôvodu, že neboli dodržané postupy stanovené vnútroštátnym právom na predloženie – teda, pripomínam, na formálne podanie – žiadosti o azyl. Naopak, musia z toho vyvodit určité dôsledky.

69. V prvom rade od okamihu, keď tento štátny príslušník „podá“ svoju žiadosť, musí byť vnútroštátnymi orgánmi považovaný za „žiadateľa“ v zmysle článku 2 písm. c) smernice „o konaniach“, ako aj článku 2 písm. b) smernice „o prijímaní“³⁶ a požívať práva a záruky spojené s týmto postavením, ako sú stanovené v týchto smerniciach.³⁷ Konkrétne až do prijatia rozhodnutia o tejto žiadosti na prvom stupni tento štátny príslušník, aj keď neoprávnene vstúpil na územie hostiteľského členského štátu alebo si na ňom neoprávnene predĺžil pobyt, nesmie byť alebo už nebude môcť byť považovaný za osobu neoprávnene sa zdržiavajúcu na tomto území, na ktorú sa preto vzťahujú pravidlá uplatniteľné na nelegálnych migrantov vrátane smernice „o návrate“. Článok 9 ods. 1 smernice „o konaniach“ mu totiž priznáva právo zostať počas tohto obdobia v tomto štáte.³⁸ Okrem toho nariadenie alebo prípadne predĺženie jeho zaistenia musí byť v súlade s pravidlami stanovenými pre túto oblasť v smernici „o konaniach“ a smernici „o prijímaní“.

70. Z toho vyplýva, že na rozdiel od toho, čo podľa všetkého v prejednávanej veci stanovuje § 2 ods. 20 zákona o cudzincoch, vnútroštátne orgány nemôžu k uvedenému postaveniu pristupovať formalisticky a obmedziť využívanie práv a záruk s ním spojených na osoby, ktoré podali žiadosť v súlade s postupmi stanovenými vnútroštátnym právom, inak by tieto práva a záruky boli zbavené podstatnej časti ich potrebného účinku.

³³ Pozri odôvodnenie 27 smernice „o konaniach“ a rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 97 a citovaná judikatúra).

³⁴ Smernica 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 (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98, ďalej len „smernica „o návrate““). Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý nelegálne vstúpi na územie členského štátu a nemá povolenie na pobyt, sa totiž na tomto území „zdržiava neoprávnene“ v zmysle tejto smernice. V zásade by sa teda proti nemu malo viesť konanie o vyhostení podľa uvedenej smernice.

³⁵ Pozri rozsudok Ministerio Fiscal (body 59 až 68). V prejednávanej veci na túto skutočnosť náležite poukázal prvostupňový súd (pozri bod 23 vyššie).

³⁶ Tieto ustanovenia totiž vymedzujú „žiadateľa“ ako „štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti, ktorí podali žiadosť o medzinárodnú ochranu, v súvislosti s ktorou ešte nebolo prijaté konečné rozhodnutie“.

³⁷ Pozri odôvodnenie 27 smernice „o konaniach“ a najmä rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 100 a citovaná judikatúra).

³⁸ Pozri odôvodnenie 9 smernice „o návrate“ a rozsudok Ministerio Fiscal (bod 99).

71. Ďalej sú vnútroštátne orgány povinné v krátkej lehote stanovenej v článku 6 ods. 1³⁹ smernice „o konaniach“ zaregistrovať dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny ako „žiadateľa“ do príslušných databáz,⁴⁰ aby sa zabezpečilo, že tento štátny príslušník bude skutočne požívať záruky a práva stanovené v smernici „o konaniach“ a smernici „o prijímaní“.

72. *Napokon* takýto štátny príslušník musí mať v súlade s článkom 6 ods. 2 smernice „o konaniach“ reálnu možnosť „predložiť“ svoju žiadosť – teda, ako som uviedol v bode 65 vyššie, podať ju formálne – čo najskôr.

73. Pokiaľ ide o túto *druhú etapu*, ktorá znamená ukončenie fázy prístupu ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany a začatie fázy samotného posudzovania žiadosti,⁴¹ z článku 6 ods. 4 tejto smernice vyplýva, že od dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny sa v zásade vyžaduje, aby vyplnil tlačivo určené na tento účel. Okrem toho podľa odseku 3 tohto článku môžu členské štáty požadovať, aby bolo toto tlačivo podané osobne a/alebo na určenom mieste.

74. Ako tvrdí litovská vláda, v zásade teda Litovská republika mohla vo svojom vnútroštátnom práve zaviesť ustanovenie, akým je § 140¹² ods. 1 zákona o cudzincoch, ktoré od štátnych príslušníkov tretích krajín vyžaduje, aby predkladali svoje žiadosti o azyl na určitých miestach a určeným orgánom.

75. Členské štáty však nemôžu využiť možnosť, ktorú im ponecháva článok 6 ods. 3 smernice „o konaniach“, takým spôsobom, ktorý v praxi bráni týmto štátnym príslušníkom či dokonca len niektorým z nich predložiť žiadosť „čo najskôr“, alebo *a fortiori* spôsobom, ktorý im v tom bráni úplne. V opačnom prípade by bol spochybnený cieľ tejto smernice, ktorým je zaručiť účinný, jednoduchý a rýchly prístup ku konaniu o poskytnutí tejto ochrany, a vážne by sa narušil potrebný účinok práva požiadať o azyl, ktoré článok 7 ods. 1 tejto smernice priznáva každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny.⁴²

76. Ako pritom tvrdia MA a Komisia, § 140¹² ods. 1 zákona o cudzincoch sa v tejto súvislosti zdá byť problematický. Podľa výkladu tohto ustanovenia vnútroštátnym súdom totiž štátny príslušník, ako je MA, ktorý neoprávnene vstúpil na litovské územie a je tu zaistený, nemá reálnu možnosť predložiť svoju žiadosť v súlade s postupmi stanovenými v tomto ustanovení: jednak v zásade nie je oprávnený tak urobiť na litovskom území a jednak sa na tento účel nemôže dostaviť na hranicu tohto štátu, do tranzitného priestoru alebo na veľvyslanectvo či konzulát uvedeného štátu v zahraničí.

77. V tejto súvislosti chcem zdôrazniť, že okrem toho, čo som už uviedol v bode 75 vyššie, aj keby zaistenie žiadateľa o medzinárodnú ochranu bolo v súlade s pravidlami stanovenými v smernici „o konaniach“ a smernici „o prijímaní“, nemôže v súlade s článkom 6 ods. 2 prvej uvedenej smernice brániť možnosti dotknutej osoby predložiť svoju žiadosť a uplatniť tak svoje právo

³⁹ Toto ustanovenie v zásade ukladá členským štátom povinnosť zaregistrovať žiadosť najneskôr do troch alebo šiestich pracovných dní od jej „podania“ v závislosti od toho, či bola uvedená žiadosť podaná orgánu, ktorý je podľa vnútroštátneho práva príslušný na jej registráciu, alebo „inému orgánu“.

⁴⁰ Pozri odôvodnenie 27 smernice „o konaniach“.

⁴¹ Pozri článok 31 ods. 3 smernice „o konaniach“ a rozsudok zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl ako trestný čin) (C-821/19, EU:C:2021:930, bod 81).

⁴² V tejto súvislosti by som chcel zdôrazniť, že ak žiadateľ nepredloží svoju žiadosť, členské štáty môžu v zásade primerane uplatniť článok 28 smernice „o konaniach“, a teda sa domnievať, že od nej konkludentne odstúpil.

požiadať o azyl.⁴³ Naopak, táto smernica stanovuje rôzne záruky na uľahčenie prístupu ku konaniu o poskytnutí tejto ochrany v zariadeniach určených na zaistenie.⁴⁴ Ako uviedla Komisia na pojednávaní, postupy na predkladanie žiadostí, ktoré sa členské štáty rozhodnú zaviesť na základe odseku 3 tohto článku, musia teda žiadateľovi v takejto situácii umožniť, aby tak urobil.

78. Na rozdiel od toho, čo tvrdí litovská vláda, diskrečná právomoc, ktorú § 140¹² ods. 2 zákona o cudzincoch priznáva ÚOŠH, prijať vo výnimočných prípadoch žiadosť o medzinárodnú ochranu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý neoprávnene vstúpil na územie Litvy, a to vzhľadom na jeho zraniteľnosť alebo iné osobitné okolnosti, vrátane jeho zaistenia v niektorom zo zariadení ÚOŠH, nie je v tejto súvislosti dostatočná. Podľa článku 6 ods. 2 a článku 7 ods. 1 smernice „o konaniach“ totiž všetci štátni príslušníci tretích krajín, a nielen niektorí z nich, musia mať v takejto situácii možnosť požiadať o takúto ochranu a na tento účel predložiť svoju žiadosť čo najskôr.⁴⁵

79. *Nakoniec* chcem spresniť, že smernica „o konaniach“ neumožňuje členskému štátu odchyliť sa od povinností, ktoré som práve vysvetlil, pokiaľ – ako v prípade Litovskej republiky – čelí „hromadnému prílevu“ štátnych príslušníkov tretích krajín na svojich hraniciach.

80. Hoci táto smernica umožňuje vnútroštátnym orgánom za takýchto okolností najmä predĺžiť lehoty na registráciu⁴⁶ a posúdenie žiadostí o azyl,⁴⁷ neumožňuje týmto orgánom, aby právne a fakticky odopreli niektorým štátnym príslušníkom tretích krajín účinný prístup ku konaniu o poskytnutí tejto ochrany.

81. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú časť prvej otázky tak, že vnútroštátne ustanovenie, ktoré až na výnimky neumožňuje štátnym príslušníkom tretích krajín prístup ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany na území dotknutého členského štátu, pokiaľ na toto územie vstúpili neoprávnene, nie je zlučiteľné s článkom 6 ods. 1 a 2 a článkom 7 ods. 1 smernice „o konaniach“.

C. O dôvodoch zaistenia žiadateľov o azyl, ako sú stanovené v smernici „o prijímaní“ (prvá časť druhej otázky)

82. Z vyššie uvedenej analýzy vyplýva, že štátny príslušník tretej krajiny, ako je MA, musí byť od okamihu, keď „podal“ žiadosť o azyl na orgáne, akým je ÚOŠH alebo prvostupňový súd, až do konečného rozhodnutia o tejto žiadosti považovaný za „žiadateľa“ v zmysle smernice

⁴³ Pozri v tom istom zmysle Odporúčanie Výboru ministrov Rec(2003)5 1 členským štátom o opatreniach zaistenia žiadateľov o azyl, prijaté Výborom ministrov 16. apríla 2003 na 837. zasadnutí zástupcov ministrov, bod 8, a rozsudok ESLP, 25. júna 1996, Amuur v. Francúzsko, CE:ECHR:1996:0625JUD001977692JUD001977692, § 43.

⁴⁴ Pozri článok 8 ods. 1 smernice „o konaniach“.

⁴⁵ Litovská vláda tiež uviedla, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý neoprávnene vstúpil na litovské územie, by tiež mohol v súlade s rozsudkom Ministerio Fiscal podať žiadosť o azyl na súde poverenom rozhodnúť o jeho zaistení. V takom prípade by sa žiadosť postúpila orgánu príslušnému pre registráciu, žiadateľ by mal reálnu možnosť ju predložiť a žiadosť by sa následne posúdila. To sa aj stalo v konaní vo veci samej (pozri bod 50 vyššie). V odpovedi na otázku Súdneho dvora táto vláda vysvetlila, že ide o spôsob podania žiadosti o azyl, ktorý síce nie je stanovený v § 140¹² zákona o cudzincoch, ale nie je týmto paragrafom ani zakázaný. Vzhľadom na uvedené, okrem toho, že vnútroštátny súd neposkytol rovnaký výklad uvedeného článku, chcem len poznamenať, že členský štát nezaručuje účinný, jednoduchý a rýchly prístup ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany, ak sú niektorí štátni príslušníci povinní dostaviť sa na súd s cieľom požiadať o takúto ochranu.

⁴⁶ Pozri článok 6 ods. 5 smernice „o konaniach“, ktorý umožňuje predĺžiť túto lehotu na 10 dní.

⁴⁷ Pozri článok 31 ods. 3 písm. b) smernice o konaniach, ktorý za týchto okolností umožňuje predĺžiť bežne uplatňovanú šesťmesačnú lehotu o obdobie, ktoré nepresiahne ďalších deväť mesiacov.

„o konaniach“ a smernice „o prijímaní. To predovšetkým znamená, že k nariadeniu alebo predĺženiu jeho zaistenia môže dôjsť len v súlade s pravidlami stanovenými pre túto oblasť týmito smernicami.

83. Teraz treba preskúmať prvú časť druhej otázky a určiť, či vnútroštátne ustanovenie, akým je § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch, ktoré umožňuje zaistiť žiadateľa o azyl len z toho dôvodu, že neoprávnene prekročil štátnu hranicu, je v súlade s uvedenými smernicami (oddiel 2). Predtým je podľa môjho názoru potrebné spresniť pojem „zaistenie“ (oddiel 1).

1. O pojme „zaistenie“

84. Podľa môjho chápania položil vnútroštátny súd svoju druhú otázku len na účely posúdenia zákonnosti a dôvodnosti opatrenia zaistenia, ktoré prvostupňový súd uložil MA vo svojom rozhodnutí z 20. novembra 2021.

85. MA však na Súdnom dvore tvrdil, že náhradné opatrenie, ktoré mu bolo uložené od 2. februára 2022, konkrétne „ubytovanie v zariadení ÚOŠH... s obmedzením jeho slobody pohybu na územie miesta ubytovania“, sa síce podľa litovského práva považuje za alternatívu k zaisteniu,⁴⁸ ale v skutočnosti predstavuje *de facto* zaistenie.

86. Ak je to skutočne tak, toto druhé opatrenie sa podľa môjho názoru bude musieť tiež posúdiť z hľadiska pravidiel v oblasti zaistenia stanovených v smernici „o konaniach“ a smernici „o prijímaní“. Pôsobnosť týchto pravidiel totiž nezávisí od kvalifikácie určitého opatrenia vo vnútroštátnom práve, ale od toho, či zodpovedá autonómnej definícii „zaistenia“ uvedenej v článku 2 písm. h) druhej uvedenej smernice.

87. V tejto súvislosti Súdny dvor vzhľadom na túto definíciu rozhodol, že „zaistenie“ predstavuje akékoľvek donucovacie opatrenie, ktoré „žiadateľa zbavuje slobody pohybu a oddeľuje ho od zvyšku obyvateľstva tým, že mu nariaďuje natrvalo sa zdržiavať v ohraničenom a uzavretom obvode“.⁴⁹ V prejednávanej veci bude úlohou vnútroštátneho súdu overiť, či opatrenie „ubytovania v zariadení ÚOŠH“ spĺňa tieto kritériá.

88. Považujem však za vhodné poskytnúť mu potrebné spresnenia v tejto súvislosti. Z vysvetlení poskytnutých týmto súdom v podstate podľa všetkého vyplýva, že „územie“, na ktorom sa dotknutá osoba musí zdržiavať, je obmedzené na obvod ubytovacieho zariadenia, ktoré nemá právo opustiť bez povolenia, čo litovská vláda navyše potvrdila na pojednávaní pred Súdny dvorom. Tento priestor sa teda zdá byť „ohraničený a uzavretý“. Okrem toho je MA podľa všetkého „oddelený od zvyšku obyvateľstva“, pričom má veľmi obmedzenú možnosť kontaktu s vonkajším svetom. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom sa teda zdá, že predmetné opatrenie ho zbavuje slobody pohybu, a preto predstavuje „zaistenie“ v zmysle smernice „o konaniach“ a smernice „o prijímaní“.⁵⁰

⁴⁸ Pozri v tejto súvislosti článok 8 ods. 4 smernice „o prijímaní“.

⁴⁹ Rozsudok zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 223).

⁵⁰ Pozri analogicky rozsudok zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 226 a 227). MA tiež tvrdil, že životné podmienky v danom zariadení ÚOŠH sú také, že predstavujú neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, ktoré zakazuje najmä článok 4 Charty a článok 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“). Aj tu bude úlohou vnútroštátneho súdu overiť túto skutočnosť so zreteľom na relevantnú judikatúru [pozri najmä rozsudok z 25. júla 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Podmienky uväznenia v Maďarsku) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589)].

2. O zákonnosti predmetného(-ých) opatrenia(-í) zaistenia

89. Po tomto spresnení treba pripomenúť, že smernica „o konaniach“ a smernica „o prijímaní“ vymedzujú možnosť vnútroštátnych orgánov zaistiť žiadateľa o azyl. V tejto súvislosti z článku 26 ods. 1 prvej uvedenej smernice vyplýva, že dôvody a podmienky takéhoto opatrenia musia byť v súlade najmä s článkom 8 druhej uvedenej smernice.

90. Tento článok 8 v odseku 2 zdôrazňuje, že zaistenie žiadateľov o azyl má byť výnimkou, a nie pravidlom. Podľa tohto ustanovenia totiž takýto žiadateľ môže byť zaistený len vtedy, ak sa to na základe individuálneho posúdenia každého jednotlivého prípadu ukáže ako nevyhnutné a ak nemožno účinne uplatniť iné miernejšie donucovacie opatrenia. Okrem toho odsek 3 tohto článku taxatívne vymenúva⁵¹ jednotlivé dôvody, na základe ktorých možno takéto opatrenie odôvodniť.

91. Dôvod zaistenia stanovený v § 140¹⁷ bode 2 zákona o cudzincoch, teda neoprávnené prekročenie hranice, sa pritom *ako taký* v článku 8 ods. 3 smernice „o prijímaní“ jednoducho nenachádza. Na rozdiel od toho, čo tvrdí litovská vláda, tento dôvod v podstate nezodpovedá ani jednému z dôvodov vymenovaných v tomto ustanovení.

92. V tejto súvislosti táto vláda vo svojich písomných pripomienkach v podstate tvrdila, že dôvod stanovený v § 140¹⁷ bode 2 zákona o cudzincoch zodpovedá dôvodu uvedenému v článku 8 ods. 3 písm. e) smernice „o prijímaní“. Pripomínam, že podľa tohto bodu možno žiadateľa o medzinárodnú ochranu zaistiť, „ak si to vyžaduje ochrana národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku“. Možnosť zaistiť žiadateľa, ktorý protiprávne prekročil vnútroštátnu hranicu, pritom podľa uvedenej vlády spĺňa požiadavky národnej bezpečnosti. Ide totiž podľa nej o jedno z opatrení prijatých Litovskou republikou s cieľom chrániť spoločnú hranicu s Bieloruskom, a presnejšie zastaviť jej nelegálne prekračovanie migrantmi v kontexte „hromadného prílevu“, ktorému tento členský štát v súčasnosti čelí, a tým zaručiť vnútornú bezpečnosť na svojom území a v celom schengenskom priestore.

93. Podľa môjho názoru skutočnosť, že osoba je súčasťou toku migrantov, ktorý sa členský štát snaží zastaviť s cieľom chrániť vnútornú bezpečnosť – chápanú v širšom zmysle slova „poriadok“ – na svojom území,⁵² nemôže odôvodniť jej zaistenie na základe dôvodu stanoveného v článku 8 ods. 3 písm. e) smernice „o prijímaní“.

94. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž narušenie „národnej bezpečnosti“ alebo „verejného poriadku“ v zmysle tohto ustanovenia môže vzhľadom na požiadavku nevyhnutnosti odôvodniť zaistenie žiadateľa z tohto dôvodu len pod podmienkou, že „jeho individuálne správanie predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti alebo vnútornú... bezpečnosť dotknutého členského štátu“ – napríklad preto, že táto osoba je nebezpečný zločinec. V takom prípade umožňuje zaistenie žiadateľa „chrániť verejnosť pred nebezpečenstvom, ktoré môže vyplývať z [jeho] správania“.⁵³

95. Zaistenie na základe uvedeného článku 8 ods. 3 písm. e) si tak vyžaduje posúdenie nebezpečnosti dotknutej osoby, pričom sa zohľadnia aj iné faktory okrem neoprávneného prekročenia hranice, keďže takéto porušenie nemôže samo osebe predstavovať takú hrozbu, aká

⁵¹ Pozri najmä rozsudok Ministerio Fiscal (bod 104 a citovaná judikatúra).

⁵² Pozri v súvislosti s touto koncepciou bod 100 a nasl. nižšie.

⁵³ Rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 55 a 67).

je uvedená v predchádzajúcom bode.⁵⁴ V tejto súvislosti vnútroštátne orgány nemôžu ani *predpokladať*, že každý jednotlivец, ktorý neoprávnene vstúpi na územie, je nebezpečný.⁵⁵ Naopak pred prijatím takéhoto opatrenia vo vzťahu k žiadateľovi musia mať k dispozícii zhodné, objektívne a presné informácie, ktoré preukazujú túto nebezpečnosť.⁵⁶

96. Litovská vláda navyše na pojednávaní pred Súdny dvorom pripustila, že tento článok 8 ods. 3 písm. e) sa vzťahuje len na osobitný prípad, ktorý som práve opísal, a že § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch v skutočnosti prekračuje rámec toho, čo umožňuje toto ustanovenie⁵⁷ alebo smernica „o prijímaní“ vo všeobecnosti. Pri tejto príležitosti sa zato snažila toto prekročenie odôvodniť tým, že možnosť zaistenia obmedzená len na tento jediný prípad nepostačuje na to, aby účinne reagovala na „hromadný prílev“, ktorému táto vláda čelí. Týmto aspektom sa budem zaoberať v oddiele D nižšie.

3. *Predbežný záver*

97. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú časť druhej otázky tak, že vnútroštátne ustanovenie, ktoré umožňuje zaistiť žiadateľa o medzinárodnú ochranu len z toho dôvodu, že neoprávnene prekročil hranicu dotknutého členského štátu, nie je zlučiteľné s článkom 8 ods. 3 smernice „o prijímaní“.

D. O možnosti odchyliť sa od smernice „o konaniach“ a smernice „o prijímaní“ (druhá časť oboch otázok)

98. V predchádzajúcich oddieloch som uviedol dôvody, pre ktoré podľa môjho názoru také vnútroštátne ustanovenia, akými sú § 140¹² a § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch, nie sú zlučiteľné so smernicou „o konaniach“ a smernicou „o prijímaní“. Zostáva teda preskúmať druhú časť prejudiciálnych otázok, a to či by sa malo členskému štátu umožniť odchyliť sa od týchto smerníc tým, že uplatní tieto ustanovenia na účely ochrany verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti v prípade „výnimočných okolností“, o aké ide vo veci samej.

99. Najprv pripomeniem kontext prejednávanej veci (oddiel 1), následne sa budem zaoberať otázkou ustanovení Zmluvy o FEÚ, ktoré môžu teoreticky oprávniť členský štát odchyliť sa od práva Únie v záujme verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti (oddiel 2), a ďalej podmienkami upravujúcimi takúto možnosť odchýlky (oddiel 3).

1. *O predmetných „výnimočných okolnostiach“*

100. Ako som už uviedol v úvode, štáty majú v medzinárodnom právnom poriadku „neodňateľné právo“ vykonávať dohľad nad vstupom a pobytom cudzincov na svojom území.⁵⁸ Okrem toho členský štátom, ako je Litva, ktorých hranice sa sčasti prekrývajú s vonkajšími hranicami schengenského priestoru, vyplývajú z práva Únie v tomto ohľade aj povinnosti. Tieto štáty sú

⁵⁴ Pozri analogicky rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, body 49, 50, 57 a 61). To isté platí *a fortiori*, ak dotknutá osoba neoprávnene vstúpila na územie hostiteľského členského štátu len na účely tranzitu do druhého štátu (pozri bod 63 tohto rozsudku).

⁵⁵ Pozri analogicky rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 50).

⁵⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 172).

⁵⁷ Potvrďuje to skutočnosť, že uvedené ustanovenie je v litovskom práve už zohľadnené v § 113 ods. 4 bode 5 zákona o cudzincoch.

⁵⁸ Pozri najmä rozsudok ESLP, 29. januára 2008, Saadi v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 64.

podľa Kódexu schengenských hraníc povinné „chrániť“ príslušné hranice. Na týchto hraniciach musia vykonávať kontroly a dozor,⁵⁹ ako aj prijať ďalšie opatrenia určené na boj proti ich neoprávnenému prekračovaniu.⁶⁰

101. Ako sa uvádza v odôvodnení 6 Kódexu schengenských hraníc, kontrola vonkajších hraníc tohto priestoru je v záujme všetkých členských štátov, ktoré zrušili kontrolu na svojich vnútorných hraniciach. Táto kontrola pomáha najmä bojovať proti nelegálnemu prisťahovalectvu a zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti a verejného poriadku v uvedenom priestore.

102. Z uvedeného podľa mňa vyplýva, že ochrana vonkajších hraníc Únie dotknutými členskými štátmi patrí do ich zodpovednosti za udržiavanie verejného poriadku a ochranu vnútornej bezpečnosti nielen na ich území, ale aj v celom schengenskom priestore.

103. Z tohto hľadiska, ako uviedla litovská vláda na Súdnom dvore, „hromadný prílev“ migrantov, ktorému Litva čelí na svoju hranicu s Bieloruskom, nepochybne predstavuje kritickú situáciu. Tento „prílev“ viedol k drastickému nárastu počtu prípadov neoprávneného prekročenia litovskej hranice.⁶¹ Netreba zabúdať ani na geopolitický kontext, v ktorom sa táto situácia odohráva. Inštitúcie Únie vrátane Európskeho parlamentu, Európskej rady a Komisie⁶² totiž konštatovali, že tento „hromadný prílev“ organizovala bieloruská vláda. Táto vláda podľa nich privádzala štátnych príslušníkov tretích krajín lietadlom z ich krajín pôvodu a následne ich zahнала na vonkajšie hranice členských štátov. Tieto rôzne inštitúcie označili predmetné akcie za „využívanie migrantov na politické účely“, t. j. formu „hybridného útoku“, ktorá má destabilizovať priamo dotknuté členské štáty a Úniu ako celok.

104. Nie je mojou úlohou vracieť sa k týmto politickým hodnoteniam. Chcel by som len poznamenať, že Litva sa mohla oprávnene domnievať, že čelí „výnimočnému“ ohrozeniu verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti na svojom území a v schengenskom priestore ako celku.

105. Litovské orgány tak mohli považovať za nevyhnutné posilniť ochranu vonkajších hraníc Únie prostredníctvom mimoriadnych a dočasných opatrení, ktorých cieľom bolo zastaviť tieto „hromadné“ migračné toky.⁶³

106. Zdá sa, že s posúdením týchto orgánov, pokiaľ ide o nevyhnutnosť takýchto mimoriadnych a dočasných opatrení, navyše súhlasia aj inštitúcie Únie. Komisia totiž 1. decembra 2021 predložila na základe článku 78 ods. 3 ZFEÚ návrh rozhodnutia Rady o dočasných núdzových opatreniach v prospech Lotyšska, Litvy a Poľska,⁶⁴ ktoré sa považovali za „potrebné“ na riešenie „skutočnej hrozby pre bezpečnosť Únie“, akou je „hybridný útok“ postihujúci najmä Litvu,⁶⁵ a ku ktorým sa ešte vrátim. Okrem toho Komisia 14. decembra 2021 predložila návrh nariadenia

⁵⁹ Pozri najmä články 8 a 13 Kódexu schengenských hraníc.

⁶⁰ Pozri najmä článok 5 ods. 3 Kódexu schengenských hraníc.

⁶¹ Litovská vláda uviedla, že v období od 1. júla 2021 do 10. marca 2022 neoprávnene prekročilo hranice Litvy 3 695 štátnych príslušníkov tretích krajín.

⁶² Pozri uznesenie Európskeho parlamentu zo 7. októbra 2021 o situácii v Bielorusku po roku protestov a ich násilného potlačania [2021/2881(RSP)], bod 16; Európska rada, závery zo zasadnutia z 21. a 22. októbra 2021 (EUCO 17/21), bod 19, a závery zo zasadnutia zo 16. decembra 2021 (EUCO 22/21), body 18 a 21; *2021 State of the Union Address by President von der Leyen* z 15. septembra 2021, Štrasburg.

⁶³ Pozri bod 92 vyššie.

⁶⁴ COM(2021) 752 final (ďalej len „návrh rozhodnutia Rady“).

⁶⁵ Návrh rozhodnutia Rady, dôvodová správa, s. 1.

Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa riešia situácie inštrumentalizácie v oblasti migrácie a azylu⁶⁶ a ktorého cieľom je inštitucionalizovať väčšinu opatrení uvedených v predchádzajúcom návrhu.⁶⁷ Tieto legislatívne návrhy však doposiaľ neboli prijaté.

2. O ustanoveniach umožňujúcich odchyliť sa od práva Únie v záujme verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti

107. Ak teda členský štát prijme mimoriadne a dočasné opatrenia s legitímnym cieľom chrániť verejný poriadok a vnútornú bezpečnosť v prípade „výnimočných okolností“, neznamená to, že sa na tieto opatrenia nevzťahuje žiadny právny rámec. Ak majú vplyv na bežné uplatňovanie práva Únie, takéto opatrenia sú zlučiteľné s týmto právom len vtedy, ak uvedené právo takúto odchýlku pripúšťa.⁶⁸

108. V tejto súvislosti Zmluva o FEÚ stanovuje v článkoch 36, 45, 52, 65, 72, 346 a 347 výslovné odchýlky uplatniteľné v situáciách, keď môže dôjsť k ohrozeniu verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, vrátane prípadu „výnimočných okolností“.

109. V prejednávanej veci litovská vláda na podporu svojho stanoviska prekvapivo neodkázala na žiadny z týchto článkov. Vzhľadom na obsah tvrdení predložených touto vládou a vzhľadom na diskusie, ktoré prebehli na Súdnom dvore, je však podľa môjho názoru potrebné preskúmať dve výnimky.

110. Stručne v prvom rade spomeniem článok 347 ZFEÚ týkajúci sa opatrení, ktoré musí členský štát prijať najmä v prípade „vážnych vnútorných nepokojov ohrozujúcich verejný poriadok“ a v prípade „vojny alebo vážneho medzinárodného napätia vytvárajúceho vojnové nebezpečenstvo“.

111. Súdny dvor doposiaľ nikdy nerozhodoval o podmienkach uplatnenia tejto „ochranné doložky“. Uviedol len, že táto výnimka sa vzťahuje na „celkom výnimočné“ situácie.⁶⁹ Viacerí generálni advokáti sa však podrobnejšie zaoberali jej formou.

112. Z ich analýz vyplýva, že článok 347, ktorý je umiestnený na konci Zmluvy o FEÚ, teoreticky umožňuje odchyliť sa od všetkých pravidiel tejto Zmluvy, ako aj pravidiel prijatých na jej základe.⁷⁰ Ako uviedla litovská vláda na pojednávaní – bez toho, aby sa však, opakujem, výslovne odvolávala na tento článok – v prípadoch uvedených v tomto článku by sa teda členský štát teoreticky mohol na tomto základe a do určitej miery odchyliť od smernice „o konaniach“ a smernice „o prijímaní“.⁷¹

⁶⁶ COM(2021) 890 final.

⁶⁷ V ten istý deň Komisia predložila aj návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení [Kódex schengenských hraníc] [COM(2021) 891 final], ktorého cieľom je predovšetkým umožniť členským štátom rýchlo konať v prípade „inštrumentalizácie migrantov“. Tento návrh v podstate stanovuje, že v takomto prípade by členské štáty mohli obmedziť počet hraničných priechodov a zintenzívniť hraničný dozor.

⁶⁸ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 214 a citovaná judikatúra).

⁶⁹ Pozri rozsudok z 15. mája 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, bod 27).

⁷⁰ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Darmon vo veci Johnston (222/84, neuvverejnené, EU:C:1986:44, bod 5), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Komisia/Grécko (C-120/94, EU:C:1995:109, bod 46).

⁷¹ Aj v týchto prípadoch by však existovali obmedzenia vyplývajúce z určitých základných práv, od ktorých sa nemožno odchyliť (pozri body 138 a 139 vyššie).

113. V prejednávanej veci však nejde o krajné okolnosti uvedené v článku 347 ZFEÚ. Bez toho, aby som chcel zľahčovať vážnosť situácie, ktorej Litva čelí na svojich hraniciach, takáto situácia podľa môjho názoru nespadá pod prípad „vážnych vnútorných nepokojov ohrozujúcich verejný poriadok“ uvedený v tomto článku. Samotná skutočnosť, že tento členský štát vyhlásil výnimočný stav na časti svojho územia, nie je v tomto ohľade rozhodujúca – inak by sa uplatnenie uvedeného článku líšilo v závislosti od podmienok stanovených vo vnútroštátnom práve každého členského štátu na zavedenie takéhoto režimu. Vzhľadom na to, že každú výnimku je potrebné vykladať reštriktívne,⁷² a keďže článok 347 ZFEÚ stavia na rovnakú úroveň prípady „vnútorných nepokojov“ a vojny, predmetné okolnosti musia podľa mňa vykazovať podobný prah závažnosti, t. j. predstavovať skutočnú krízu, ktorá hraničí s úplným zrútením vnútornej bezpečnosti a ktorej výskyt vážne ohrozuje samotnú existenciu štátu.⁷³

114. *V druhom rade* prejdem k článku 72 ZFEÚ, ktorý sa zdá byť relevantnejší. Podľa tohto článku ustanoveniami, ktoré sa nachádzajú v tretej časti hlavy V Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, „nie je dotknutý výkon právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“. V prejednávanej veci smernica „o konaniach“ a smernica „o prijímaní“ patria do pôsobnosti tohto článku, keďže boli prijaté na základe článku 78 ZFEÚ, ktorý je obsiahnutý v tejto hlave V.

115. Súdny dvor sa k tomuto článku 72 vyjadril už vo viacerých rozsudkoch. Stanovil zásadu, podľa ktorej uvedený článok predstavuje výnimku, ktorá môže za určitých okolností členskému štátu umožniť odchyliť sa od povinností, ktoré mu ukladajú takéto smernice, pričom Súdny dvor doteraz systematicky odmietal prostriedky obrany uvádzané členskými štátmi v tomto zmysle, pretože tieto štáty nespĺnili podmienky vyžadované v tejto oblasti. Týmito podmienkami sa budem zaoberať v nasledujúcej časti.

3. O podmienkach, ktoré musia členské štáty splniť, aby bola takáto výnimka zlučiteľná s článkom 72 ZFEÚ

116. Keďže článok 72 ZFEÚ treba ako každú výnimku vykladať reštriktívne, Súdny dvor opakovane rozhodol, že nepriznáva členským štátom právomoc odchyliť sa od ustanovení práva Únie len odvolaním sa na ich zodpovednosť za udržiavanie verejného poriadku a ochranu vnútornej bezpečnosti.⁷⁴ Musia naopak spĺňať určité podmienky.

117. *V prvom rade* podľa Súdneho dvora prináleží členskému štátu, ktorý sa dovoľáva uplatnenia článku 72 ZFEÚ, preukázať nevyhnutnosť uplatnenia výnimky stanovenej v tomto článku na účely výkonu danej zodpovednosti.⁷⁵

118. K tejto požiadavke nevyhnutnosti sa *ďalej* podľa môjho názoru pridáva podmienka primeranosti *stricto sensu*. Aj keby totiž sporné vnútroštátne opatrenia boli nevyhnutné, nemožno ich podľa môjho názoru odôvodniť na základe článku 72 ZFEÚ, pokiaľ by nepriaznivé

⁷² Pozri najmä rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 215).

⁷³ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Komisia/Grécko (C-120/94, EU:C:1995:109, bod 47), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát La Pergola vo veci Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:246, bod 21).

⁷⁴ Pozri najmä rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 215).

⁷⁵ Pozri najmä rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 216).

následky, ktoré spôsobili, boli neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.⁷⁶ V tejto súvislosti treba zohľadniť najmä dopad uvedených opatrení na základné práva, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor, najmä na práva stanovené v Charte.⁷⁷

119. *Napokon* tieto hmotnoprávne podmienky dopĺňa podľa môjho názoru procesná podmienka. Vzhľadom na zásadu lojálnej spolupráce stanovenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ členský štát nemôže jednostranne prijať mimoriadne a dočasné odchyľujúce sa opatrenia bez toho, aby sa predtým riadne poradil s inštitúciami Únie, ako aj s ostatnými členskými štátmi, a hľadal spoločné riešenie problému.⁷⁸ Pokiaľ to bude potrebné a Únia sama prijme takéto spoločné opatrenia na základe článku 78 ods. 3 ZFEÚ, akákoľvek možnosť stanovenia výnimky podľa článku 72 ZFEÚ je z tohto dôvodu podľa mňa vylúčená.

120. V prejednávanej veci sa domnievam, že Litovská republika splnila túto procesnú podmienku⁷⁹ a v súčasnosti neboli prijaté žiadne takéto spoločné opatrenia. Naproti tomu ustanovenia, akými sú § 140¹² a § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch, podľa môjho názoru nespĺňajú ani jednu z dvoch vyššie uvedených hmotnoprávných podmienok, ako vysvetlím v nasledujúcich oddieloch.

a) O požiadavke nevyhnutnosti

121. Pri posudzovaní toho, či je v danom prípade nevyhnutné, aby sa členský štát odchyľil od právneho nástroja Únie na účely výkonu svojej zodpovednosti v oblasti verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti, sa Súdny dvor zameriava nielen na predmetné „výnimočné okolnosti“, ale tiež overuje, či normotvorca Únie stanovil v dotknutom nástroji mechanizmy, ktoré členským štátom umožňujú účinne tieto okolnosti riešiť.⁸⁰

122. Členský štát, ktorý sa odvoláva na článok 72 ZFEÚ, musí preto na splnenie tejto požiadavky nevyhnutnosti preukázať, že dotknutý nástroj práva Únie mu vzhľadom na jeho *vlastný obsah* alebo na *konkrétne podmienky jeho uplatnenia* neumožňuje zabezpečiť výkon predmetnej zodpovednosti za daných okolností.⁸¹

123. V prejednávanej veci litovská vláda v podstate tvrdí, že striktné dodržiavanie pravidiel smernice „o konaniach“ a smernice „o prijímaní“ jej neumožňovalo zabezpečiť účinný výkon jej zodpovednosti v oblasti verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti pri kontrole vonkajších hraníc Únie v prípade „hromadného prílevu“, o aký ide vo veci samej. Argumentácia tejto vlády v podstate odkazuje na napätie uvádzané v úvode týchto návrhov: na jednej strane členské štáty nachádzajúce sa na týchto hraniciach musia za bežných okolností zabrániť ich prekročeniu zo strany štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky vstupu stanovené v kódexe schengenských hraníc;⁸² na druhej strane, ak títo štátni príslušníci podajú žiadosť o medzinárodnú

⁷⁶ Pozri analogicky rozsudok zo 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a i. (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 64).

⁷⁷ Pozri analogicky rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskych pozemkov) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 64 a citovaná judikatúra).

⁷⁸ Poznámam, že takýto postup je výslovne stanovený v článkoch 347 a 348 ZFEÚ v prípade použitia prvého ustanovenia.

⁷⁹ V tejto súvislosti poznamenávam, že Litovská republika sa poradila so svojimi európskymi partnermi a vyzvala Komisiu, aby navrhla dočasné opatrenia na základe článku 78 ods. 3 ZFEÚ (pozri návrh rozhodnutia Rady, dôvodová správa).

⁸⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. apríla 2020, Komisia/Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 171).

⁸¹ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pikamäe vo veci Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:493, bod 103).

⁸² Pozri bod 100 vyššie.

ochranu, majú právo zostať na území týchto štátov po dobu posudzovania ich žiadosti – a teda nezávisle od týchto podmienok musia byť na území prijatí, pokiaľ tam už nevstúpili, prípadne aj neoprávnene.⁸³

124. V situácii hromadného prílevu by to podľa litovskej vlády viedlo k mnohým zneužitiam, keďže len malú časť migrantov tvoria utečenci konajúci v dobrej viere, zatiaľ čo mnohí iní podávajú žiadosti o azyl, o ktorých vedia, že sú zjavne nedôvodné, a to len aby dočasne využili záruky spojené s postavením „žiadateľa“, či dokonca len pre prístup do schengenského priestoru, alebo ak sa tam už neoprávnene zdržiavajú, oddialeniu svojho vyhostenia.

125. Chcem však poznamenať, že smernica „o konaniach“ obsahuje ustanovenie, ktoré má umožniť členským štátom zabezpečiť kontrolu vonkajších hraníc Únie a zároveň rešpektovať právo štátnych príslušníkov tretích krajín požiadať o azyl, konkrétne článok 43 tejto smernice.

126. Tento článok v odseku 1 umožňuje členským štátom, aby na svojich hraniciach alebo vo svojich tranzitných priestoroch zaviedli osobitné konania, na základe ktorých sa rozhodne o prípustnosti žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej na takýchto miestach podľa článku 33 smernice „o konaniach“, či dokonca o vecnej stránke týchto žiadostí v prípadoch uvedených v článku 31 ods. 8 tejto smernice – týkajúcich sa v podstate rôznych situácií, v ktorých správanie alebo tvrdenia žiadateľa naznačujú, že jeho žiadosť je zjavne neopodstatnená a zneužívajúca. Podľa odseku 2 uvedeného článku 43 sa však tieto osobitné konania musia uskutočniť v primeranom čase, pričom ak sa do štyroch týždňov neprijme žiadne rozhodnutie, členský štát musí dotknutým žiadateľom povoliť vstup na svoje územie a ich žiadosť sa ďalej musí vybaviť v súlade s konaním podľa všeobecného práva.

127. Tieto konania umožňujú členským štátom *v prvom rade* uskutočniť „prvé triedenie“ žiadostí o medzinárodnú ochranu na hranici alebo v tranzitnom priestore pred tým, než povolia dotknutým štátnym príslušníkom vstup na svoje územie. Uvedené štáty tak môžu odoprieť tento vstup osobám, ktoré spomína litovská vláda a ktoré podávajú zjavne neopodstatnené a zneužívajúce žiadosti.

128. Počas trvania týchto osobitných konaní sú členské štáty *ďalej* oprávnené zaistiť dotknutých žiadateľov na hranici alebo v tranzitnom priestore podľa článku 8 ods. 3 písm. c) smernice „o prijímaní“, ak je takéto opatrenie nevyhnutné v súlade s odsekom 2 tohto článku. Podľa môjho názoru pritom ide o prípad, keď vnútroštátne orgány majú odôvodnené podozrenie, že ak by žiadateľ zostal na slobode, prekročil by bez povolenia danú hranicu alebo by sa o to pokúsil.

129. *Napokon*, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí už neoprávnene prekročili štátnu hranicu a žiadajú o azyl na území dotknutého členského štátu, pripomínam, že článok 31 ods. 8 písm. h) smernice „o konaniach“ umožňuje členským štátom, aby v prípadoch uvedených v tomto ustanovení⁸⁴ s cieľom bojovať proti možnému zneužitiu preskúmali takéto žiadosti zrýchlenou formou a v rámci konania na hranici, ako sa uvádza v článku 43 tejto smernice. Zdá sa teda, že v týchto prípadoch môžu vnútroštátne orgány vziať dotknuté osoby späť na hranicu na účely tohto konania. Skutočnosť, že tieto osoby prvotne vstúpili na štátne územie neoprávnene, by podľa môjho názoru mohla svedčiť o tom, že po dobu trvania uvedeného konania je nevyhnutné ich zaistiť na základe článku 8 ods. 3 písm. c) smernice „o prijímaní“.

⁸³ Pozri bod 69 vyššie a článok 9 ods. 1 smernice „o konaniach“.

⁸⁴ Pripomínam, že ide o prípady, keď sa dotknutá osoba bez závažného dôvodu neprihlásila orgánom ani nepodala žiadosť o medzinárodnú ochranu čo najskôr vzhľadom na okolnosti svojho vstupu.

130. Podľa môjho názoru teda nemožno tvrdiť, že obsah smernice „o konaniach“ a smernice „o prijímaní“ sám osebe neumožňuje členským štátom vykonávať na vonkajších hraniciach Únie ich zodpovednosť v oblasti verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti.

131. Pokiaľ ide o *konkrétne podmienky uplatňovania* týchto nástrojov, možno pripustiť, že v prípade takého hromadného prílevu, o aký ide v prejednávanej veci, ktorý má podľa všetkého osobitnú povahu a rozsah, je pre orgány členského štátu mimoriadne ťažké vykonať v rámci osobitných konaní na hraniciach „prvé triedenie“ žiadostí o azyl, ktoré boli podané súčasne značným počtom štátnych príslušníkov tretích krajín, v lehote štyroch týždňov stanovenej v článku 43 ods. 2 smernice „o konaniach“. Odsek 3 tohto článku síce za takýchto okolností umožňuje pokračovať v týchto konaniach aj po uplynutí tejto lehoty, znamená to však vpustenie všetkých dotknutých štátnych príslušníkov na územie štátu – či už konajú v dobrej viere, alebo zneužívajú systém.⁸⁵ Navyše aj Komisia vo svojom návrhu rozhodnutia Rady uvádza, že smernica o „konaniach“ nie je úplne prispôbená takýmto okolnostiam.

132. Bolo by teda možné pripustiť, že do prijatia tohto návrhu bolo nevyhnutné, aby sa na základe článku 72 ZFEÚ členský štát odchyľil od niektorých ustanovení článku 43 smernice „o konaniach“. Podľa môjho názoru by členský štát, ako sa navrhuje v uvedenom návrhu, mohol rozšíriť konania na hraniciach tým, že stanoví, že všetky žiadosti o azyl štátnych príslušníkov, ktorí boli zadržaní alebo nájdení v blízkosti dotknutej hranice po neoprávnenom vstupe alebo po tom, čo sa dostavili na hraničný priechod, budú preskúmané v rámci takýchto konaní,⁸⁶ a v rámci toho sa primerane odchyliť od štvortýždňovej lehoty stanovenej v odseku 2 tohto článku, s cieľom poskytnúť vnútroštátnym orgánom dostatočný čas na uskutočnenie tohto „prvého triedenia“ žiadostí o azyl.⁸⁷

133. Naproti tomu sa domnievam, že nie je nevyhnutné, aby sa členský štát odchyľil od článkov 6 a 7 smernice „o konaniach“ a článku 8 smernice „o prijímaní“ uplatňovaním takých vnútroštátnych ustanovení, akými sú § 140¹² a § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch, s cieľom účinne vykonávať svoju zodpovednosť v oblasti verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti v prípade „hromadného prílevu“ migrantov na jeho hranicu, a to bez ohľadu na povahu a rozsah tohto prílevu. Ako som práve vysvetlil, osobitné konania posudzovania žiadostí o azyl na hraniciach stanovené v článku 43 prvej uvedenej smernice a možnosť zaistiť v tejto súvislosti niektorých žiadateľov podľa článku 8 ods. 3 písm. c) druhej uvedenej smernice umožňujú čeliť takejto situácii, v prípade potreby aj za pomoci určitých úprav.

b) O dodržiavaní základných práv

134. Pri skúmaní zlučiteľnosti akéhokoľvek mimoriadneho a dočasného odchyľujúceho sa opatrenia nemožno zabúdať na základné práva dotknutých osôb. Hoci v prípade „výnimočných okolností“ je síce teoreticky možné zaviesť viaceré obmedzenia týchto práv na účely ochrany verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti, stále platí, že *v prvom rade* treba vždy zachovať rovnováhu medzi uvedenými právami a týmito požiadavkami, *ďalej* že určité obmedzenia sú také závažné, že v demokratickej spoločnosti nie sú nikdy prijateľné, a *napokon*, že niektoré práva nepripúšťajú obmedzenie za žiadnych okolností.

⁸⁵ Vnútroštátne orgány môžu obmedziť voľný pohyb týchto žiadateľov len na oblasť nachádzajúcu sa v blízkosti hraníc alebo tranzitných priestorov tohto členského štátu v súlade s článkom 7 smernice „o prijímaní“.

⁸⁶ Pozri článok 2 ods. 2 návrhu rozhodnutia Rady.

⁸⁷ Článok 2 ods. 5 návrhu rozhodnutia Rady tak umožňuje predĺžiť lehotu na priznanie práva vstúpiť na územie na šesťnásť týždňov.

135. V tejto súvislosti treba podľa môjho názoru zohľadniť nielen Chartu, ale aj EDLP, ktorý stanovuje minimálnu hranicu ochrany, pod ktorú Únia nemôže zostúpiť. To isté platí aj pre Ženevský dohovor. Aj keď Únia nie je zmluvnou stranou tohto dohovoru, článok 78 ods. 1 ZFEÚ a článok 18 Charty jej ukladajú povinnosť dodržiavať pravidlá, ktoré sú v ňom obsiahnuté. V dôsledku toho sa Súdny dvor v rámci svojho výkladu článku 72 ZFEÚ a výnimiek z práva Únie, ktoré by toto ustanovenie mohlo odôvodniť, musí uistiť, že tento výklad rešpektuje úroveň ochrany zaručenú týmto dohovorom.⁸⁸

1) O skutočnosti, že štátnemu príslušníkovi tretej krajiny nie je umožnený prístup ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany

136. V prvom rade sa domnievam, že ustanovenie, akým je § 140¹² zákona o cudzincoch, ktoré v praxi až na výnimky neumožňuje štátnym príslušníkom tretích krajín prístup ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany, pokiaľ na litovské územie vstúpili neoprávnene, nie je zlučiteľné so základnými právami zaručenými Chartou, a to ani v prípade „hromadného prílevu“ migrantov.

137. Na jednej strane je totiž takéto ustanovenie podľa mňa v rozpore s právom na azyl, ktoré je ako také zaručené v článku 18 Charty. V tejto súvislosti zdôrazňujem, že účinnosť tohto práva závisí od prístupu ku konaniu v tejto oblasti.⁸⁹ Je pravda, že uvedené právo možno obmedziť za podmienok stanovených v článku 52 ods. 1 Charty.⁹⁰ Domnievam sa však, že ak sa v praxi bráni štátnemu príslušníkovi tretej krajiny požiadať o medzinárodnú ochranu, zasahuje sa tým do „podstaty“ tohto práva.⁹¹

138. Na druhej strane odmietnutie prijať na posúdenie žiadosť o azyl podanú štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na vnútroštátnom území, by bolo tiež v rozpore so zásadou zákazu vyhostenia alebo vrátenia, ako je stanovená v článku 19 ods. 2 Charty.

139. Toto základné právo, ktoré priamo súvisí so zákazom mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, ktorý je obsiahnutý v článku 4 Charty a článku 3 EDLP, totiž nepripúšťa žiadne obmedzenie. Členským štátom zakazuje za akýchkoľvek okolností vystahovať, vydať alebo vyhostiť osobu do štátu, v ktorom existuje vážne nebezpečenstvo, že bude vystavená takémuto zaobchádzaniu.⁹²

140. Členský štát pritom nemôže toto nebezpečenstvo vylúčiť, a tak splniť svoje povinnosti v oblasti zákazu vyhostenia alebo vrátenia, pokiaľ ide o štátneho príslušníka tretej krajiny neoprávnene sa zdržiavajúceho na jeho území, ak pred vyhostením dotknutej osoby neposúdi žiadosť, v ktorej táto osoba práve tvrdí, že sa obáva prenasledovania vo svojej krajine pôvodu.⁹³

⁸⁸ Pozri najmä rozsudok zo 14. mája 2019, M a i. (Odňatie postavenia utečenca) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, body 74 a 75).

⁸⁹ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Maďarsko (Prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 102).

⁹⁰ Podľa tohto ustanovenia je akékoľvek obmedzenie výkonu práva zaručeného Chartou prípustné len vtedy, ak je po prvé „stanovené zákonom“, po druhé rešpektuje „podstatu“ tohto práva a po tretie dodržiava zásadu proporcionality.

⁹¹ Takéto odňatie práva treba podľa môjho názoru odlišiť od možnosti posúdiť žiadosť v zrýchlenom konaní alebo v rámci osobitného konania na hranici.

⁹² Pozri najmä rozsudok zo 14. mája 2019, M a i. (Odňatie postavenia utečenca) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, body 94 až 96). Pozri tiež článok 15 EDLP, ktorý v odseku 1 umožňuje členským štátom odchyliť sa od záväzkov stanovených v tomto dohovore v prípade vojny alebo akéhokoľvek iného verejného ohrozenia existencie štátu, ale ktorý v odseku 2 spresňuje, že nepovoľuje žiadnu odchýlku od článku 3 uvedeného dohovoru.

⁹³ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Observations on Draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27. septembra 2021, bod 17.

141. Uvedený výklad nie je spochybnený tvrdením litovskej vlády, podľa ktorého sa štátny príslušník tretej krajiny, ktorý neoprávnene vstupuje na územie štátu v rámci „hromadného prílevu“, v podstate dopúšťa zneužívajúceho správania, ktoré odôvodňuje odňatie jeho práva požiadať o azyl, a podľa ktorého zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia nemožno v takejto situácii považovať za absolútnu.

142. *Na jednej strane* chcem totiž pripomenúť, že tvorcovia Ženevského dohovoru uznali, že pri uplatňovaní svojho práva na azyl sú utečenci – vrátane žiadateľov o azyl, pokiaľ nebola ich žiadosť zamietnutá⁹⁴ –, často nútení neoprávnene vstúpiť na územie štátov, v ktorých hľadajú ochranu. Títo tvorcovia ani zďaleka neumožnili členským štátom z uvedeného dôvodu odňať týmto utečencom ich právo žiadať o azyl – naopak, v článku 31 tohto dohovoru vymedzili právomoc štátov ukladať im trestnoprávne sankcie za neoprávnený vstup alebo pobyt na svojom území⁹⁵ – k tomuto aspektu sa ešte vrátim. *Na druhej strane* povinnosti, ktoré pre štáty vyplývajú z dodržiavania zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, ako je zaručená v článku 19 ods. 2 Charty, platia bez ohľadu na správanie dotknutej osoby.⁹⁶

143. Rozsudok vo veci N.D. a N.T. v. Španielsko,⁹⁷ na ktorý sa odvoláva litovská vláda, podľa môjho názoru nepreukazuje opak. Tento rozsudok sa netýka zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, ako je chránená v článku 3 EDLP, a navyše sa týka veľmi špecifických okolností – sťažovatelia sa podieľali na kolektívnom útoku s cieľom pokúsiť sa vstúpiť na španielske územie násilným prekonaním hraničnej zatarasy – značne odlišných od okolností prejednávanej veci. V každom prípade, aj keby sa tento rozsudok mal chápať v tom zmysle, že podľa Európskeho súdu pre ľudské práva skutočnosť, že žiadateľ o azyl neoprávnene vstúpil na územie štátu v rámci hromadného prílevu migrantov, oprávňuje tento štát nezaoberať sa jeho žiadosťou o azyl, o čom veľmi pochybujem, vyplývalo by z toho len to, že právo Únie by tak poskytovalo v článku 18 a článku 19 ods. 2 Charty širšiu ochranu ako EDLP, čo výslovne umožňuje článok 52 ods. 3 prvého uvedeného nástroja.

2) O možnosti zaistiť žiadateľa len z toho dôvodu, že neoprávnene prekročil štátnu hranicu

144. *V druhom rade* sa domnievam, že ustanovenie, akým je § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch, ktoré umožňuje zaistiť žiadateľa o azyl len z toho dôvodu, že neoprávnene prekročil štátnu hranicu, rovnako nie je v súlade so základnými právami zaručenými Chartou a inými relevantnými nástrojmi, a to ani v prípade „hromadného prílevu“ migrantov.

⁹⁴ Pozri GOODWIN-GILL, G. S.: L'article 31 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: l'absence de sanctions pénales, la détention et la protection. In: FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. (eds.): *La Protection des réfugiés en droit international*. Bruxelles: Larcier, 2008, s. 232 až 234.

⁹⁵ UNHCR, *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens*, c. d., body 11 a 14, ako aj uvádzané odkazy. Okrem toho normotvorca Únie už stanovil menej radikálne opatrenia na boj proti prípadnému zneužívaniu v tejto oblasti (pozri body 63 a 129 vyššie).

⁹⁶ Pozri rozsudok zo 14. mája 2019, M a i. (Odňatie postavenia utečenca) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 94).

⁹⁷ ESLP, 13. februára 2020, CE:ECHR:2020:0213JUD000867515. V tomto rozsudku Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že Španielsko mohlo odchylné od zásady zákazu kolektívneho vyhostenia stanoveného v článku 4 protokolu č. 4 EDLP vrátiť migrantov, ktorí sa pokúsili neoprávnene prekročiť jeho hranicu, bez toho, aby preskúmalo ich individuálnu situáciu, pričom tento súd sa odvolával jednak na správanie dotknutých osôb, a jednak na skutočnosť, že tento štát ponúka účinné možnosti legálneho vstupu (body 201, 218, 222 a 231).

145. *Na jednej strane* toto ustanovenie tým, že stanovuje takéto opatrenie zaistenia, zasahuje obzvlášť závažným spôsobom do práva na slobodu zakotveného v článku 6 Charty. V tejto súvislosti chcem pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora vzhľadom na význam tohto základného práva a závažnosť zásahu sú obmedzenia výkonu tohto práva prípustné len vtedy, ak nepôsobia nad rámec toho, čo je prísne nevyhnutné.⁹⁸

146. V odpovedi na otázku Súdneho dvora na pojednávaní týkajúcu sa konkrétneho spôsobu, akým § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch prispieva v rámci nevyhnutnosti k udržaniu verejného poriadku a verejnej bezpečnosti na litovskom území, ako aj presného účelu opatrenia zaistenia uloženého na základe tohto ustanovenia, litovská vláda predovšetkým uviedla, že ak by sa migrantom podarilo neoprávnene vstúpiť na vnútroštátne územie, ich prípadné zaistenie by malo za cieľ zabrániť nelegálnemu sekundárnemu pohybu v schengenskom priestore; inak by podľa tejto vlády veľká väčšina týchto osôb pravdepodobne nezostala v Litve a pokračovala by v ceste do iných členských štátov.

147. Z tohto hľadiska pritom takéto opatrenie podľa mňa ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ochranu verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti.

148. Skutočnosť, že žiadateľ neoprávnene vstúpil na vnútroštátne územie nepochybne môže v určitých prípadoch predstavovať indíciu rizika úteku – prípadne do iných členských štátov – tohto žiadateľa. Ak by bola potvrdená inými skutočnosťami, toto riziko by mohlo oprávnene viesť k potrebe zaistiť dotknutú osobu na určitú dobu, ako to navyše umožňuje článok 8 ods. 3 písm. b) smernice „o prijímaní“.⁹⁹ Naproti tomu, pokiaľ takéto skutočnosti neexistujú, opatrenie zaistenia odôvodnené iba neoprávneným vstupom hraničí so svojvôľou.¹⁰⁰

149. *Na druhej strane* také opatrenie, akým je opatrenie stanovené v § 140¹⁷ bode 2 zákona o cudzincoch, je podľa môjho názoru v rozpore s článkom 31 ods. 1 Ženevského dohovoru. Chcem pripomenúť, že v súlade s týmto ustanovením zmluvné štáty tohto dohovoru nesmú za určitých podmienok „trestne stíhať“ „utečencov“ – pripomínam, že vrátane žiadateľov o azyl – pre nezákonný vstup alebo prítomnosť.

150. Cieľom tohto ustanovenia je zabrániť tomu, aby boli tieto osoby sankcionované za neoprávnený vstup alebo pobyt na území štátu.¹⁰¹ Vzhľadom na tento cieľ sa všeobecne uznáva, že pojem „trestne stíhať“ v zmysle tohto ustanovenia treba chápať autonómne a široko ako každé opatrenie, ktoré má nielen preventívny, ale aj represívny či odradzujúci charakter, bez ohľadu na jeho kvalifikáciu podľa vnútroštátneho práva.¹⁰²

151. Hoci, ako uviedla litovská vláda na pojednávaní, opatrenie zaistenia podľa § 140¹⁷ bodu 2 zákona o cudzincoch nepredstavuje v litovskom práve trestnú sankciu, táto vláda pri tejto príležitosti uznala, že takéto zaistenie má do určitej miery potrestať žiadateľov, ktorí neoprávnene prekročili štátnu hranicu, a odradiť ďalších migrantov, ktorí by sa chceli pokúsiť konať rovnakým spôsobom.

⁹⁸ Pozri rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 56).

⁹⁹ Pozri v prejednávanej veci tiež bod 23 a poznámku pod čiarou 16 vyššie.

¹⁰⁰ Pozri analogicky Výbor pre ľudské práva, *A v. Austrália*, 1997, odsek 94. Pozri tiež UNHCR, *Usmernenia o uplatniteľných kritériách a normách týkajúcich sa zadržovania žiadateľov o azyl a alternatív zaistenia*, 2012, body 31 a 32.

¹⁰¹ Hoci teda článok 5 ods. 3 Kódexu schengenských hraníc stanovuje, že členské štáty zavedú sankcie za neoprávnené prekročenie vonkajších hraníc, ukladá im túto povinnosť „bez toho, aby boli dotknuté... povinnosti členských štátov v oblasti medzinárodnej ochrany“, pričom takéto sankcie v zásade nemožno uložiť utečencom.

¹⁰² Pozri GOODWIN-GILL, G. S.: c. d., s. 232 až 234.

152. Takéto opatrenie zaistenia preto podľa môjho názoru predstavuje „trestné stíhanie“ v zmysle článku 31 ods. 1 Ženevského dohovoru. Keďže § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch sa vzťahuje výlučne na žiadateľov o azyl, môže byť podľa mňa zlučiteľné s týmto základným ustanovením len vtedy, ak by sa týkalo len tých žiadateľov, ktorí nespĺňajú podmienky stanovené v uvedenom ustanovení,¹⁰³ čo zrejme nie je tento prípad.

4. Predbežný záver

153. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú časť oboch otázok v tom zmysle, že článok 72 ZFEÚ neumožňuje členskému štátu, aby odchylné od smernice „o konaniach“ a smernice „o prijímaní“ uplatňoval také ustanovenia, akými sú § 140¹² a § 140¹⁷ bod 2 zákona o cudzincoch, v prípade „výnimočných okolností“ vyznačujúcich sa „hromadným prílevom“ migrantov na jeho hranicu.

VI. Návrh

154. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najvyšší správny súd, Litva), takto:

1. Vnútroštátne ustanovenie, ktoré až na výnimky neumožňuje štátnym príslušníkom tretích krajín prístup ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany na území dotknutého členského štátu, pokiaľ na toto územie vstúpili neoprávnene, nie je zlučiteľné s článkom 6 ods. 1 a 2 a článkom 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.
2. Vnútroštátne ustanovenie, ktoré umožňuje zaistiť žiadateľa o medzinárodnú ochranu len z toho dôvodu, že neoprávnene prekročil hranicu dotknutého členského štátu, nie je zlučiteľné s článkom 8 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu.
3. Článok 72 ZFEÚ neumožňuje členskému štátu, aby uplatňoval takéto vnútroštátne ustanovenia odchylné od smerníc 2013/32 a 2013/33 v prípade „výnimočných okolností“ vyznačujúcich sa „hromadným prílevom“ migrantov na jeho hranicu.

¹⁰³ V tejto súvislosti by som chcel len spresniť, že pokiaľ ide o podmienku, podľa ktorej utečenci musia prichádzať „priamo z územia, kde ich život alebo ich sloboda boli ohrozené“, je všeobecne prípustné, že tento výraz by sa nemal chápať doslovne a že sa vzťahuje aj na situácie, v ktorých dotknuté osoby na svojej ceste prechádzajú cez inú krajinu, kde im nebola zaručená účinná ochrana (pozri GOODWIN-GILL, G. S.: c. d., s. 232), pričom do tejto kategórie možno s veľkou pravdepodobnosťou zaradiť aj Bielorusko. Preto samotná skutočnosť, že predtým, ako vstúpil do Litvy, sa žiadateľ o azyl počas cesty zo svojej krajiny krátko zdržiaval v Bielorusku, neznamená, že by stratil nárok na ochranu stanovenú v článku 31 ods. 1 Ženevského dohovoru.