Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PRIIT PIKAMÄE
prednesené 25. júna 2020[1]

Vec C-808/18

Európska komisia
proti

Maďarsku

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Smernica 2013/32/EÚ – Vnútroštátne konanie o posúdení žiadosti o medzinárodnú ochranu – Článok 6 – Účinný prístup – Článok 43 – Procesné záruky – Článok 46 ods. 5 a 6 – Neexistencia odkladného účinku opravných prostriedkov podaných proti správnym rozhodnutiam, ktorými sa odmieta priznanie postavenia utečenca – Smernica 2013/33/EÚ – Článok 2 písm. h) – Povinné umiestnenie do tranzitných priestorov – Pojem ‚zaistenie' – Smernica 2008/115/ES – Článok 5, článok 6 ods. 1, článok 12 ods. 1 a článok 13 ods. 1 – Návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu"

Obsah

I. Právny rámec ... 3

A. Právo Únie ... 3

1. Smernica 2008/115 ... 3

2. Smernica 2013/32 ... 4

3. Smernica 2013/33 ... 6

B. Maďarské právo ... 7

1. Zákon o práve na azyl ... 7

2. Zákon o štátnych hraniciach ... 9

II. Konanie pred podaním žaloby ... 10

III. Analýza ... 12

1 Jazyk prednesu: francúzština.

A. O neexistencii účinného prístupu ku konaniu o azyle 12

1. Tvrdenia účastníkov konania 12

2. Posúdenie 14

a) O presnom určení povinnosti, ktorá je predmetom žalobného dôvodu 14

b) Uplatnenie na prejednávanú vec 15

B. O porušení procesných pravidiel uplatniteľných na žiadosti o medzinárodnú ochranu 19

1. Tvrdenia účastníkov konania 19

2. Posúdenie 20

a) O uplatniteľnosti článku 43 smernice 2013/32 20

b) O nedodržaní záruk zakotvených v článku 43 smernice 2013/32 21

c) O článku 72 ZFEÚ 23

C. O všeobecnom zaisťovaní žiadateľov o azyl a nedodržaní relevantných procesných záruk 25

1. Tvrdenia účastníkov konania 25

2. Posúdenie 27

a) O existencii zaistenia 27

b) O zákonnosti zaistenia 30

D. O nedodržaní postupov stanovených smernicou 2008/115 31

1. Tvrdenia účastníkov konania 31

2. Posúdenie 33

a) O uplatniteľnosti smernice 2008/115 33

b) O článku 72 ZFEÚ 35

E. O chýbajúcej účinnosti opravných prostriedkov podaných proti rozhodnutiam o zamietnutí žiadosti o azyl 36

1. Tvrdenia účastníkov konania 36

2. Posúdenie 37

IV. O trovách 41

V. Návrh 41

1. V rámci prejednávanej veci podala Európska komisia na Súdny dvor žalobu podľa článku 258 druhého odseku ZFEÚ, ktorou sa domáhala určenia, že Maďarsko si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z určitých ustanovení smerníc 2013/32/EÚ [2], 2013/33/EÚ [3] a 2008/115/ES [4].

2. Touto žalobou, ktorej rozsah je veľmi široký, sa spochybňuje zlučiteľnosť podstatnej časti maďarskej právnej úpravy, ktorá upravuje konania o posúdení žiadostí o azyl a konania týkajúce sa výkonu návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na vnútroštátnom území, s právom Únie. Právna problematika, ktorú nastoľuje, je určite významná, najmä pokiaľ ide o otázku, či sa má situácia žiadateľov o azyl, ktorí sa nachádzajú v tranzitných priestoroch na srbsko-maďarskej štátnej hranici, kvalifikovať ako „zaistenie“ v zmysle smernice 2013/33.

3. Vzhľadom na citlivosť rozsudku, ktorý má byť vydaný, je možné, že výklad poskytnutý Súdnym dvorom bude mať v súčasnej situácii, keď ostatné členské štáty sprísňujú svoje vnútroštátne právne úpravy v tejto oblasti, dôsledky presahujúce rámec prejednávanej veci.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2008/115

4. Článok 2 ods. 2 smernice 2008/115 stanovuje:

„Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín:

a) ktorým sa v súlade s článkom 13 Kódexu schengenských hraníc odoprel vstup, alebo ktorí boli zadržaní príslušnými orgánmi v súvislosti s neoprávneným prekročením vonkajšej pozemnej, vzdušnej alebo vodnej hranice členského štátu a ktorí následne v tomto členskom štáte nezískali oprávnenie alebo právo na pobyt;

…“

5. Článok 6 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„Členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5.“

6. Článok 12 ods. 1 uvedenej smernice znie:

„Rozhodnutia o návrate, rozhodnutia o zákaze vstupu, ak sa vydali a rozhodnutia o odsune sa vydávajú písomne, pričom sa v nich uvádzajú skutkové a právne dôvody, ako aj informácie o dostupných opravných prostriedkoch.“

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60).

3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96).

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

7. Podľa článku 13 ods. 1 smernice 2008/115:

„Dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny sa poskytne účinný opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje príslušný súdny alebo správny orgán, alebo príslušný orgán zložený z členov, ktorí sú nestranní a majú zaručenú nezávislosť, na odvolanie sa proti rozhodnutiam vzťahujúcim sa na návrat uvedeným v článku 12 ods. 1 alebo na ich preskúmanie.“

2. Smernica 2013/32

8. Článok 3 smernice 2013/32 stanovuje:

„1. Táto smernica sa uplatňuje na všetky žiadosti o medzinárodnú ochranu podané na území členských štátov vrátane hraníc, teritoriálnych vôd a tranzitných priestorov, a na odňatie medzinárodnej ochrany.

…“

9. Článok 6 tejto smernice 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.

…

2. Členské štáty zabezpečia, aby osoba, ktorá požiadala o medzinárodnú ochranu, mala skutočnú možnosť podať žiadosť čo najskôr. Ak žiadateľ nepodá 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 osobne a/alebo na určenom mieste.

…

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.“

10. Článok 24 ods. 3 uvedenej smernice znie:

„Členské štáty zabezpečia, aby sa žiadateľom v prípade, keď sa zistí, že sa jedná o žiadateľov, ktorí potrebujú osobitné procesné záruky, poskytla primeraná podpora, aby mohli využívať práva a plniť povinnosti vyplývajúce z tejto smernice počas trvania celého konania o azyle.

Ak sa takáto primeraná podpora nemôže poskytnúť v rámci konaní uvedených v článku 31 ods. 8 a článku 43, najmä ak sa členské štáty domnievajú, že žiadateľ potrebuje osobitné procesné záruky v dôsledku mučenia, znásilnenia alebo iných závažných foriem psychického, fyzického alebo sexuálneho násilia, členské štáty neuplatnia alebo prestanú uplatňovať článok 31 ods. 8 a článok 43. Ak členské štáty na žiadateľov, na ktorých sa podľa tohto pododseku nemôže uplatniť článok 31 ods. 8 a článok 43, uplatňujú článok 46 ods. 6, poskytnú aspoň záruky stanovené v článku 46 ods. 7“

11. Článok 26 ods. 1 tej istej smernice stanovuje:

„Členské štáty nezaistia žiadnu osobu výlučne preto, že je žiadateľom. Dôvody a podmienky zaistenia a záruky poskytované zaisteným žiadateľom musia byť v súlade so smernicou 2013/33/EÚ.“

12. Článok 43 smernice 2013/32, 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 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.“

13. Článok 46 tejto smernice stanovuje:

„…

5. Bez toho, aby bol dotknutý odsek 6, umožnia členské štáty žiadateľom zostať na území dovtedy, kým neuplynie lehota na uplatnenie ich práva na účinný opravný prostriedok, a ak sa takéto právo uplatnilo, dovtedy, kým sa o opravnom prostriedku nerozhodne.

6. V prípade rozhodnutia:

a) považujúceho žiadosť za zjavne neopodstatnenú podľa článku 32 ods. 2 alebo za neopodstatnenú po posúdení podľa článku 31 ods. 8, s výnimkou prípadov, keď sa tieto rozhodnutia zakladajú na okolnostiach uvedených v článku 31 ods. 8 písm. h);

b) považujúceho žiadosť za neprípustnú podľa článku 33 ods. 2 písm. a), b) alebo d);

c) zamietajúceho opätovné otvorenie prípadu žiadateľa po jeho zastavení podľa článku 28, alebo

d) nepreskúmať alebo nepreskúmať v plnom rozsahu žiadosť podľa článku 39;

má súd právomoc rozhodnúť, či žiadateľ môže alebo nemôže zostať na území členského štátu, a to buď na žiadosť žiadateľa alebo z úradnej moci, ak takéto rozhodnutie zrušuje právo žiadateľa zostať v členskom štáte a ak v takýchto prípadoch nie je vo vnútroštátnom práve stanovené právo zostať v členskom štáte dovtedy, kým nebude rozhodnuté o opravnom prostriedku.

…

8. Členské štáty umožnia žiadateľovi zostať na území dovtedy, kým nebude známy výsledok konania, v ktorom sa rozhodne, či žiadateľ môže alebo nemôže zostať na území podľa odsekov 6 a 7.

…“

3. Smernica 2013/33

14. Podľa článku 8 smernice 2013/33:

„1. Členské štáty nesmú zaistiť osobu len z toho dôvodu, že táto osoba je žiadateľom v súlade so smernicou [2013/32].

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:

a) na účely zistenia alebo overenia jeho totožnosti alebo štátnej príslušnosti;

b) na účely zistenia tých skutočností, na ktorých je založená jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktoré by bez zaistenia nebolo možné získať, najmä ak existuje riziko úteku žiadateľa;

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

d) ak je žiadateľ zaistený a vzťahuje sa na neho konanie o návrate podľa smernice [2008/115], s cieľom pripraviť návrat a/alebo výkon vyhostenia a príslušný členský štát môže na základe objektívnych kritérií vrátane skutočnosti, že žiadateľ už mal prístup ku konaniu o azyle, doložiť, že existuje odôvodnené podozrenie, že žiadateľ žiada o medzinárodnú ochranu výlučne s cieľom oddialiť alebo zmariť vykonanie rozhodnutia o návrate;

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

f) v súlade s článkom 28 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov.

Dôvody zaistenia sa stanovia vo vnútroštátnom práve.

…“

15. Článok 9 tejto smernice stanovuje:

„…

2. Zaistenie žiadateľov nariaďujú písomne súdne alebo správne orgány. V príkaze na zaistenie sa uvedú dôvody týkajúce sa skutkového, ako aj právneho stavu, na ktorých je zaistenie založené.

3. Ak je zaistenie nariadené správnymi orgánmi, členské štáty zabezpečia urýchlené súdne preskúmanie zákonnosti zaistenia, ktoré sa vykoná z úradnej moci a/alebo na žiadosť žiadateľa. Ak sa preskúmanie vykonáva z úradnej moci, rozhodne sa o ňom čo najskôr po zaistení. V prípade preskúmania na žiadosť žiadateľa sa o ňom rozhodne čo najskôr po začatí príslušného konania. Na tento účel členské štáty určia vo vnútroštátnom práve lehotu, v akej sa súdne preskúmanie z úradnej moci a/alebo súdne preskúmanie na žiadosť žiadateľa majú vykonať.

Dotknutý žiadateľ musí byť bezodkladne prepustený, ak je podľa súdneho preskúmania jeho zaistenie nezákonné.

…“

16. Článok 11 ods. 2 uvedenej smernice stanovuje:

„Maloleté osoby možno zaistiť len v krajnom prípade a ak sa dospeje k záveru, že by sa nemohli účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia. Takéto zaistenie sa nariaďuje na najkratší čas a musí byť vyvinuté maximálne úsilie na prepustenie zaistených maloletých osôb a na ich umiestnenie do ubytovacieho zariadenia vhodného pre maloleté osoby.

…“

B. Maďarské právo

1. Zákon o práve na azyl

17. § 71/A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zákon č. LXXX z roku 2007 o práve na azyl, ďalej len „zákon o práve na azyl“) stanovuje:

„1. Ak cudzinec predloží svoju žiadosť v tranzitnom priestore:

a) pred vstupom na územie Maďarska alebo

b) po jeho zadržaní na území Maďarska v rámci pásma [ôsmich kilometrov] od línie vonkajšej hranice, ako je definovaná v článku 2 ods. 2 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)[5], alebo od hraničných znakov, a to po tom, čo bol eskortovaný za bránu zariadenia slúžiaceho na ochranu poriadku na hraniciach, ako sa uvádza v zákone o štátnych hraniciach;

uplatnia sa ustanovenia tejto kapitoly s výnimkami stanovenými v tomto paragrafe.

…

4. Ak od predloženia žiadosti uplynuli štyri týždne, cudzinecká polícia povolí vstup na maďarské územie v súlade so zákonom.

5. Ak žiadosť nie je neprípustná, cudzinecká polícia povolí vstup na územie v súlade so zákonom.

6. Ak sa povolí vstup na maďarské územie, orgán príslušný v azylových veciach uskutoční azylové konanie v súlade so všeobecnými pravidlami.

7. Pravidlá týkajúce sa konania na hraniciach sa neuplatňujú na osoby, ktoré potrebujú osobitné zaobchádzanie.“

5 Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1, ďalej len „Kódex schengenských hraníc“.

18. § 31/A ods. 1 tohto zákona doslovne preberá dôvody zaistenia stanovené v článku 8 ods. 3 smernice 2013/33. § 31/A ods. 2 tohto zákona stanovuje, že „zaistenie žiadateľov o azyl možno nariadiť po posúdení jednotlivého prípadu a výlučne vtedy, ak sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť opatrením, ktoré zaručí, že dotknutá osoba zostane dostupná“, a § 31/A ods. 5 stanovuje, že „zaistenie žiadateľov o azyl sa nariaďuje rozhodnutím, ktoré je vykonateľné hneď po jeho oznámení“.

19. § 31/B uvedeného zákona stanovuje:

„1. Žiadne zaistenie nemožno nariadiť len z dôvodu, že bola predložená žiadosť o azyl.

2. Zaistenie nemožno nariadiť vo vzťahu k žiadateľovi o azyl, ktorým je maloletá osoba bez sprievodu.

3. Zaistenie môže byť nariadené vo vzťahu k rodine s maloletými deťmi len ako posledná možnosť, berúc do úvahy predovšetkým najlepší záujem detí.

…“

20. § 80/H zákona o práve na azyl znie:

„V prípade krízovej situácie spôsobenej masovou migráciou sa ustanovenia kapitol I až IV a V/A až VIII uplatnia s výnimkami stanovenými v § 80/I až 80/K.“

21. § 80/I písm. i) zákona o práve na azyl vylučuje uplatnenie § 30 a § 31 [písm. a)], ako aj § 71/A až § 72 [písm. i)] toho istého zákona.

22. § 80/J zákona o práve na azyl znie:

„1. Žiadosť o azyl musí byť podaná osobne na príslušnom orgáne a výlučne v tranzitnom priestore okrem prípadu, keď žiadateľ o azyl:

a) podlieha donucovaciemu opatreniu, opatreniu alebo odsúdeniu, ktorými sa obmedzuje osobná sloboda,

b) podlieha opatreniu zaistenia, ktoré nariadil orgán príslušný v azylových veciach,

c) má na maďarskom území legálny pobyt a nežiada o ubytovanie v prijímacom centre.

2. Žiadateľ o azyl podlieha azylovému konaniu od predloženia svojej žiadosti o medzinárodnú ochranu na príslušnom orgáne až do oznámenia rozhodnutia prijatého na konci konania, keď už proti tomu nie je možné podať opravný prostriedok.

…

4. Počas trvania tohto konania nemajú žiadatelia o azyl, ktorí sa zdržiavajú v tranzitnom priestore, práva uvedené v § 5 ods. 1 písm. a) a c).

5. Orgán príslušný v azylových veciach určí žiadateľovi o azyl ako miesto jeho pobytu tranzitný priestor dovtedy, kým nenadobudne vykonateľnosť príkaz na odovzdanie podľa nariadenia Dublin alebo rozhodnutie, proti ktorému už nie je možný opravný prostriedok. Žiadateľ o azyl môže opustiť tranzitný priestor prekročením výstupnej brány.

6. Ak je žiadateľ o azyl maloletou osobou bez sprievodu mladšou ako 14 rokov, orgán príslušný v azylových veciach uskutoční po vstupe maloletej osoby do krajiny azylové konanie podľa všeobecných pravidiel. Bezodkladne jej poskytne dočasné ubytovanie a súčasne požiada orgán príslušný vo veciach opatrovníctva, aby ustanovil opatrovníka zodpovedného za ochranu a zastupovanie maloletej osoby. Opatrovník musí byť ustanovený do ôsmich dní od prijatia žiadosti od orgánu príslušného v azylových veciach. Orgán príslušný vo veciach opatrovníctva bezodkladne oznámi meno ustanoveného opatrovníka maloletému bez sprievodu a orgánu príslušnému v azylových veciach.“

23. § 80/K tohto zákona stanovuje:

„…

2. Orgán príslušný v azylových veciach vydá rozhodnutie na základe informácií, ktoré má k dispozícii, alebo konanie ukončí, ak žiadateľ o azyl:

…

d) opustí tranzitný priestor.

…

4. Rozhodnutie o ukončení konania podľa odseku 2 vyššie nemožno napadnúť v rámci sporového správneho konania.

…“

2. Zákon o štátnych hraniciach

24. § 15/A államhatárról szóló, 2007. évi LXXXIX (zákon č. LXXXIX z roku 2007 o štátnych hraniciach, ďalej len „zákon o štátnych hraniciach“) stanovuje:

„1. V priestore uvedenom v § 5 ods. 1 možno zriadiť tranzitný priestor na účely vytvorenia miesta dočasného pobytu pre osoby žiadajúce o priznanie azylu alebo doplnkovej ochrany… a miesta, kde sa uskutočňujú konania vo veciach azylu a kontroly prisťahovalectva a kde sú umiestnené zariadenia potrebné na tento účel.

2. Žiadateľ o medzinárodnú ochranu nachádzajúci sa v tranzitnom priestore môže vstúpiť na maďarské územie, ak:

a) orgán príslušný v azylových veciach prijme rozhodnutie, ktorým sa mu priznáva medzinárodná ochrana,

b) sú splnené podmienky pre uplatnenie všeobecných pravidiel pre konanie o azyle, alebo

c) je potrebné uplatniť ustanovenia § 71/A ods. 4 a 5 zákona [o práve na azyl].

2a. Počas krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou možno žiadateľovi o azyl nachádzajúcemu sa v tranzitnom priestore povoliť vstup na územie Maďarska v prípadoch uvedených v odseku 2 písm. a) a b)

…“

II. Konanie pred podaním žaloby

25. Dňa 11. decembra 2015 zaslala Komisia Maďarsku formálnu výzvu týkajúcu sa toho, že tento členský štát porušil článok 46 ods. 1, 3, 5 a 6 smernice 2013/32 vykladaný so zreteľom na článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ako aj na článok 3 ods. 8 smernice 2010/64/EÚ[6]. Komisia v nej vyjadrila svoje obavy, pokiaľ ide o účinok právnych prostriedkov nápravy v prípade konaní na hraniciach, chýbajúci automatický odkladný účinok opravných prostriedkov podaných proti zamietavým rozhodnutiam v oblasti azylu, o záruku osobného pohovoru v rámci súdneho preskúmania rozhodnutí, ktorými sa žiadosti zamietajú ako neprípustné, a rozhodnutí prijatých na základe zrýchleného konania, o autonómnu procesnú právomoc sudcov asistentov v rámci konaní súdneho preskúmania a napokon o nedodržanie právnych predpisov Únie týkajúcich sa práva na tlmočenie a preklad v trestnom konaní.

26. Maďarsko na formálnu výzvu odpovedalo listom doručeným Komisii 12. februára 2016, v ktorom tento členský štát tvrdil, že relevantná maďarská právna úprava je s právom Únie zlučiteľná.

27. Dňa 7. marca 2017 Maďarsko prijalo zákon č. XX z roku 2017 o zmene a doplnení zákona o práve na azyl. Komisia konštatovala, že tento zákon vyvolal nové obavy navyše k tým, ktoré boli vyjadrené vo formálnej výzve z 11. decembra 2015, a to v týchto bodoch: odsun neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v rozpore s postupmi stanovenými v smernici 2008/115, nezabezpečenie účinného prístupu ku konaniu o azyle, nezákonné rozšírenie konania na hraniciach, všeobecné zaisťovanie žiadateľov o azyl, nedodržanie stanovených procesných záruk, nevhodné uplatňovanie zásady bezpečnej tretej krajiny, nezaplatenie denného príspevku žiadateľom o medzinárodnú ochranu, porušenie pravidiel Únie v oblasti pokrytia nákladov spojených s podmienkami prijímania a skrátenie lehoty na podanie žiadostí o preskúmanie prvostupňových rozhodnutí o zamietnutí žiadosti o azyl z ôsmich na tri dni.

28. Dňa 18. marca 2017 Komisia zaslala Maďarsku doplňujúcu formálnu výzvu, v ktorej mu vytýkala, že si nesplnilo svoje povinnosti vyplývajúce z článku 5, článku 6 ods. 1, článku 12 ods. 1 a článku 13 ods. 1 smernice 2008/115, článkov 3, 6 a 7, článku 24 ods. 3, článku 31 ods. 8, článkov 33, 38, 43 a článku 46 ods. 1, 3, 5 a 6 smernice 2013/32, ako aj podľa článkov 2, 8, 9, 11 a článku 17 ods. 2 smernice 2013/33 v spojení s článkom 2 písm. g) a s článkom 17 ods. 3 a 4 tej istej smernice, a nakoniec z článkov 6, 18 a 47 Charty.

29. Maďarsko na doplňujúcu formálnu výzvu odpovedalo listom z 18. júla 2017 a potom svoju odpoveď doplnilo 20. októbra 2017 a 20. novembra 2017. Tento členský štát síce uviedol, že dotknutú maďarskú právnu úpravu považoval za zlučiteľnú s právom Únie, pristúpil však k zosúladeniu tejto právnej úpravy s právom Únie v určitých konkrétnych bodoch.

30. Komisia preto 8. decembra 2017 zaslala Maďarsku odôvodnené stanovisko, ktoré mu bolo doručené v ten istý deň a v ktorom uviedla, že Maďarsko si tým, že:

– v konaní o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o medzinárodnú ochranu obmedzilo posúdenie uvedené v článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 na skutkové okolnosti a právne otázky posúdené v rámci prijatia tohto rozhodnutia,

– neprebralo do vnútroštátneho práva článok 46 ods. 5 smernice 2013/32 a prijalo ustanovenia, ktoré sa odchyľujú od všeobecného pravidla automatického odkladného účinku v situáciách, na ktoré sa nevzťahuje článok 46 ods. 6 tej istej smernice,

6 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 20. októbra 2010 o práve na tlmočenie a preklad v trestnom konaní (Ú. v. EÚ L 280, 2010, s. 1).

– odviedlo na druhú stranu hraničného oplotenia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavali na maďarskom území, pričom nedodržalo postupy a záruky stanovené v článku 5, článku 6 ods. 1, článku 12 ods. 1 a článku 13 ods. 1 smernice 2008/115,

– stanovilo, že žiadosť o azyl musí byť podaná osobne na príslušný orgán a výlučne v tranzitnom priestore,

– stanovilo, že na všetkých žiadateľov o azyl (s výnimkou detí mladších ako 14 rokov) treba uplatniť konanie, v dôsledku ktorého títo žiadatelia musia ostať zaistení počas celej doby trvania konania o azyle v zariadeniach tranzitného priestoru, z ktorých môžu odísť len smerom do Srbska, a pre toto zaistenie nestanovilo primerané záruky,

– skrátilo lehotu určenú na podanie žiadosti o preskúmanie prvostupňových rozhodnutí o zamietnutí žiadosti o azyl z ôsmich na tri dni,

nedodržalo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 5, článku 6 ods. 1, článku 12 ods. 1, článku 13 ods. 1 smernice 2008/115 a z článkov 3 a 6, článku 24 ods. 3, článku 43 a článku 46 ods. 3, 5 a 6 smernice 2013/32 a napokon z článku 2 písm. h) a článkov 8, 9 a 11 smernice 2013/33 v spojení s článkami 6, 18 a 47 Charty.

31. Maďarsko na toto odôvodnené stanovisko odpovedalo 8. februára 2018. Zopakovalo svoj názor, pokiaľ ide o zlučiteľnosť predmetných noriem maďarského práva s právom Únie, pričom ich odôvodnilo s poukázaním na krízovú situáciu spôsobenú masovou imigráciou, ako aj na článok 72 ZFEÚ.

32. Keďže Komisiu tvrdenia predložené Maďarskom nepresvedčili, obrátila sa 21. decembra 2018 na Súdny dvor. Maďarsko predložilo svoje vyjadrenie k žalobe 11. marca 2019. Účastníci konania takisto predložili 23. apríla 2019 repliku a 4. júna 2019 dupliku.

33. Na pojednávaní 10. februára 2020 Komisia a Maďarsko predniesli ústne pripomienky a odpovedali na otázky Súdneho dvora.

34. Podľa článku 61 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora boli účastníci konania na žiadosť sudcu spravodajcu vyzvaní, aby predložili štatistiky, ktoré mali k dispozícii, o priemernej dĺžke ubytovania žiadateľov o azyl v tranzitných priestoroch situovaných na srbsko-maďarskej štátnej hranici, ako aj niektoré vnútroštátne ustanovenia, ktoré v písomnostiach neboli uvedené. Účastníci konania svoje odpovede predložili v stanovenej lehote. Dňa 20. mája 2020 Súdny dvor zaslal tieto odpovede účastníkom konania a vyzval ich, aby prípadné pripomienky predložili do 1. júna 2020. Na túto výzvu reagovalo len Maďarsko. Maďarsko vo svojich pripomienkach tvrdilo najmä to, že zatvorením uvedených tranzitných priestorov a premiestnením tam ubytovaných osôb do otvorených prijímacích centier, ku ktorým pristúpilo, aby vykonalo rozsudok FMS a. i.[7], došlo k zániku skutočnosti, na ktorej sa zakladala domnienka o všeobecnom zaisťovaní všetkých žiadateľov o azyl z dôvodu pobytu v tranzitnom priestore, ktorá bola Komisiou v žalobe prednesená. Táto časť tu prejednávanej žaloby sa preto podľa neho stala bezpredmetnou.

7 Rozsudok zo 14. mája 2020 (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

III. Analýza

35. Na úvod konštatujem len toľko, že s námietkou neprípustnosti vznesenou Maďarskom z dôvodu nedávneho zatvorenia tranzitných priestorov nemožno súhlasiť vzhľadom na ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej záujem Komisie na podaní žaloby pre nesplnenie povinnosti trvá, aj keď bolo vytýkané porušenie odstránené po lehote stanovenej v odôvodnenom stanovisku.[8] V takom prípade si žaloba totiž zachováva svoj predmet, ktorý môže spočívať predovšetkým v určení základov zodpovednosti, ktorá môže byť voči členskému štátu vyvodená v dôsledku toho, že si tento štát nesplnil povinnosť voči tým, ktorí budú uplatňovať svoje nároky vyplývajúce z predmetného nesplnenia povinnosti členským štátom.[9] Vzhľadom na to sa domnievam, že je možné pristúpiť k posúdeniu dôvodnosti celej prejednávanej žaloby.

36. Táto žaloba sa v podstate skladá z piatich žalobných dôvodov, ktoré treba preskúmať postupne.

A. O neexistencii účinného prístupu ku konaniu o azyle

1. Tvrdenia účastníkov konania

37. Vo svojom prvom žalobnom dôvode sa Komisia domnieva, že Maďarsko tým, že stanovilo, že žiadosť o azyl sa musí podať osobne na príslušnom vnútroštátnom orgáne a výlučne v tranzitnom priestore, do ktorého je oprávnený vstúpiť iba malý počet osôb, porušuje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 3 a 6 smernice 2013/32.

38. V tejto súvislosti Komisia poznamenáva, že zákon č. XX z roku 2017 zmenil zákon o práve na azyl tak, že počas krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou zaviedol výnimočné konanie, ktorým ako všeobecné pravidlo až na niekoľko zriedkavých výnimiek stanovilo, že žiadosť o azyl sa musí podať osobne a výlučne vo dvoch tranzitných priestoroch na srbsko-maďarskej štátnej hranici, a to Röszke a Tompa.

39. Komisia po vyjadrení svojich obáv súvisiacich so životnými podmienkami v uvedených tranzitných priestoroch zdôraznila, že príslušné maďarské orgány povoľujú vstup do týchto priestorov len vo veľmi obmedzenom počte. Správy Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR) a osobitného zástupca generálneho tajomníka Rady Európy pre migráciu a utečencov totiž uvádzajú, že maximálny počet žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorých Maďarsko prijalo, sa postupne znižoval, až kým v máji 2018 tento štát svoje hranice pre týchto žiadateľov prakticky zatvoril.

40. Z týchto správ tiež vyplýva, že niektoré osoby sa pred vstupom do tranzitného priestoru nachádzajú na úzkom pásme zeme a že vstup do tohto priestoru sa uskutočňuje na základe neformálneho poradovníka, ktorý „vedúci komunít“ odovzdávajú maďarským orgánom. Hoci Maďarsko popiera, že by vypracovanie takéhoto poradovníka podporovalo, jeho existenciu nespochybňuje. Keďže na uvedenom pásme zeme neexistuje žiadna infraštruktúra a vstup do tranzitného priestoru sa najmä od januára 2018 uskutočňuje zdĺhavým spôsobom a spravidla na základe uvedeného poradovníka, pred tranzitným priestorom vyčkáva málo osôb. Uvedené správy tiež uvádzajú, že osoby, ktoré chcú požiadať o medzinárodnú ochranu, musia čakať niekoľko mesiacov, kým môžu do tranzitného priestoru vstúpiť, pričom toto čakanie môže trvať až osemnásť mesiacov.

8 Pozri *ex multis* rozsudok zo 14. apríla 2005, Komisia/Luxembursko (C-519/03, EU:C:2005:234, bod 19).

9 Pozri rozsudok z 10. apríla 2008, Komisia/Taliansko (C-442/06, EU:C:2008:216, bod 42).

41. Komisia uvádza, že z článkov 3 a 6 smernice 2013/32 vyplýva, že členské štáty sú povinné zabezpečiť, aby každá osoba, ktorá chce získať medzinárodnú ochranu, mohla podať žiadosť na ich území a aby po svojom príchode na ich územie mala prístup ku konaniu o udelení uvedenej ochrany. Povinnosť zaregistrovať žiadosti o medzinárodnú ochranu najneskôr tri pracovné dni po ich predložení, ktorá je zakotvená v článku 6 tejto smernice, sa vzťahuje aj na žiadosti podané na hranici členského štátu. Navyše potrebný účinok povinnosti priznať medzinárodnú ochranu, ako je stanovená v článku 18 Charty, by bol porušený, ak by členské štáty mohli odmietnuť registráciu žiadostí predložených na ich hraniciach.

42. Stručne povedané, Komisia tvrdí, že Maďarsko tým, že iba osobám nachádzajúcim sa v tranzitnom priestore dovolilo, aby predložili a dali zaregistrovať žiadosť o medzinárodnú ochranu, a tým, že mimoriadne prísne obmedzilo prístup do tohto územia, neposkytlo osobám nachádzajúcim sa na maďarských hraniciach možnosť predložiť žiadosť a dať ju zaregistrovať v lehote stanovenej smernicou 2013/32.

43. Komisia dodáva, že nemožno v dobrej viere tvrdiť, že len málo osôb chce podať žiadosť o medzinárodnú ochranu v Maďarsku s poukázaním na to, že pred tranzitným priestorom vyčkáva len niekoľko osôb. Vzhľadom na skutočnosť, že čakanie, ktoré vstupu do tranzitného priestoru predchádza, je možné len na úzkom pásme zeme bez akejkoľvek infraštruktúry, že počet osôb oprávnených vstúpiť do tohto priestoru bol postupne znížený na jednu jedinú osobu denne a že k prijatiu dochádza na základe neformálneho poradovníka, je ťažko predstaviteľné, že by žiadatelia čakali postávajúc v jednom rade počas zimných mesiacov bez prístrešia alebo jedla a bez tej najmenšej reálnej šance vstúpiť do tranzitného priestoru.

44. V každom prípade sa Komisia domnieva, že aj bez ohľadu na presný počet čakajúcich osôb nie je systém, ktorý podmieňuje právo na registráciu priznané článkom 6 smernice 2013/32 splnením podmienky podania žiadosti na špecifickom mieste, do ktorého je prístup dlhodobo obmedzený, v súlade s pravidlom stanoveným v tom istom článku, podľa ktorého musí byť zaručený včasný prístup ku konaniu.

45. Maďarsko tvrdí, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu nemajú právo zvoliť si svoju krajinu azylu a že treba zohľadniť nielen článok 6 ods. 1 smernice 2013/32, ale aj odseky 2 a 3 tohto ustanovenia, z ktorých vyplýva, že normotvorca Únie oprávňuje členské štáty vyžadovať, aby žiadateľ podal svoju žiadosť osobne na určenom mieste. Podľa neho teda tejto požiadavke vyhovuje § 80/J ods. 1 zákona o práve na azyl, podľa ktorého v prípade krízy spôsobenej masovou imigráciou [10] musí byť žiadosť o azyl podaná osobne príslušnému orgánu v tranzitnom priestore.

46. Konkrétne, tvrdenie Komisie, podľa ktorého nie je zaručené, že žiadosti podané v tranzitnom priestore budú zaregistrované azylovým orgánom v súlade so smernicou 2013/32, je nesprávne, keďže po podaní žiadosti v tranzitnom priestore sa konanie začína podľa všeobecných pravidiel. § 32/D zákona o práve na azyl tak podľa neho zaručuje, že po podaní žiadosti azylový orgán začne konanie okamžite alebo najneskôr do dvadsiatich štyroch hodín v súlade s článkom 6 ods. 1 smernice 2013/32.

47. Okrem toho, hoci maďarské orgány vedia o tom, že v praxi žiadatelia o azyl, ktorí v Srbsku majú prístup k azylovému konaniu alebo pomoci, prichádzajú pred tranzitné priestory v poradí, ktoré určia oni sami, srbské orgány alebo určité organizácie, maďarské orgány nemajú žiadny vplyv na takto vzniknuté poradie a vôbec sa nepodieľajú na vypracovaní alebo využívaní takýchto zoznamov.

10 Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe vysvetľuje, že krízová situácia spôsobená masovou imigráciou je osobitnou situáciou, ktorú možno vyhlásiť, ak sú splnené podmienky stanovené v § 80/A ods. 1 zákona o práve na azyl, a počas ktorej sa uplatňujú osobitné procesné pravidlá. Podľa Maďarska bolo toto vyhlásenie maďarskou vládou urobené v septembri 2015 a jeho účinky boli predĺžené až do 7. septembra 2019.

48. Podľa Maďarska „úzky pás zeme“ uvádzaný Komisiou nemôže v žiadnom prípade vysvetľovať malý počet žiadateľov. Keďže totiž maďarské územie nachádzajúce sa pred tranzitným priestorom susedí so srbskými územiami, pred tranzitným priestorom môže bez problémov čakať veľký počet osôb, ktoré chcú podať žiadosť o azyl. Skutočnosť, že sa netvoria dlhé rady, na ktorú odkazuje Komisia, možno vysvetliť skôr tým, že na dotknuté osoby sa vzťahuje alebo už sa vzťahovalo azylové konanie vedené v Srbsku a že dostávajú v tomto štáte pomoc.

2. Posúdenie

a) O presnom určení povinnosti, ktorá je predmetom žalobného dôvodu

49. Komisia ako právny základ prvého žalobného dôvodu uvádza článok 3 v spojení s článkom 6 smernice 2013/32. Článok 3 tejto smernice stanovuje, že jej ustanovenia sa vzťahujú na všetky žiadosti o medzinárodnú ochranu predložené na území členských štátov *vrátane hraníc*, čo znamená, že článok 6 uvedenej smernice sa vzťahuje na prejednávanú vec. Vzhľadom na toto posledné uvedené ustanovenie je potrebné identifikovať špecifickú povinnosť, ktorú si Maďarsko v prejednávanej veci údajne nesplnilo.

50. Článok 6 smernice 2013/32 definuje povinnosti členských štátov v počiatočnej fáze konania o poskytnutí medzinárodnej ochrany. Podľa tohto článku sú členské štáty predovšetkým povinné zaregistrovať každú žiadosť o medzinárodnú ochranu predloženú štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti na vnútroštátne orgány do troch alebo šiestich pracovných dní od predloženia, pričom táto lehota sa predlžuje až na desať dní, ak je vzhľadom na veľký počet osôb, ktoré súčasne žiadajú o medzinárodnú ochranu, v praxi veľmi ťažké dodržať základnú stanovenú lehotu. Členské štáty musia ďalej dbať o to, aby dotknuté osoby mali skutočnú možnosť podať svoju žiadosť čo najskôr.

51. Zdá sa, že Maďarsko sa vo svojom vyjadrení k žalobe domnieva, že povinnosť, ktorej porušenie sa mu pripisuje, spočíva v zaregistrovaní žiadosti o medzinárodnú ochranu v lehotách stanovených v článku 6 ods. 1 smernice 2013/32. Poukazujem však na to, že vzhľadom na tvrdenie Maďarska, podľa ktorého maďarské orgány spravidla vykonávajú registráciu do 24 hodín od predloženia žiadosti v jednom z tranzitných priestorov, Komisia vo svojej replike spresnila, že Maďarsku nevytýka „neprimeraný charakter“ konania o poskytovaní medzinárodnej ochrany platného v tomto členskom štáte, ktorá by vyplývala z nedodržania lehôt stanovených na registráciu žiadosti o medzinárodnú ochranu, ale to, že Maďarsko nezabezpečilo „včasný“ prístup k tomuto konaniu.

52. Komisia tým odkazuje na povinnosť, ktorá v určitom zmysle predchádza povinnosti zaregistrovať žiadosť o medzinárodnú ochranu v lehotách stanovených v článku 6 ods. 1 smernice 2013/32, a to na *povinnosť zabezpečiť účinný prístup ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany* tým, že sa umožní predloženie všetkých žiadostí o medzinárodnú ochranu.[11] Aj keď totiž táto povinnosť nie je zhmotnená v osobitnom ustanovení, zdá sa mi zrejmé, že je neoddeliteľnou súčasťou požiadavky zaručiť potrebný účinok článku 6 smernice 2013/32 a smernice ako celku, pretože ak by ju dotknuté členské štáty nedodržiavali, všetky harmonizované procesné normy, ktoré sú v nej zakotvené, by zostali len na papieri.

11 Predloženie žiadosti o medzinárodnú ochranu je definované návrhom Komisie týkajúcim sa smernice [Rady] 2005/85/ES [z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, 2005, s. 13)], t. j. právneho aktu, ktorý bol zrušený a nahradený smernicou 2013/32, ako „akýkoľvek prejav alebo vyjadrenie uvádzajúce, že [dotknutá osoba] má obavy, že bude vrátená do svojej krajiny“ [pozri návrh smernice Rady o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca /*KOM/2000/0578 v konečnom znení – CNS 2000/0238*/ (Ú. v. ES 62 E, 2001, s. 231), komentár k článku 4].

53. S cieľom dosiahnuť presnejšiu charakteristiku tejto povinnosti možno z návrhu Komisie týkajúceho sa smernice 2005/85 [12], ktorej základná filozofia v oblasti prístupu ku konaniu zostala smernicou 2013/32 nezmenená, vyvodiť zásadné prvky, keďže tento návrh charakterizuje súvisiace právo potenciálnych žiadateľov na prístup ku konaniu takto: „Žiadatelia o azyl musia mať prístup k azylovému konaniu čo najskôr. Pravidlá azylového konania nemajú žiadny zmysel, ak osoby, ktoré chcú získať ochranu, nemôžu získať účinný prístup k azylovému konaniu tohto štátu alebo ak sú na jeho území odkázané samé na seba počas zbytočne dlhého obdobia, pretože orgány neuznávajú ich žiadosti ako žiadosti o azyl…“. Z tejto pasáže totiž podľa môjho názoru vyplýva, po prvé, že povinnosť uložená členským štátom nie je len jednoduchou povinnosťou zdržať sa bránenia predloženiu žiadosti o medzinárodnú ochranu, ale je *kladnou povinnosťou* toto podanie uľahčiť aktívnym konaním vo vzťahu k osobám, ktoré môžu takúto žiadosť predložiť, a po druhé, že táto povinnosť nie je dodržaná, ak členské štáty iba *oneskorene* uznajú, že prejav obáv alebo vyjadrenie obáv týmito osobami z toho, že budú vrátené do svojich krajín, sa má chápať ako predloženie žiadosti o medzinárodnú ochranu.

54. Pokiaľ ide o prvú z týchto dvoch skutočností, domnievam sa, že smernica 2013/32 ju kodifikovala, keďže vo svojom článku 8 ods. 1 stanovuje, že členské štáty sú povinné poskytnúť štátnym príslušníkom tretích krajín alebo osobám bez štátnej príslušnosti, ktorí sú zaistení alebo ktorí sa dostavia na hraničné priechody, informácie o možnosti predložiť žiadosť o medzinárodnú ochranu, *ak okolnosti naznačujú, že by ju mohli chcieť predložiť*. V tejto súvislosti treba poznamenať, že „Praktická príručka: prístup k azylovému konaniu“, ktorú vypracoval Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) a Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex), spresňuje, že „pohraničná stráž a pracovníci prvého kontaktu sú *povinní prejaviť proaktivitu s cieľom zaručiť účinný prístup k azylovému konaniu*. Ich úlohou je identifikovať osoby, ktoré môžu chcieť požiadať o medzinárodnú ochranu, informovať ich o práve požiadať o azyl a poskytnúť im informácie o ďalšom postupe pri predložení žiadosti“ [13] [14].

55. Pokiaľ ide o druhú skutočnosť, je pravda, že smernica 2013/32 členským štátom neukladá lehotu na prijatie takejto žiadosti. Z toho však nemožno vyvodiť, že členské štáty môžu podľa vlastného uváženia stanoviť pre potenciálnych žiadateľov neprimeranú čakaciu lehotu na to, aby mohli svoju žiadosť predložiť. Takýmto výkladom by sa totiž právo týchto žiadateľov na prístup ku konaniu o priznaní medzinárodnej ochrany, ktorého cieľom je uplatnenie práva na azyl zakotveného v článku 18 Charty, stalo bezpredmetným. Preto sa rovnako ako Komisia domnievam, že povinnosť zaručiť účinný prístup k tomuto konaniu, ktorá vyplýva pre členské štáty, od nich vyžaduje, aby stanovili mechanizmus prijímania takým spôsobom, aby osoby, ktoré chcú získať medzinárodnú ochranu, mohli účinne predložiť svoje žiadosti.

56. Preskúmam teda otázku, či Maďarsko za okolností prejednávanej veci splnilo povinnosť, ktorej obsah bol vymedzený vyššie.

b) Uplatnenie na prejednávanú vec

57. V prvom rade treba spresniť, že nesplnenie povinnosti vytýkané Maďarsku sa skladá z dvoch prvkov. Prvým je povinnosť uložená § 80/J ods. 1 zákona o práve na azyl, podľa ktorej sú osoby, ktoré chcú získať medzinárodnú ochranu a ktoré sa ešte na maďarskom území nezdržiavajú oprávnene, povinné dostaviť sa do niektorého z tranzitných priestorov, aby iniciovali začatie konania o udelení azylu. Druhý sa týka skutočnosti, že vstup do týchto tranzitných priestorov bol v období od začiatku migračnej krízy (september 2015) až do dnešného dňa drasticky obmedzený. Už teraz však uvádzam, že podľa môjho názoru sa dôkazmi predloženými Komisiou dá existencia týchto dvoch prvkov z právneho hľadiska dostatočne preukázať.

12 Návrh smernice Rady o minimálnych štandardoch pre konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca v členských štátoch/* KOM/2000/0578 v konečnom znení – CNS 2000/0238*, komentár k článku 4.

13 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

14 EASO a Frontex, „Guide pratique: accès à la procédure d'asile“, 2016, dostupná na adrese https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-FR.pdf.pdf, s. 6.

58. Pokiaľ ide o povinnosť, ktorú ukladá § 80/J ods. 1 zákona o práve na azyl a ktorá je opísaná vyššie, Maďarsko sotva spochybnilo skutočnosť, že v rámci výnimočných ustanovení uplatniteľných v prípade krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou sú osoby, ktoré chcú získať medzinárodnú ochranu, podľa § 80/J ods. 1 zákona o práve na azyl povinné dostaviť sa do jedného z tranzitných priestorov Röszke alebo Tompa, ktoré sa nachádzajú na srbsko-maďarskej hranici, aby predložili svoju žiadosť a tak iniciovali konanie o udelení medzinárodnej ochrany.

59. Pokiaľ ide o postupné drastické obmedzenie prístupu do tranzitných priestorov uvádzané Komisiou, treba uviesť, že Maďarsko ani raz v priebehu tohto konania nespochybnilo presnosť údajov vyplývajúcich zo správ vypracovaných rôznymi medzinárodnými orgánmi, podľa ktorých:

– v septembri 2015 maďarský minister vnútra informoval UNHCR, že maximálny počet prijatí do tranzitného priestoru bol stanovený na sto osôb denne, pričom tento počet bol následne vo februári 2016 znížený na 50 osôb a potom v marci 2016 na tridsať osôb, [15]

– v novembri 2016 bol vstup do tranzitného priestoru povolený iba desiatim osobám denne a tento počet bol v roku 2017 znížený na päť osôb denne, čo je údaj, ktorý bol navyše potvrdený správou generálneho tajomníka Rady Európy [16], a následne bol v januári 2018 znížený na jednu osobu denne, [17]

– v máji 2018 bol počet osôb prijatých do tranzitných priestorov desať osôb týždenne,

– z dôvodu tohto postupného obmedzenia prístupu do tranzitných priestorov sú osoby, ktoré chcú požiadať o medzinárodnú ochranu, povinné čakať niekoľko mesiacov, kým budú prijaté do tranzitných priestorov, pričom toto čakanie môže trvať jedenásť až osemnásť mesiacov. [18]

60. Okrem toho Maďarsko výslovne uznáva, že vstup do tranzitného priestoru sa uskutočňuje na základe neformálneho poradovníka odovzdaného „vedúcimi komunít“ maďarským orgánom. [19] Maďarsko totiž zďaleka nespochybňuje existenciu tohto zoznamu a jeho použitie, ale tvrdí len toľko, že sa nepodieľa na jeho vypracovaní a nemá žiadny vplyv na takto ustanovené poradie prijímania.

61. Na základe týchto skutočností sa teda možno domnievať, že osoby, ktoré chcú požiadať o medzinárodnú ochranu na srbsko-maďarskej hranici, musia vydržať jedenásť až osemnásť mesiacov čakania, kým budú môcť byť prijaté do jedného z tranzitných priestorov a pristúpiť tak k predloženiu svojej žiadosti. Zdá sa mi však, že práve táto situácia je tá, s ktorou počítala Komisia v návrhu týkajúcom sa smernice 2005/85, pretože osoby, ktoré chcú získať medzinárodnú ochranu, sú v prejednávanej veci ponechané napospas osudu na maďarskom území počas *zbytočne dlhého* obdobia, lebo príslušný maďarský orgán nepovažuje prejavenie alebo vyjadrenie obáv z toho, že budú vrátené do svojej krajiny, ku ktorému došlo mimo tranzitného priestoru, za predloženie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Vzhľadom na takto dlhú čakaciu dobu nevidím žiadnu možnosť konštatovať, že maďarský systém prijímania je usporiadaný tak, aby potenciálni žiadatelia mohli *účinne* predložiť svoju žiadosť. Z tohto dôvodu sa domnievam, že kombinácia zákonom ustanovenej povinnosti dostaviť sa do jedného

15 Správa UNHCR s názvom „Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016“ („Maďarsko ako krajina azylu: pripomienky k obmedzujúcim právnym opatreniam a k postupom uplatňovaným od júla 2015 do marca 2016“), dostupná na adrese https://www.refworld.org/docid/57319d514.html.

16 Správa o informačnej návšteve veľvyslanca Tomása Bočeka, osobitného zástupcu generálneho tajomníka Rady Európy pre migráciu a utečencov, v Srbsku a vo dvoch tranzitných priestoroch v Maďarsku 12. a 16. júna 2017, dostupná na adrese https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

17 Správa vypracovaná Maďarským helsinským výborom s názvom „Country Report: Hungary“ („Správa o Maďarsku“), dostupná na adrese https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017 update.pdf.

18 Správa UNHCR s názvom „Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border“ („Zúfalé putovanie – Utečenci a migranti prichádzajúci do Európy a na hranice Európy“), január – august 2018, dostupná na adrese https://www.unhcr.org/desperatejourneys/.

19 Vyplýva to zo správy o informačnej návšteve veľvyslanca Tomása Bočeka, osobitného zástupcu generálneho tajomníka Rady Európy pre migráciu a utečencov, v Srbsku a vo dvoch tranzitných priestoroch v Maďarsku 12. a 16. júna 2017, ktorá je dostupná na adrese https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

z tranzitných priestorov na účely predloženia žiadosti o medzinárodnú ochranu a drastické obmedzenie počtu osôb, ktorým je vstup do týchto priestorov povolený, nie je zlučiteľné s povinnosťou zaručiť účinný prístup ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany, ktorá vyplýva z účelu článku 6 smernice 2013/32 a ktorá bola charakterizovaná vyššie.

62. Treba však poznamenať, že Maďarsko upriamuje pozornosť na skutočnosť, že na pásme pozemku nachádzajúcom sa pred tranzitným priestorom čaká len malý počet osôb. Podľa tohto členského štátu sa to dá vysvetliť nie obmedzeniami vstupu zavedenými maďarskými orgánmi, ktoré súvisia s neexistenciou akejkoľvek infraštruktúry v tomto pásme, ako tvrdí Komisia, ale existenciou neformálneho poradovníka uplatneného srbskou stranou, čo je skutočnosť, na ktorú uvedené orgány nemajú žiaden vplyv. Avšak aj v prípade, že by bolo možné veľmi obmedzený počet osôb prijatých do tranzitných priestorov pripísať len existencii takéhoto poradovníka, záver vyvodený v predchádzajúcom bode, pokiaľ ide o porušenie povinnosti zaručiť osobám, ktoré chcú získať medzinárodnú ochranu, účinný prístup k relevantnému konaniu, by nebol odlišný.

63. Je totiž ťažké predstaviť si, ako by sa nesporná okolnosť, že Maďarsko tolerovalo existenciu tohto poradovníka a dokonca sa aktívne zúčastnilo na jeho fungovaní prostredníctvom úzkej spolupráce s „vedúcimi komunít“, ako to podľa môjho názoru vyplýva z jednej zo správ UNHCR citovaných Komisiou, dala zosúladiť s *kladnou* povahou povinnosti zaručiť účinný prístup k predmetnému konaniu. Ako som už uviedol vyššie, táto povaha totiž vyžaduje proaktívne konanie príslušných orgánov dotknutého členského štátu na uľahčenie predkladania žiadostí o medzinárodnú ochranu osobami, ktoré tak chcú urobiť.

64. Ostatné tvrdenia uvedené Maďarskom na preukázanie neexistencie porušenia článku 6 smernice 2013/32 ma tiež nepresvedčili.

65. Považujem za irelevantné tvrdenie, podľa ktorého by účinkom uplatnenia tejto smernice na prejednávanú vec bolo priznanie subjektívneho práva dotknutým osobám vybrať si svoju krajinu azylu („right to asylum shopping“), ktoré nevyplýva ani z článku 18 Charty, ani z Dohovoru o právnom postavení utečencov podpísaného 28. júla 1951 v Ženeve, keďže povinnosť plynúca pre hostiteľský štát, aby zaručil účinný prístup ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany, nezohľadňuje tretiu krajinu, cez ktorú tieto osoby na územie tohto štátu alebo na jeho hranice prišli. Okrem toho sa domnievam, že pojmy „prvá krajina azylu“, „bezpečná krajina pôvodu“ a „bezpečná tretia krajina“ stanovené smernicou 2013/32 už umožňujú členským štátom zabrániť výberu krajiny azylu bez toho, aby ohrozili prístup k predmetnému konaniu.

66. Nemôže uspieť ani tvrdenie, podľa ktorého je povinnosť dostaviť sa na určité miesto na účely predloženia žiadosti o medzinárodnú ochranu odôvodnená skutočnosťou, že podľa údajov oznámených správnymi orgánmi a hraničnou políciou sa väčšina osôb neoprávnene vstupujúcich do Maďarska pokúša prekročiť hranicu v blízkosti tranzitných priestorov. To by totiž v žiadnom prípade nemohlo odôvodniť existenciu takého ustanovenia vnútroštátneho práva, akým je § 80/J ods. 1 zákona o práve na azyl, ktoré bráni predloženiu takejto žiadosti v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 6 smernice 2013/32.

67. Maďarsko tiež tvrdilo, že § 80/J ods. 1 zákona o práve na azyl treba považovať za zlučiteľný so smernicou 2013/32, keďže článok 6 ods. 3 tejto smernice členským štátom dovoľuje vyžadovať, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu podávali osobne a/alebo na určenom mieste. Domnievam sa, že tomuto tvrdeniu treba venovať zvýšenú pozornosť.

68. Hneď na úvod musím spresniť, že sa mi zdá, že je založené na mylnej premise. Niet totiž pochýb o tom, že neexistencia účinného prístupu ku konaniu o poskytnutí medzinárodnej ochrany, ktorú Komisia v prejednávanej veci vytýka, sa netýka fázy *podania* žiadosti o medzinárodnú ochranu, ale fázy, ktorá jej predchádza, a to fázy *predloženia* takejto žiadosti.[20] O existencii týchto dvoch odlišných fáz pritom svedčí znenie, ako aj štruktúra článku 6 smernice 2013/32 a vyplývajú z nich protichodné závery, pokiaľ ide o možnosť hostiteľského členského štátu stanoviť pre dotknuté osoby povinnosti. Hoci osobám, ktoré už požiadali o medzinárodnú ochranu, možno účinne uložiť povinnosti, požiadavka zaručiť účinný prístup ku konaniu znamená, že na osoby, ktoré o ňu ešte nepožiadali, sa naopak nemôže vzťahovať žiadna povinnosť. Takýto výklad potvrdzujú vysvetlenia zmeneného a doplneného návrhu smernice 2013/32 o tom, že sa „zavádza … jasnejší rozdiel medzi pojmami ‚požiadať' a ‚doručiť', [ktorý bol v konečnom znení smernice nahradený pojmom ‚podať'], pokiaľ ide o žiadosť o medzinárodnú ochranu", a o tom, že „žiadosť sa považuje za ‚predloženú' hneď ako osoba, o ktorej sa dá vyvodiť, že má v úmysle získať postavenie utečenca alebo postavenie osoby s doplnkovou ochranou, požiada členský štát o ochranu. Tento úkon si nevyžaduje žiadnu administratívnu formalitu. K uvedeným formalitám dochádza pri ‚doručení' [‚podaní'] žiadosti[21 22]".

69. Domnievam sa, že nedávny návrh nariadenia o konaniach o poskytovaní medzinárodnej ochrany tento výklad potvrdzuje. Komisia v ňom v snahe racionalizovať a zjednodušiť priebeh konania presne rozlíšila rôzne etapy, z ktorých prístup k tomuto konaniu pozostáva, t. j. požiadanie o medzinárodnú ochranu, registrácia a podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu. V tomto kontexte je pre osoby, ktoré chcú získať medzinárodnú ochranu, uvedená povinnosť dostaviť sa osobne a na miesto určené hostiteľským členským štátom v článku 28 uvedeného návrhu nariadenia, ktorý má názov „Podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu", zatiaľ čo podľa článku 25 s názvom „Požiadanie o medzinárodnú ochranu" sa na tieto osoby nevzťahuje žiadna povinnosť.[23]

70. V každom prípade sa možnosť požadovať, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu podávali osobne a na určenom mieste, ktorá je členským štátom ponechaná podľa článku 6 ods. 3 smernice 2013/32, má chápať „bez toho, aby bol dotknutý odsek 2" tohto článku. Inými slovami, v žiadnom prípade túto možnosť nemožno uplatniť tak, že sa dotknutým osobám zabráni podať ich žiadosť o medzinárodnú ochranu „čo najskôr". Keďže tieto osoby môžu do tranzitného priestoru vstúpiť, ako bolo uvedené vyššie, až po čakaní trvajúcom jedenásť až osemnásť mesiacov, zdá sa mi veľmi nepravdepodobné, že by sa Maďarsko mohlo oprávnene odvolávať na článok 6 ods. 3 smernice 2013/32 na účely odôvodnenia zlučiteľnosti § 80/J ods. 1 zákona o práve na azyl s právom Únie.

71. Na záver sa domnievam, že Maďarsko tým, že stanovilo, že žiadosť o azyl sa musí predložiť na príslušný vnútroštátny orgán osobne a výlučne v jednom z tranzitných priestorov, do ktorých tento orgán vpúšťa len malý počet osôb, porušuje povinnosť, ktorá mu vyplýva z článkov 3 a 6 smernice 2013/32.

72. Preto sa domnievam, že prvému žalobnému dôvodu tejto žaloby o nesplnenie povinnosti treba vyhovieť.

20 V tejto súvislosti poznamenávam, že Komisia vo svojich písomných podaniach sústavne odkazuje na „podanie" žiadosti o medzinárodnú ochranu. Jej prvá výhrada sa však zjavne týka štádia predchádzajúceho registrácii žiadosti, t. j. štádia „požiadania".

21 Príloha „Podrobné vysvetlenie zmeneného a doplneného návrhu priložené k dokumentu ‚Zmenený a doplnený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní postavenia priznaného medzinárodnou ochranou'", článok 6.

22 Spresnenia v hranatých zátvorkách doplnil generálny advokát.

23 Pozri návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane v Únii a zrušuje smernica 2013/32/EÚ, podpísaný v Bruseli 13. júla 2016 [COM/2016/0467 final – 2016/0224 (COD)].

B. O porušení procesných pravidiel uplatniteľných na žiadosti o medzinárodnú ochranu

1. Tvrdenia účastníkov konania

73. Vo svojom druhom žalobnom dôvode sa Komisia domnieva, že vzhľadom na to, že článok 43 smernice 2013/32 vyčerpávajúcim spôsobom upravuje podmienky uplatnenia konania na hraniciach, Maďarsko tým, že ako všeobecné pravidlo uplatňuje osobitné konanie, počas ktorého nie sú zaručené záruky stanovené touto smernicou, nedodržiava povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 43 a článku 24 ods. 3 uvedenej smernice.

74. Zákon č. XX z roku 2017 podľa Komisie zaviedol nové ustanovenia, ktoré sú nezlučiteľné s článkom 43 smernice 2013/32. Po prvé podľa § 80/J ods. 5 zákona o práve na azyl sa má každé konanie stanovené v tomto zákone bez ohľadu na to, či sa týka prípustnosti, alebo vecnej stránky, uskutočniť v tranzitnom priestore, čo je v rozpore s tým, čo stanovuje tento článok 43. Po druhé § 80/J ods. 5 zákona o práve na azyl neobmedzuje dĺžku konania na štyri týždne, ako to vyžaduje uvedený článok 43. Po tretie konanie stanovené týmto zákonom nedodržiava ani procesné záruky uvedené v kapitole II smernice 2013/32, predovšetkým primeranú podporu, ktorá sa musí poskytnúť osobám, ktoré potrebujú osobitné zaobchádzanie, v súlade s článkom 24 ods. 3 tejto smernice.

75. Okrem toho článok 72 ZFEÚ neumožňuje členským štátom odmietnuť uplatnenie práva Únie všeobecne s odvolaním sa na udržiavanie verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti bez toho, aby akokoľvek poukázali na konkrétne osoby. V tejto súvislosti Komisia na jednej strane poznamenáva jednak, že krízová situácia spôsobená masovou imigráciou, ktorá viedla k prijatiu zákona č. XX z roku 2017, podľa všetkého nebola na maďarskom území vyhlásená na prechodné obdobie, a jednak, že existujú iné pravidlá práva Únie, ktoré majú za cieľ umožniť členským štátom zvoliť si v naliehavých prípadoch pružné riešenia a do určitej miery sa odchýliť od všeobecne uplatniteľných pravidiel bez narušenia potrebného účinku práva Únie. V tejto súvislosti Súdny dvor už spresnil, že v Zmluve nie je obsiahnutá všeobecná výhrada, ktorá by z pôsobnosti práva Únie vylučovala akékoľvek opatrenie prijaté z dôvodu verejnej bezpečnosti, a že ustanovenia Zmluvy týkajúce sa verejnej bezpečnosti, akým je článok 72 ZFEÚ, sa týkajú výnimočných a jasne definovaných prípadov.

76. Maďarsko sa domnieva, že konania vedené v tranzitných priestoroch nie sú konaniami na hraniciach, a preto nemusia byť v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 43 smernice 2013/32.

77. Maďarské tranzitné priestory totiž nie sú z právneho hľadiska porovnateľné s tranzitnými priestormi, na ktoré sa vzťahuje toto ustanovenie. Vysvetliť to možno tým, že zmena zavedená zákonom č. XX z roku 2017 zaviedla nové pravidlá konania pre prípad krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou a súčasne zmenila funkciu tranzitných priestorov. Ak sa takáto kríza vyhlási, § 80/I písm. i) zákona o práve na azyl vylučuje uplatnenie pravidiel konania na hraniciach, takže sa uplatnia „všeobecné“ pravidlá konania stanovené smernicou 2013/32. Z toho vyplýva, že na základe v súčasnosti platnej vnútroštátnej právnej úpravy sú tranzitné priestory Röszke a Tompa v podstate prijímajúcimi inštitúciami nachádzajúcimi sa v blízkosti hraníc, a nie „tranzitnými priestormi“ v zmysle článku 43 smernice 2013/32, kde sa azylové konania vedú podľa všeobecných pravidiel.

78. Ďalší dôvod, prečo konanie v tranzitných priestoroch spoločností Röszke a Tompa zjavne nemožno kvalifikovať ako konanie na hraniciach, je, že vnútroštátny azylový orgán v ňom neskúma iba otázku neprípustnosti, ale v prípade prípustnosti rozhoduje aj o vecnej stránke žiadosti.

79. Pokiaľ ide o nedodržanie záruk stanovených v kapitole II smernice 2013/32, najmä o povinnosť poskytnúť primeranú podporu vyžadovanú článkom 24 ods. 3 tejto smernice, ktorú uvádza Komisia, Maďarsko namieta, že § 4 ods. 3 zákona o práve na azyl stanovuje zásadu, podľa ktorej sa ustanovenia toho istého zákona musia, pokiaľ ide o osoby s potrebou osobitného zaobchádzania, uplatňovať s prihliadnutím na osobitné potreby uvedených osôb. Vnútroštátny azylový orgán preto v priebehu konania sústavne dbá na potreby osôb, pre ktoré sa vyžaduje osobitné zaobchádzanie.

80. Maďarsko v každom prípade tvrdí, že článok 72 ZFEÚ ho oprávňuje vyhlásiť krízovú situáciu spôsobenú masovou imigráciou a uplatniť v takejto situácii odchylné pravidlá konania na účely udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti.

2. Posúdenie

81. Tento žalobný dôvod sa týka zmien a doplnení zákona o práve na azyl vykonaných zákonom č. XX z roku 2017 s cieľom ešte viac sprísniť osobitné konania, ktoré sa odchyľujú od všeobecných ustanovení zákona o práve na azyl v prípade krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou – táto situácia v Maďarsku trvala nepretržite od 15. septembra 2015 do 7. marca 2019, a teda platila aj v čase, keď už uplynula lehota stanovená v odôvodnenom stanovisku (2. februára 2018). Tieto legislatívne zmeny mali podľa Komisie za následok, že konanie vedené v tranzitných priestoroch sa stalo nezlučiteľným so zárukami súvisiacimi s konaním na hraniciach podľa článku 43 smernice 2013/32.

82. Maďarsko spochybňuje samotnú domnienku, z ktorej porušenie uvedených záruk vychádza, a to domnienku, že toto konanie patrí pod pojem „konanie na hraniciach“, a preto je článok 43 smernice 2013/32 na okolnosti prejednávanej veci uplatniteľný. Z toho dôvodu skôr, ako pristúpim k preskúmaniu otázky, či po zavedení vyššie uvedených zmien podmienky výkonu predmetného konania rešpektujú záruky stanovené v tomto ustanovení, ako aj záruku stanovenú v článku 24 ods. 3 smernice 2013/32 (oddiel b), zaujmem stanovisko k predbežnej otázke uplatniteľnosti tohto ustanovenia (oddiel a).

a) O uplatniteľnosti článku 43 smernice 2013/32

83. Najprv treba pripomenúť hlavné smery základnej argumentácie, ktorú Maďarsko na obranu predniesol. Podľa tohto členského štátu, hoci je pravda, že zariadenia Röszke a Tompa slúžili do marca 2017 na výkon konaní na hraniciach, treba takisto zohľadniť skutočnosť, že zákon č. XX z roku 2017, ktorý v prípade krízy spôsobenej masovou imigráciou vylúčil vnútroštátne ustanovenia upravujúce konanie na hraniciach v prospech osobitného právneho režimu zodpovedajúceho údajnému uplatneniu „všeobecných“ pravidiel konania podľa smernice 2013/32, zároveň zmenil funkciu týchto zariadení. Maďarsko tvrdí, že hoci pred touto zmenou právne postavenie týchto zariadení zodpovedalo postaveniu „tranzitných priestorov“ v zmysle článku 43 smernice 2013/32, v súčasnosti sú v podstate prijímajúcimi inštitúciami nachádzajúcimi sa v blízkosti hranice, kde sa azylové konania vykonávajú v súlade so všeobecnými pravidlami konania. Skutočnosť, že prijímacia inštitúcia sa nachádza v blízkosti hranice, podľa neho nevedie nevyhnutne k jej kvalifikácii ako „tranzitného priestoru“ ani ku kvalifikácii v nej vedených konaní ako „konaní na hraniciach“ na účely uplatnenia článku 43 smernice 2013/32.

84. Toto tvrdenie podľa môjho názoru vychádza z nesprávnej premisy, pokiaľ ide o dôvod existencie „konania na hraniciach“ upraveného v uvedenom článku 43.

85. Treba pripomenúť, že týmto ustanovením dal normotvorca Únie členským štátom možnosť stanoviť obvod pre pobyt populácie žiadateľov o medzinárodnú ochranu na priestor svojich hraníc a v krátkej lehote tam vybaviť predložené žiadosti, a to bez obmedzenia, pokiaľ ide o analýzu prípustnosti, ale v rámci obmedzenej právomoci, t. j. v prípadoch vymenovaných v článku 31 ods. 8 smernice 2013/32, pokiaľ ide o posúdenie žiadosti z vecnej stránky. Na tento účel tento normotvorca

v znení článku 43 tejto smernice odkazuje na právomoc, ktorú sú členské štáty oprávnené uplatniť „na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch“, pričom spojka „alebo“ neznamená, že tranzitné priestory sa musia nachádzať na inom mieste, ako sú hranice členských štátov, ale má sa ňou iba zdôrazniť miesto, ktoré sa obvykle na posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu predložených na hraniciach využíva.

86. Z toho vyplýva, ako som nedávno uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol v rámci spojených vecí FMS a i.[24], že základným prvkom na určenie kvalifikácie konaní vedených príslušnými vnútroštátnymi orgánmi z hľadiska článku 43 smernice 2013/32 je ich *teritorialita*.[25] Toto ustanovenie sa uplatní, ak členské štáty využijú im ponúknutú možnosť zaviesť konania na mieste, ktoré sa nachádza na ich hraniciach.[26]

87. V tejto súvislosti je nesporné, že:

– žiadosti o medzinárodnú ochranu musia byť podľa § 80/J ods. 1 zákona o práve na azyl nevyhnutne predložené v tranzitných priestoroch Röszke a Tompa, ako to bolo obsiahlym spôsobom vysvetlené v rámci preskúmania prvého dôvodu tejto žaloby o nesplnenie povinnosti,

– príslušný vnútroštátny orgán prideľuje žiadateľovi o azyl podľa § 80/J ods. 5 toho istého zákona jeden z tranzitných priestorov ako jeho miesto pobytu dovtedy, kým sa uznesenie o odovzdaní podľa nariadenia (EÚ) č. 604/2013[27] alebo rozhodnutie, proti ktorému už nie je možný opravný prostriedok, nestanú vykonateľné.

88. Vzhľadom na tieto objektívne skutočnosti podľa môjho názoru niet pochýb o tom, že keďže konanie o posudzovaní žiadostí o medzinárodnú ochranu sa v plnom rozsahu vykonáva vo vnútri zariadenia nachádzajúceho sa pri hraniciach, patrí do pôsobnosti článku 43 smernice 2013/32.

89. Tento záver určite nie je vyvrátený tvrdením, že skutočnosť, že vnútroštátny azylový orgán počas takéhoto konania rozhoduje o vecnej stránke nad rámec prípadov vymenovaných v článku 31 ods. 8 smernice 2013/32, bráni kvalifikácii takéhoto konania ako „konania na hraniciach“. Toto tvrdenie totiž potvrdzuje, že článok 43 smernice 2013/32 nie je na predmetné konanie uplatniteľný z dôvodu, že spôsob jeho výkonu nie je s týmto článkom zlučiteľný, čo je úplná sofistika.

b) O nedodržaní záruk zakotvených v článku 43 smernice 2013/32

90. Po preukázaní toho, že článok 43 smernice 2013/32 sa skutočne vzťahuje na konanie vedené maďarským azylovým orgánom v tranzitných priestoroch Röszke a Tompa, je potrebné preskúmať dôvodnosť tvrdenia, že vzhľadom na zmeny zavedené zákonom č. XX z roku 2017 toto konanie nedodržiava záruky zakotvené v tomto ustanovení, najmä tie, podľa ktorých členské štáty môžu rozhodnúť o prípustnosti žiadosti alebo o vecnej stránke len v prípadoch vymenovaných v článku 31 ods. 8 smernice 2013/32 (prvá časť druhého žalobného dôvodu), a podľa ktorých musí byť trvanie konania obmedzené na štyri týždne, pričom platí, že ak sa v tejto lehote neprijme žiadne rozhodnutie, žiadateľovi o medzinárodnú ochranu musí byť priznané právo vstúpiť na územie dotknutého členského štátu (druhá časť druhého žalobného dôvodu). Okrem toho Komisia tvrdí, že predmetné konanie nie je

24 Pozri návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, bod 136).

25 Pokiaľ viem, myšlienka stanoviť osobitný režim pre „konanie na hraniciach“ vychádza z pozmeneného návrhu smernice 2005/85, v ktorom je vyjadrená takto: „Na základe následných konzultácií s členskými štátmi sa navrhuje osobitný prístup, pokiaľ ide o žiadosti podané *na hraničnom priechode*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát) [pozri zmenený a doplnený návrh smernice Rady o minimálnych štandardoch pre konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca v členských štátoch/*KOM/2002/0326 v konečnom znení - CNS 2000/0238*/(Ú. v. ES C 291 E, 2002, s. 143)], čo podľa mňa potvrdzuje prvoradosť prvku teritoriality konania.

26 Z toho nevyhnutne vyplýva, že funkčná kvalifikácia zariadení Röszke a Tompa v zmysle vnútroštátneho práva ako tranzitných priestorov alebo prijímacích inštitúcií, ktorú Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe opakovane uviedlo, je na tento účel úplne irelevantná.

27 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31, ďalej len „dublinské nariadenie“).

v súlade ani s článkom 24 ods. 3 smernice 2013/32, uplatniteľným na konanie na hraniciach z dôvodu odkazu uvedeného v článku 43 tejto smernice na „základn[é] zásad[y] a záruk[y] kapitoly II“, podľa ktorého sa žiadateľom, ktorí potrebujú osobitné procesné záruky, musí poskytnúť „primeraná podpora“ (tretia časť druhého žalobného dôvodu).

91. Je zrejmé, že všetkým trom častiam treba vyhovieť.

92. Pokiaľ ide o prvú časť, medzi účastníkmi konania je nesporné, že každé konanie upravené zákonom o práve na azyl sa musí uskutočniť v tranzitnom priestore *bez ohľadu na to, či sa týka prípustnosti, alebo vecnej stránky*. Ako som už totiž pripomenul, § 80/J ods. 5 zákona o práve na azyl stanovuje, že vnútroštátny azylový orgán pridelí žiadateľovi o azyl tranzitný priestor ako miesto pobytu dovtedy, kým sa nestane vykonateľným uznesenie o odovzdaní podľa dublinského nariadenia alebo rozhodnutie, proti ktorému už nie je možný opravný prostriedok, pričom právomoc tohto orgánu neobmedzuje na dva prípady stanovené v článku 43 ods. 1 smernice 2013/32.

93. Pokiaľ ide o druhú časť, medzi účastníkmi konania je takisto nesporné, že § 80/I písm. i) zákona o práve na azyl, ako aj § 15/A ods. 2a zákona o štátnych hraniciach vylučujú uplatnenie vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré žiadateľovi o azyl nachádzajúcemu sa v tranzitnom priestore dovoľujú vstúpiť na maďarské územie, ak od podania jeho žiadosti uplynuli štyri týždne, a ktoré príslušnému vnútroštátnemu azylovému orgánu ukladajú povinnosť uskutočniť konanie v súlade so všeobecnými pravidlami (§ 71/A a § 72 zákona o práve na azyl), pričom ide o vnútroštátne právne predpisy preberajúce ustanovenia článku 43 ods. 2 smernice 2013/32.

94. Pokiaľ ide o tretiu časť, treba pripomenúť, že článok 24 ods. 3 smernice 2013/32 vo všeobecnosti stanovuje, že členské štáty musia zabezpečiť „primeranú podporu“ žiadateľom o medzinárodnú ochranu, ktorí potrebujú osobitné procesné záruky, počas trvania celého konania o azyle, pričom toto ustanovenie sa vzťahuje aj na osoby, ktorých žiadosť sa posudzuje v súlade s pravidlami konania na hraniciach podľa článku 43 smernice 2013/32.

95. Článok 24 ods. 3 smernice 2013/32 bol v súlade s článkom 5 tohto aktu v Maďarsku prevzatý priaznivým ustanovením v tom zmysle, že § 71/A ods. 7 zákona o práve na azyl vylučuje žiadateľov, ktorí potrebujú osobitné procesné záruky[28], z pôsobnosti vnútroštátneho predpisu preberajúceho vyššie uvedené pravidlá. Je však nesporné, že § 80/I písm. i) zákona o práve na azyl vylúčil uplatnenie spomínaného § 71/A ods. 7 v prípade krízovej situácie v dôsledku masovej imigrácie[29], čo je právny režim, ktorý maďarské orgány od jej vzniku nepretržite uplatňujú. Okrem toho a hlavne platí, že zákon XX z roku 2017 zaviedol osobitný mechanizmus pre žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí potrebujú osobitné procesné záruky, v tom zmysle, že § 80/J ods. 6 zákona o práve na azyl stanovuje uplatnenia určitých procesných záruk len v prospech maloletých osôb bez sprievodu, ktoré sú mladšie ako 14 rokov, teda len pre malú časť kategórie dotknutých žiadateľov. Táto situácia podľa môjho názoru predstavuje porušenie článku 24 ods. 3 smernice 2013/32 maďarskými orgánmi.

28 Podľa článku 2 písm. d) smernice 2013/32 pojem „žiadateľ, ktorý potrebuje osobitné procesné záruky“ znamená „žiadateľa, ktorého spôsobilosť užívať práva a plniť povinnosti stanovené v tejto smernici je v dôsledku okolností jeho konkrétneho prípadu obmedzená“.

29 Presnejšie, § 71/A ods. 7 stanovuje, že pravidlá konania na hraniciach sa nevzťahujú na „osoby, ktoré potrebujú osobitné zaobchádzanie“, ktorými sú podľa definície uvedenej v § 2 písm. k) zákona o práve na azyl „maloleté osoby bez sprievodu alebo zraniteľné osoby – najmä maloleté osoby, staršie osoby, osoby so zdravotným postihnutím, tehotné ženy, slobodní rodičia s maloletými deťmi, ako aj osoby, ktoré boli vystavené mučeniu, znásilneniu alebo iným závažným formám psychického, fyzického alebo sexuálneho násilia –, o ktorých sa dá po individuálnom posúdení ich situácie stanoviť, že majú osobitné potreby“. Domnievam sa však, že tento pojem patrí pod pojem „žiadatelia, ktorí potrebujú osobitné záruky“ použitý v smernici, ktorý má širší rozsah. Pre túto poslednú uvedenú definíciu pozri poznámku pod čiarou 30 nižšie.

96. V tejto súvislosti sa tento záver nedá vyvrátiť samotným odvolaním sa Maďarska na § 4 ods. 3 zákona o práve na azyl, podľa ktorého „pokiaľ ide o osoby, ktoré potrebujú osobitné zaobchádzanie, ustanovenia tohto zákona sa majú uplatňovať s prihliadnutím na osobitné potreby vyplývajúce z ich situácie“, pretože ide o ustanovenie, ktoré možno považovať len za *petitio principii* a ktorému odporujú § 80/I písm. i) a § 80/J ods. 6 toho istého zákona.

97. Vzhľadom na vyššie uvedené ako predbežný záver Súdnemu dvoru navrhujem, aby v rozsudku, ktorý vydá, rozhodol, že Maďarsko si vzhľadom na to, že konanie na hraniciach, ktoré sa v tranzitných priestoroch vedie, nerešpektuje záruky stanovené v článku 43 smernice 2013/32 ani záruky uvedené v článku 24 ods. 3 tejto smernice, nesplnilo povinnosti, ktoré mu z týchto dvoch ustanovení vyplývajú.

c) O článku 72 ZFEÚ

98. Podľa Maďarska je uplatnenie iných pravidiel, než sú tie, ktoré sú stanovené smernicou 2013/32, v každom prípade v prejednávanej veci odôvodnené článkom 72 ZFEÚ. Počas migračnej krízy, ktorá nastala v roku 2015, sa totiž platné pravidlá ukázali ako nedostatočné na to, aby členským štátom umožnili takúto situáciu primerane riadiť. Práve v takomto prípade podľa neho článok 72 ZFEÚ umožňuje odchýliť sa od pravidiel práva Únie, aby sa udržal verejný poriadok a zabezpečila sa vnútorná bezpečnosť.

99. V tejto súvislosti je potrebné na úvod pripomenúť, že článok 72 ZFEÚ, ktorý je súčasťou kapitoly I, nazvanej „Všeobecné ustanovenia“, v hlave V ZFEÚ („Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“), znie takto: „Touto hlavou nie je dotknutý výkon právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“.

100. Zdá sa mi však, že tvrdenie Maďarska vychádza z výkladu, že toto ustanovenie primárneho práva treba chápať ako *kolíznu normu*, podľa ktorej majú výsady členských štátov v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti prednosť pred ich záväzkami vyplývajúcimi zo sekundárneho práva. Členský štát sa teda podľa neho môže odvolávať na článok 72 ZFEÚ s cieľom neuplatniť akýkoľvek akt prijatý v rámci hlavy V Zmluvy, ktorého záväzná povaha nie je spochybnená, zakaždým, keď sa domnieva, že existuje riziko pre udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie vnútornej bezpečnosti.

101. Tento výklad podľa môjho názoru už bol vyvrátený v rozsudku, ktorý Súdny dvor nedávno vydal vo veci Komisia/Poľsko a i. (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu) [30] [31] a ktorého odôvodnenie považujem za užitočné pripomenúť.

102. V prvom rade podľa Súdneho dvora sa nemožno domnievať, že existuje všeobecná výhrada obsiahnutá v Zmluve, ktorá z pôsobnosti práva Únie vylučuje všetky opatrenia prijaté z dôvodu verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, keďže výslovné výnimky uplatniteľné podľa Zmluvy v prípade situácie, ktorá by mohla ohroziť verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť, sa týkajú jasne definovaných výnimočných prípadov. [32] Súdny dvor následne potvrdil, že tým, že výnimku stanovenú v článku 72 ZFEÚ treba ako takú vykladať reštriktívne, nemožno ju vykladať tak, že členským štátom priznáva právomoc odchýliť sa od ustanovení Zmluvy *iba poukázaním na svoje povinnosti*. Inak povedané, rozsah požiadaviek týkajúcich sa udržiavania verejného poriadku alebo vnútornej

30 Rozsudok z 2. apríla 2020 (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257).

31 Pred rozhodnutím Súdneho dvora v tejto veci som k výkladu článku 72 ZFEÚ už zaujal stanovisko v mojich návrhoch vo veci Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, body 38 až 42).

32 Tieto výnimky sú podľa Súdneho dvora uvedené v článkoch 36, 45, 52, 65, 72, 346 a 347 ZFEÚ.

bezpečnosti nemôže byť členskými štátmi určený jednotlivo bez kontroly zo strany inštitúcií Únie. Súdny dvor tak konštatoval, že členskému štátu, ktorý sa dovoláva uplatnenia článku 72 ZFEÚ, prináleží preukázať potrebu uplatnenia výnimky upravenej v tomto článku na účely výkonu svojich povinností v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti. [33]

103. Za predpokladu, že platnosť dotknutého aktu sekundárneho práva nie je z hľadiska článku 72 ZFEÚ spochybnená, tomuto členskému štátu prináleží, aby Súdnemu dvoru poskytol dôkazy umožňujúce preukázať, že tento akt mu vzhľadom na obsah prijatého právneho predpisu alebo na konkrétne podmienky jeho uplatnenia neumožňuje zabezpečiť výkon vyššie uvedených povinností. Iba v takom prípade sa členský štát môže účinne odvolávať na článok 72 ZFEÚ, aby odôvodnil svoje odmietnutie vykonať povinnosť uloženú predmetným aktom sekundárneho práva. [34]

104. Toto odôvodnenie treba uplatniť na okolnosti prejednávanej veci.

105. V prvom rade poznamenávam, že Maďarsko neuplatňuje ako prostriedok obrany spochybnenie platnosti článku 43 smernice 2013/32 vzhľadom na článok 72 ZFEÚ. Napriek tomu z jeho písomných podaní jasne vyplýva, že tento členský štát sa na toto ustanovenie odvoláva s cieľom tvrdiť, že v prípade krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou má právo prijať právnu úpravu, ktorá neposkytuje záruky *spojené s konaním na hraniciach*. Za týchto okolností zastávam názor, že existencia potreby využiť výnimku, ktorou sa má Maďarsku umožniť výkon povinností v oblasti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti, sa musí posúdiť len v kontexte článku 43 uvedenej smernice. Tento článok vo svojom odseku 3 výslovne stanovuje možnosť uplatniť takúto výnimku v prípade, že príchod veľkého počtu štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti žiadajúcich o medzinárodnú ochranu v praxi znemožňuje uplatnenie jeho odseku 1. Maďarsko sa však na tento odsek vo svojich písomných podaniach neodvoláva, a to ani subsidiárne.

106. V každom prípade treba po prvé poznamenať, že Maďarsko sa môže na článok 43 ods. 3 smernice 2013/32 odvolať len na účely neposkytnutia záruky stanovenej v odseku 2 tohto článku, t. j. na odôvodnenie prekročenia lehoty štyroch týždňov, v rámci ktorej sa má konanie na hraniciach obvykle dokončiť. Po druhé ho tento členský štát môže uplatniť len vtedy, ak sú žiadatelia o medzinárodnú ochranu na konci tejto štvortýždňovej lehoty *zvyčajne ubytovaní* na miestach nachádzajúcich sa v blízkosti hraníc alebo tranzitného priestoru. Ako pritom Súdny dvor nedávno objasnil vo svojom rozsudku FMS a i., požiadavka, aby boli títo žiadatelia ubytovaní v normálnych podmienkach, nevyhnutne znamená, že nesmú zostať zaistení [35], ako to je v prejednávanom prípade, čo vysvetlím v rámci posúdenia tretieho žalobného dôvodu.

107. Preto sa domnievam, že článok 72 ZFEÚ Maďarsku nedovoľuje, aby sa v tranzitných priestoroch Röszke a Tompa pri vedení konania na hraniciach v zmysle článku 43 smernice 2013/32 odchýlilo od záruk stanovených v tomto ustanovení.

108. Vzhľadom na vyššie uvedené Súdnemu dvoru navrhujem, aby druhému žalobnému dôvodu, ktorý predložila Komisia, v celom rozsahu vyhovel.

33 Rozsudok z 2. apríla 2020, Komisia/Poľsko a i. (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, body 143 až 147).

34 Parafrázujem body 148 až 153 uvedeného rozsudku.

35 Rozsudok zo 14. mája 2020, FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 244).

C. O všeobecnom zaisťovaní žiadateľov o azyl a nedodržaní relevantných procesných záruk

1. Tvrdenia účastníkov konania

109. Vo svojom treťom žalobnom dôvode Komisia tvrdí, že Maďarsko si tým, že stanovilo, že na všetkých žiadateľov o azyl (s výnimkou detí mladších ako štrnásť rokov) sa uplatňuje konanie, ktoré vedie k tomu, že títo žiadatelia musia zostať zaistení počas celého trvania azylového konania v zariadeniach v tranzitných priestoroch, z ktorých môžu odísť len smerom do Srbska, a tým, že k tomuto zaisteniu neposkytlo záruky stanovené smernicou 2013/33, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 2 písm. h) a článkov 8, 9 a 11 smernice 2013/33.

110. Pojem „zaistenie“, ako je definovaný v článku 2 písm. h) smernice 2013/33, je podľa nej samostatným právnym pojmom práva Únie, takže kvalifikácia tranzitných priestorov v maďarskom práve alebo skutočnosť, že sa nachádzajú v blízkosti hranice, nemá nijaký vplyv na jeho posúdenie.

111. Tranzitné priestory zriadené v Maďarsku sú podľa nej uzavreté miesta, z ktorých žiadateľ môže odísť len smerom do Srbska. Osoby nachádzajúce sa v týchto priestoroch nemôžu vstúpiť na maďarské územie.

112. Azylový orgán môže podľa nej v súlade s § 80/K ods. 2 písm. d) zákona o práve na azyl, uplatniteľného počas krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou, konanie skončiť, ak žiadateľ opustí tranzitný priestor. Za týchto okolností opustenie tranzitného priestoru nezávisí od slobodnej voľby žiadateľov.

113. Voľný pohyb osôb nachádzajúcich sa v tranzitnom priestore je navyše podľa nej veľmi obmedzený, ako to potvrdil Európsky výbor pre prevenciu mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania a osobitný zástupca generálneho tajomníka Rady Európy pre migráciu a utečencov. Čas strávený žiadateľmi v tranzitných priestoroch podľa nej predstavuje dôležitý faktor pre určenie, či pobyt v týchto priestoroch možno považovať za zaistenie. Zástupcovia Komisie pritom na mieste konštatovali, že niektorí žiadatelia sa tam zdržiavali už viac ako štrnásť mesiacov.

114. Pobyt v tranzitných priestoroch tak podľa nej spôsobuje obmedzenie osobnej slobody takého rozsahu, že sa musí považovať za zaistenie v zmysle článku 2 písm. h) smernice 2013/33. Tento záver bol navyše potvrdený rozsudkom štvrtej komory Európskeho súdu pre ľudské práva Ilias a Ahmed v. Maďarsko [36].

115. Zaistenie v tranzitných priestoroch pritom podľa Komisie nie je v súlade s článkom 26 smernice 2013/32 ani s článkom 8 ods. 2 a 3, článkom 9, ani článkom 11 ods. 2 smernice 2013/33, pretože sa vykonáva ako všeobecné pravidlo, systematicky, bez posúdenia individuálnych okolností žiadateľov, bez vydania písomného rozhodnutia, a preto, že môže byť nariadené aj pre maloleté osoby alebo dokonca pre maloleté osoby bez sprievodu, pokiaľ nejde o deti mladšie ako štrnásť rokov.

116. Hoci § 80/I zákona o práve na azyl nevylučuje, aby sa v prípade krízy spôsobenej masovou imigráciou uplatnil § 31/A toho istého zákona, v ktorom sú zakotvené pravidlá uplatniteľné na zaistenie žiadateľov o azyl, Komisia sa domnieva, že týmto posledným uvedeným paragrafom sa nedá napraviť porušenie, ktorého sa Maďarsko dopustilo vzhľadom na to, že v takejto krízovej situácii sú všetci žiadatelia povinní zdržiavať sa v tranzitnom priestore podľa § 80/J ods. 5 zákona o práve na azyl.

36 Rozsudok ESĽP zo 14. marca 2017, Ilias a Ahmed v. Maďarsko, ECHR:2017:0314JUD004728715.

117. Nakoniec podľa Komisie nemožno argumentovať tým, že vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)[37], bol návrh na prejednanie veci v naliehavom konaní Súdnym dvorom zamietnutý. Na jednej strane pojem „zaistenie“ nezávisí od otázky, či Súdny dvor v prejudiciálnom konaní povolí uplatnenie naliehavého konania. Na druhej strane vnútroštátny súd v uvedenej veci požiadal o naliehavé konanie nie z dôvodu pobytu žiadateľa v tranzitnom priestore, ale z dôvodu, že táto vec má významný vplyv na niekoľko podobných vecí, na ktoré sa vzťahuje tá istá právna úprava.

118. Maďarsko sa domnieva, že tranzitné priestory sú v podstate prijímacie centrá nachádzajúce sa na vonkajšej hranici schengenského priestoru v Maďarsku, ktoré sú určené ako miesto konania o azyle v súlade s právom Únie, a nie ako miesta zaistenia.

119. Umiestnenie v tranzitnom priestore podľa neho nie je zaistením, keďže tieto tranzitné priestory nie sú otvorené, iba pokiaľ ide o smer Maďarsko, pričom ich obyvatelia z nich môžu slobodne odísť do Srbska. Okrem toho sa žiadatelia o azyl, ktorí z tranzitného priestoru odchádzajú, nevyhnutne nevystavujú nepriaznivým dôsledkom. § 80/K ods. 2 písm. d) zákona o práve na azyl totiž stanovuje, že ak žiadateľ o azyl odíde z tranzitného priestoru, azylový orgán prijme rozhodnutie na základe informácií, ktoré má k dispozícii, alebo konanie skončí. Preto aj v prípade neprítomnosti žiadateľa o azyl môže tento orgán o žiadosti o azyl rozhodnúť, a to aj tak, že jej vyhovie. Táto právna úprava je podľa Maďarska v súlade s článkom 28 smernice 2013/32, ktorý uvedenému orgánu umožňuje ukončiť posudzovanie žiadosti v prípade jej implicitného späťvzatia.

120. Okrem toho podanie žiadosti o azyl podľa neho automaticky nevedie k systematickému odňatiu slobody, pretože podľa § 80/J ods. 1 písm. c) zákona o práve na azyl môže osoba, ktorá sa legálne zdržiava na maďarskom území, svoju žiadosť podať kdekoľvek a nemusí sa tak ani dostaviť do tranzitného priestoru, ani sa tam zdržiavať.

121. Podrobné pravidlá týkajúce sa podmienok zaistenia žiadateľov o azyl, rozhodnutia o zaistení a o pokračovaní zaistenia sú ako také stanovené v § 31/A až § 31/I zákona o práve na azyl a v plnom rozsahu podľa neho zaručujú dodržanie relevantných ustanovení smernice 2013/33.

122. Okrem toho dĺžka pobytu v prijímacej inštitúcii podľa neho nepredstavuje kritérium, ktoré umožňuje konštatovať, že ide o zaistenie. To isté platí, pokiaľ ide o kvalitu podmienok, ktoré v prijímacom centre vládnu. Skutočnosť, že obmedzená veľkosť územia zabratého tranzitným priestorom so sebou nevyhnutne prináša určité obmedzenia voľného pohybu, okrem iného nie je dôvodom na to, aby bol kvalifikovaný ako zariadenie určené na zaistenie.

123. Pokiaľ ide o nedodržanie záruk stanovených smernicou 2013/33, Maďarsko zdôrazňuje, že azylový orgán vydáva v každom prípade v zmysle článku 7 ods. 2 smernice 2013/33 rozhodnutie o ubytovaní v tranzitnom priestore, ktorý je určený ako miesto pobytu na dobu trvania konania, a že toto rozhodnutie možno napadnúť opravným prostriedkom.

124. Pokiaľ ide o rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo 14. marca 2017, Ilias a Ahmed v. Maďarsko (CE:ECHR:2017:314JUD004728715), Maďarsko tvrdí, že tento rozsudok nie je konečný a že Európsky súd pre ľudské práva v ňom neskúma situáciu v súčasnosti fungujúcich tranzitných priestorov, ale situáciu zariadenia z roku 2015, ktoré má síce rovnaké meno, ale ktorého postavenie a právna kvalifikácia sú odlišné, rovnako ako sú odlišné práva a povinnosti uložené osobám, ktoré sa v nej zdržiavajú.

37 Rozsudok z 19. marca 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

125. Súdny dvor podľa neho už okrem iného nepriamo konštatoval, že tranzitné priestory, ktoré od marca 2017 fungujú ako prijímacie centrá, nepredstavujú zariadenia určené na zaistenie. Odmietnutie uplatniť naliehavé prejudiciálne konanie vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)[38] v súvislosti so sporom týkajúcim sa žiadateľa zdržiavajúceho sa v tranzitnom priestore, totiž podľa neho jasne ukazuje, že Súdny dvor nepovažoval pobyt v tranzitnom priestore za zaistenie, keďže využitie tohto konania môže byť podľa judikatúry odôvodnené, ak sa predmetná vec týka zaistenej osoby.

126. Maďarsko sa napokon domnieva, že pokiaľ ide o návštevu zástupcov Komisie, táto návšteva sa týkala len tranzitného priestoru Röszke a jej cieľom bolo skontrolovať na mieste projekty, na ktoré sa poskytla finančná pomoc Únie. Navyše zástupcovia Komisie prehodili s niektorými neidentifikovanými obyvateľmi iba niekoľko slov.

2. Posúdenie

127. Ako vyplýva z vyššie zhrnutých tvrdení, jadro sporu medzi účastníkmi konania sa týka odlišnej charakteristiky pojmu „zaistenie“ stanoveného v článku 2 písm. h) smernice 2013/33. Tomu sa budem venovať najprv a následne sa budem zaoberať otázkou týkajúcou sa dodržiavania záruk spojených so zaistením v zmysle tej istej smernice.

a) O existencii zaistenia

128. Na úvod treba pripomenúť, že po skončení písomnej časti konania v prejednávanej veci sa veľká komora Európskeho súdu pre ľudské práva vo svojom rozsudku Ilias a Ahmed v. Maďarsko[39] vyjadrila k otázke, či ubytovanie týchto dvoch štátnych príslušníkov tretích krajín v tranzitnom priestore Röszke predstavovalo odňatie slobody na účely uplatnenia článku 5 Európskeho dohovoru o ľudských právach podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDĽP“) („Právo na slobodu a bezpečnosť“). V tejto súvislosti rozhodla odlišne od predchádzajúceho rozsudku, ktorý vydala jeho štvrtá komora, a teda dospela k zápornému záveru.

129. Účastníci konania, ktorí boli vyzvaní, aby na pojednávaní zaujali stanovisko k relevantnosti tohto rozsudku, vyjadrili protichodné názory. Zatiaľ čo Komisia sa domnievala, že záver Európskeho súdu pre ľudské práva nemožno uplatniť na prejednávanú vec z dôvodu určitých dôležitých skutkových a právnych rozdielov, Maďarsko uviedlo, že týmto záverom, ktorý je na okolnosti prejednávanej veci uplatniteľný, sa dá podložiť jeho tvrdenie o tom, že situácia žiadateľov o medzinárodnú ochranu nepatrí pod pojem „zaistenie“, tak ako tento pojem vyplýva z článku 2 písm. h) smernice 2013/33. Tento členský štát sa tak podľa všetkého domnieva, že ak umiestnenie týchto žiadateľov do jedného z tranzitných priestorov nie je odňatím slobody v zmysle článku 5 EDĽP, je samozrejmé, že ho nemožno považovať ani za „zaistenie“, keďže tento druhý uvedený pojem predpokladá existenciu odňatia slobody v zmysle článku 6 Charty.

130. V návrhoch, ktoré som nedávno predniesol v spojených veciach FMS a i.[40], ktoré sa takisto týkali otázky, či sa má umiestnenie do jedného z tranzitných priestorov nachádzajúcich sa na srbsko-maďarskej hranici kvalifikovať ako „zaistenie“ v zmysle smernice 2013/33, som vysvetlil, že hoci je pravda, že článok 5 EDĽP zodpovedá článku 6 Charty a že článok 52 ods. 3 Charty vyžaduje, aby sa práva, ktoré sú v ňom zakotvené a ktoré zodpovedajú právam zaručeným v EDĽP, vykladali tak, že majú rovnaký zmysel a rovnaký rozsah, ako sú tie, ktoré im priznáva EDĽP, nič to nemení na tom, že Súdny dvor Európskej únie opakovane vyhlásil, že súdržnosť, ktorá je cieľom tohto ustanovenia,

38 Rozsudok z 19. marca 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

39 ESĽP, 21. november 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

40 Pozri návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, body 148 až 152).

nemôže narušiť autonómiu práva Únie a samotného Súdneho dvora [41], pričom EDĽP nepredstavuje, pokiaľ k nemu Únia nepristúpi, právny nástroj formálne začlenený do právneho poriadku Únie. [42] Súdnemu dvoru som tak navrhol, aby sa neviazal na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a aby svoje preskúmanie článku 6 Charty vykonal nezávislým spôsobom. [43] Keďže tento posledný uvedený článok treba vzhľadom na odôvodnenie 35 smernice 2013/33 [44] považovať za zahrnutý do definície pojmu „zaistenie“ uvedenej v článku 2 písm. h) tej istej smernice, vyvodil som z toho záver, že existenciu zaistenia treba určiť *výlučne* preskúmaním podmienok stanovených touto definíciou, podľa ktorej treba zaistenie kvalifikovať ako „umiestnenie žiadateľa členským štátom na konkrétnom mieste, na ktorom je obmedzená sloboda pohybu žiadateľa“.

131. Domnievam sa pritom, že Súdny dvor Európskej únie v nedávno vydanom rozsudku v týchto spojených veciach [45] tento prístup implicitne potvrdil tým, že konštatoval existenciu zaistenia po analýze týkajúcej sa výlučne podmienok vyplývajúcich z článku 2 písm. h) smernice 2013/33, pričom nezohľadnil výklad článku 5 EDĽP, ktorý podal Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku Ilias a Ahmed v. Maďarsko [46].

132. So zreteľom na uvedené podmienky Súdny dvor s využitím doslovného, historického a systematického prístupu konštatoval, že zaistenie žiadateľa o medzinárodnú ochranu v zmysle článku 2 písm. h) smernice 2013/33 „predstavuje donucovacie opatrenie, ktoré tohto žiadateľa zbavuje slobody pohybu a oddeľuje ho od zvyšku obyvateľstva tým, že mu nariaďuje natrvalo sa zdržiavať v ohraničenom a uzavretom obvode“ [47].

133. Na účely uplatnenia takto charakterizovaného pojmu „zaistenie“ v prejednávanej veci treba konštatovať, že Komisia vo svojich písomných podaniach uvádza niekoľko skutkových okolností, ktorých existenciu Maďarsko nespochybnilo. Podľa Komisie sú žiadatelia o azyl povinní sa počas celého konania o posúdení ich žiadosti trvale zdržiavať v jednom z tranzitných priestorov, ktoré sú obohnané vysokým plotom a ostnatým drôtom. Vo vnútri tranzitného priestoru sú títo žiadatelia ubytovaní v skupinách po päť osôb v kovových kontajneroch s rozmerom približne 13m^2. Majú mimoriadne obmedzenú možnosť dostaviť sa do iného sektora tranzitného priestoru, než je ten, v ktorom sú ubytovaní, a to majú dovolené iba v prípade lekárskych prehliadok alebo pohovorov organizovaných v rámci konania o azyle a s eskortou strážcov tranzitného priestoru, pričom nemôžu mať kontakt s osobami prichádzajúcimi zvonku, pokiaľ nejde o ich právneho zástupcu. Ďalej zo spisu podľa môjho názoru vyplýva, že ich pohyb je neustále monitorovaný, pretože uvedení strážcovia sú prítomní vo vnútri tranzitného priestoru, ako aj pri vstupnej bráne každého sektora tohto priestoru.

134. Tento súbor dôkazov podľa mňa svedčí o vysokom stupni obmedzenia slobody pohybu žiadateľov o azyl do takej miery, že túto situáciu možno prirovnať k väzenskému režimu [48], ako to konštatoval Súdny dvor v rozsudku FMS a i. v súvislosti s tranzitným priestorom Röszke na základe analogických skutkových okolností poskytnutých vnútroštátnym súdom. [49]

41 Z vysvetliviek k článku 52 Charty vyplýva, že cieľom odseku 3 tohto článku je zabezpečiť potrebnú súdržnosť medzi Chartou a EDĽP „bez toho, aby tým bola narušená autonómia práva Únie a Súdneho dvora Európskej únie“.

42 Pozri, pokiaľ ide o oblasť azylu, rozsudky z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 45), a zo 14. septembra 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, bod 32).

43 Tento „autonómny“ výklad ustanovení Charty, ktorých obsah je podobný obsahu ustanovení zakotveným v EDĽP, podlieha podmienke stanovenej v článku 52 ods. 3 Charty o tom, že povedie k vyššej úrovni ochrany, než je úroveň ochrany zaručená v EDĽP.

44 Toto odôvodnenie stanovuje: „Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady, ktoré uznáva najmä [Charta]. Táto smernica sa najmä snaží zabezpečiť úplné rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a podporovať uplatňovanie článkov 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 a 47 [C]harty a má sa zodpovedajúcim spôsobom vykonávať.“.

45 Rozsudok zo 14. mája 2020, FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

46 ESĽP, 21. november 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

47 Rozsudok zo 14. mája 2020, FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 216 až 222).

48 Mne osobne nie je jasné, ako by sa obmedzenie slobody pohybu tohto rozsahu mohlo považovať za nevyhnutný dôsledok obmedzenej veľkosti celého tranzitného priestoru, ako to tvrdí Maďarsko.

49 Rozsudok zo 14. mája 2020, FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 226).

135. Pokiaľ ide o tvrdenie, ktoré Maďarsko uviedlo vo svojom vyjadrení k žalobe v prejednávanej veci o tom, že umiestnenie dotknutých žiadateľov do tranzitného priestoru Röszke nemožno kvalifikovať ako zaistenie v zmysle článku 2 písm. h) smernice 2013/33, keďže každý žiadateľ o medzinárodnú ochranu má možnosť dobrovoľne z tranzitného priestoru odísť, poznamenávam, že Súdny dvor toto tvrdenie už odmietol v rozsudku FMS a i.[50].

136. Vychádzajúc z domnienky, že iba „skutočnou“ možnosťou odchodu z predmetného tranzitného priestoru sa dá vylúčiť existencia zaistenia[51], Súdny dvor svoje odmietnutie odôvodnil dvoma dôvodmi, podľa ktorých by po prvé bol prípadný vstup uvedených žiadateľov do Srbska považovaný za neoprávnený a vystavil by ich tak sankciám, a po druhé, že týmto žiadateľom by v prípade, že by z maďarského územia odišli, hrozilo, že prídu o akúkoľvek šancu získať v Maďarsku postavenie utečenca.[52] Týmito dôvodmi sa podľa mňa takisto dá odôvodniť odmietnutie tvrdenia predloženého Maďarskom v prejednávanej veci.

137. Pokiaľ ide totiž o prvý dôvod, spresnenie poskytnuté Komisiou počas pojednávania o tom, že Srbská republika v súčasnosti odmieta uplatňovať dohodu o readmisii voči migrantom pochádzajúcim z maďarských tranzitných priestorov, nebolo Maďarskom v prejednávanej veci spochybnené. Pokiaľ ide o druhý dôvod, treba konštatovať, že odchod z tranzitného priestoru by sa nevyhnutne rovnal vzdaniu sa možnosti získať požadovanú medzinárodnú ochranu. Je pravda, že § 80/K ods. 2 písm. d) zákona o práve na azyl stanovuje, že ak žiadateľ z tranzitného priestoru odíde, príslušný vnútroštátny orgán nie je povinný ukončiť konanie, ale môže tiež prijať rozhodnutie na základe informácií, ktoré má k dispozícii. Avšak aj keď takáto teoretická možnosť existuje, zdá sa mi veľmi pravdepodobné, či dokonca isté, že takéto rozhodnutie by pre neho nebolo priaznivé. Okrem toho podľa § 80/K ods. 4 zákona o práve na azyl nemožno žiadne rozhodnutie, ktorým sa konanie končí, napadnúť v sporovom správnom konaní. Za týchto okolností zastávam názor, že žiadatelia o azyl nie sú v pozícii opustiť tranzitný priestor smerom do Srbska z vlastnej slobodnej vôle.

138. Dovoľujem si pripomenúť, že títo žiadatelia sa nemôžu bez povolenia na vstup a pobyt na vnútroštátnom území vydať ani smerom do Maďarska. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že podľa § 5 ods. 1b zákona o štátnych hraniciach, ktorý je predmetom štvrtého žalobného dôvodu Komisie v prejednávanej veci, môže maďarská polícia v krízovej situácii spôsobenej masovou imigráciou zadržať cudzích štátnych príslušníkov, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na celom vnútroštátnom území, a eskortovať ich až k bráne najbližšieho zariadenia, pokiaľ nejde o prípad podozrenia zo spáchania trestného činu. Z dôvodu dĺžky čakacej doby na vstup do tranzitného priestoru a na podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu pre dotknutého migranta neexistuje iná alternatíva, než sa vydať smerom do Srbska, teda vrátiť sa tam, odkiaľ prišiel, a to v kontexte, keď má prinajmenšom neistotu, pokiaľ ide o povolenie jeho vstupu na srbské územie, ako aj o legálnosť jeho situácie a o jeho osud, ktorý ho prípadne čaká podľa toho, ako o ňom na mieste rozhodnú imigračné orgány.

139. Domnievam sa preto, že pravdepodobnosť, že žiadateľ o azyl slobodne odíde z tranzitného priestoru, je zjavne nerealistická.

140. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že umiestňovanie každého žiadateľa do tranzitného priestoru počas posudzovania jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu treba považovať za „zaistenie“ v zmysle článku 2 písm. h) smernice 2013/33.

50 Rozsudok zo 14. mája 2020, FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

51 Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, body 155 a 166), kde som tvrdil, že iba „reálna“ možnosť dobrovoľného odchodu je takej povahy, že vylučuje existenciu zaistenia, a že reálnosť treba posudzovať vzhľadom na vlastnú situáciu žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

52 Rozsudok zo 14. mája 2020, FMS a i. (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 228 až 229).

141. Na účely práve vykonaného posúdenia je úplne irelevantná akákoľvek kvalifikácia a právny status tranzitných priestorov v zmysle maďarského práva, na ktoré sa Maďarsko viackrát vo svojich písomných podaniach odvolalo, pretože predmetný pojem „zaistenie“ neobsahuje žiaden odkaz na vnútroštátne právo, a treba ho teda považovať za autonómny pojem práva Únie.[53]

142. Výsledok tohto posúdenia nie je pozmenený ani skutočnosťou, že Súdny dvor odmietol vyhovieť žiadosti o naliehavé konanie podanej vnútroštátnym súdom vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) v súvislosti so sporom, ktorý sa týkal žiadateľa o azyl zdržiavajúceho sa v tranzitnom priestore, keďže rozsudok vydaný v tejto veci nespresňuje, že dôvod zamietnutia spočíva v tom, že takýto žiadateľ sa nenachádza v zaistení.[54] V každom prípade predbežné posúdenie vykonané v tomto rámci Súdnym dvorom v súvislosti s existenciou zaistenia, ktoré má faktickú povahu a ktorého hranice sú striktne vymedzené informáciami poskytnutými vnútroštátnym súdom, podľa môjho názoru nie je rovnaké ako predbežné posúdenie vykonané na účely určenia, či sú prvky tohto pojmu „zaistenie“ súčasne dané.

b) O zákonnosti zaistenia

143. Z vyššie uvedeného vyplýva, že všetci žiadatelia o azyl sú počas ich ubytovania v tranzitných priestoroch nachádzajúcich sa na srbsko-maďarskej hranici zaistení v zmysle smernice 2013/32. V tomto štádiu preto treba zaujať postoj k zákonnosti tohto zaistenia, pričom pripomínam, že podľa článku 26 smernice 2013/32 a článku 8 smernice 2013/33 môžu byť žiadatelia o medzinárodnú ochranu za určitých podmienok zaistení.

144. Komisia tvrdí, že Maďarsko nedodržalo právny režim vzťahujúci sa na každé opatrenie zaistenia, ktorý je definovaný v článkoch 8 až 11 smernice 2013/33. Ja s jej výkladom bez váhania súhlasím.

145. Z vnútroštátnych ustanovení poskytnutých Komisiou totiž vyplýva, že § 80/I písm. a) zákona o práve na azyl v prípade krízovej situácie spôsobenej hromadným prisťahovalectvom vylúčil uplatnenie § 31/A § 31/B toho istého zákona, ktorými sa vo vnútroštátnom práve stanovujú podmienky upravujúce využitie zaistenia voči žiadateľom o azyl. V každom prípade aj za predpokladu, ako tvrdí Maďarsko, že tieto ustanovenia sa v uvedenej situácii naďalej uplatňujú, je vzhľadom na skutočnosť, že tento členský štát dôrazne spochybnil samotnú existenciu akéhokoľvek zaistenia žiadateľov o azyl, dôvodné sa domnievať, že relevantné ustanovenia sa na zaistenie žiadateľov o azyl v tranzitných priestoroch neuplatňujú.

146. Maďarsko nijako nespochybňuje *systematické* vykonávanie § 80/J ods. 5 zákona o práve na azyl, ktorý azylovému orgánu zveruje na starosť pridelenie tranzitného priestoru žiadateľom o azyl ako miesta pobytu na dobu trvania konania. Podľa môjho názoru niet pochýb o tom, že Komisia sa správne domnieva, že je možné, že tento paragraf porušuje jednak článok 8 ods. 3 prvý pododsek smernice 2013/33, podľa ktorého zaistenie môže byť odôvodnené len na základe dôvodov, ktoré sú v ňom taxatívne vymenované, a jednak článok 8 ods. 2 tejto smernice, ktorý vyžaduje, aby zaistenie mohlo byť nariadené len vtedy, ak je to nevyhnutné, a na základe *individuálneho posúdenia každého jednotlivého prípadu*, a ak nemožno uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia.[55]

147. Pokiaľ ide o chýbajúce vydanie rozhodnutia o zaistení s uvedením skutkových a právnych dôvodov, na ktorých je toto rozhodnutie založené, čo je v rozpore s článkom 9 ods. 2 smernice 2013/33, poznamenávam, že Maďarsko namieta, že vnútroštátny azylový orgán vydáva vo všetkých prípadoch rozhodnutie, ktorého predmetom je umiestnenie žiadateľov o azyl do tranzitného priestoru

53 Pozri najmä rozsudok z 30. apríla 2014, Kásler a Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, bod 37).

54 Rozsudok z 19. marca 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 27).

55 Pozri tiež rozsudok zo 14. septembra 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, bod 48).

na dobu trvania konania. Tento členský štát však sám vo svojom vyjadrení k žalobe implicitne pripúšťa, že nejde o rozhodnutie o zaistení v zmysle článku 9 ods. 2 tejto smernice, keďže ho kvalifikuje ako rozhodnutie ukladajúce obmedzenia slobody pohybu žiadateľov o medzinárodnú ochranu v zmysle článku 7 ods. 2 uvedenej smernice.

148. Maďarsko nespochybňuje ani to, že zaistenie môže byť nariadené aj pre maloleté osoby, či dokonca pre maloleté osoby bez sprievodu, s výnimkou detí mladších ako štrnásť rokov, čo nepochybne môže byť porušením článku 11 ods. 2 smernice 2013/33, podľa ktorého maloleté osoby možno zaistiť len v krajnom prípade, a ak sa dospeje k záveru, že by sa nemohli účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie alternatívne opatrenia.

149. Zo žaloby vyplýva, že Komisia uvádza aj porušenie článku 2 písm. h) smernice 2013/33. Nerozumiem však, v čom má spočívať porušenie tohto ustanovenia, ktoré iba definuje pojem „zaistenie“, keďže Komisia netvrdí, že nebolo prevzaté. So záverom Komisie v tejto súvislosti preto nemôžem súhlasiť.

150. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že Maďarsko si nesplnilo svoje povinnosti, keďže k zaisteniu vykonávanému v tranzitných priestoroch neposkytlo záruky stanovené v článkoch 8, 9 a 11 smernice 2013/33.

151. Domnievam sa preto, že tretiemu dôvodu žaloby o nesplnenie povinnosti treba vyhovieť.

D. O nedodržaní postupov stanovených smernicou 2008/115

1. Tvrdenia účastníkov konania

152. Vo svojom štvrtom žalobnom dôvode sa Komisia domnieva, že Maďarsko si tým, že štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavali na jeho území, odviedlo späť na druhú stranu hraničného oplotenia bez dodržania postupov a záruk definovaných v článkoch 5 a 6, článku 12 ods. 1 a článku 13 ods. 1 smernice 2008/115, nesplnilo povinnosti, ktoré mu z týchto ustanovení vyplývajú.

153. Komisia v prvom rade uvádza, že § 5 ods. 1 zákona o štátnych hraniciach umožňuje na maďarskom území využiť pásmo 60 metrov od línie vonkajšej hranice na vybudovanie, umiestnenie alebo prevádzkovanie zariadení slúžiacich na ochranu poriadku na hraniciach a na vykonávanie úloh týkajúcich sa národnej obrany a bezpečnosti, riadenia katastrof, hraničného dozoru, azylu a cudzineckej polície. Okrem toho § 5 ods. 1b zákona o štátnych hraniciach podľa nej stanovuje, že polícia môže počas krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou zadržať neoprávnene sa zdržiavajúcich cudzích štátnych príslušníkov a eskortovať ich až k bráne najbližšieho zariadenia uvedeného v § 5 odseku 1 toho istého zákona, pokiaľ nejde o prípad podozrenia zo spáchania trestného činu.

154. Zo správ citovaných Komisiou vyplýva, že maďarská polícia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na maďarskom území, odvádza späť na hranicu, kde majú prejsť cez hraničné oplotenie. Štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú odvedení do úzkeho pohraničného pásma maďarského územia, kde nie je k dispozícii žiadna infraštruktúra a odkiaľ sa nedá žiadnym spôsobom dostať na ostatné územie Maďarska, nemajú v praxi inú možnosť ako z maďarského územia odísť. Komisia sa preto domnieva, že toto konanie zodpovedá pojmu „odsun“, tak ako je definovaný v článku 3 bode 5 smernice 2008/115, hoci v určitých prípadoch je možné, že úkon fyzického transferu sa neskončí mimo maďarského územia.

155. Odsun dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín sa podľa nej uskutočňuje bez toho, aby bolo vydané rozhodnutie o návrate, bez starostlivého zváženia, bez zohľadnenia najlepšieho záujmu dieťaťa, rodinného života, zdravotného stavu dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny a tiež bez dodržania zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Týmto štátnym príslušníkom tretích krajín sa neposkytuje odôvodnenie ani náležité písomné vysvetlenie, a keďže chýba rozhodnutie o návrate, nemajú k dispozícii žiaden opravný prostriedok.

156. Okrem toho § 5 ods. 1b zákona o štátnych hraniciach podľa Komisie nepatrí pod výnimku stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2008/115. Toto ustanovenie sa totiž podľa nej neuplatňuje na štátnych príslušníkov, ktorí sa už na maďarskom území zdržiavajú, zatiaľ čo pôsobnosť uvedeného § 5 ods. 1b sa vzťahuje na každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa v Maďarsku zdržiava neoprávnene.

157. Nakoniec, podstatná, všeobecná a dlhodobá výnimka z ustanovení smernice 2008/115 podľa Komisie nemôže byť odôvodnená článkom 72 ZFEÚ, ktorý iba stanovuje zásadu, ktorú musí normotvorca Únie zohľadniť a ktorá uľahčuje výklad aktov Únie prijatých na základe tretej časti hlavy V ZFEÚ.

158. Maďarsko na úvod tvrdí, že § 5 ods. 1a zákona o štátnych hraniciach je odôvodnený výnimkou stanovenou v článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2008/115. Pokiaľ ide o § 5 ods. 1b toho istého zákona, tento členský štát uvádza, že na rozdiel od § 5 ods. 1a ho možno uplatniť len v prípade krízy spôsobenej masovou imigráciou.

159. V tejto súvislosti Maďarsko tvrdí, že článok 72 ZFEÚ umožňuje členským štátom prijať a uplatňovať pravidlá týkajúce sa udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti, ktoré sa môžu od ustanovení práva Únie odchýliť, pričom cieľom vyhlásenia krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou a pravidiel uplatňovaných v takejto situácii je v každom prípade udržať poriadok a zabezpečiť vnútornú bezpečnosť krajiny. Smernica 2008/115 podľa neho nestanovuje, že pravidlá, ktoré zavádza, sa musia uplatňovať aj v kontexte článku 72 ZFEÚ. Členský štát sa preto môže odchýliť od ustanovení uvedenej smernice, keď vykonáva svoje povinnosti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti.

160. Verejný poriadok a verejná bezpečnosť sú podľa Maďarska naliehavými požiadavkami všeobecného záujmu, ktoré členským štátom priznávajú legislatívnu právomoc, ktorá im umožňuje odchýliť sa od práva Únie, a ktorých prvoradá povaha je zdôraznená v článku 4 ods. 2 ZEÚ. Podľa judikatúry Súdneho dvora [56] členské štáty úplne samostatne rozhodujú o tom, čo podľa nich patrí pod pojem verejný poriadok, pričom toto posúdenie sa môže časom meniť. V tejto súvislosti Maďarsko pripomína, že právny rámec stanovený sekundárnym právom na účely riadenia krízových situácií spôsobených masovou imigráciou sa ukázal ako nedostatočný podľa názoru samotnej Komisie, ktorá z toho vyvodila dôsledky tým, že v roku 2016 predložila komplexný súbor návrhov na reformu spoločného európskeho azylového systému, tak pokiaľ ide o smernicu 2013/32, ako aj o smernicu 2008/115.

161. Preto v krízovej situácii, ako je tá, ktorá prevláda v Maďarsku, podľa neho nie je daná povinnosť vyhovieť článku 5, článku 6 ods. 1, článku 12 ods. 1 a článku 13 ods. 1 smernice 2008/115, keď maďarská polícia uplatňuje § 5 ods. 1b zákona o štátnych hraniciach.

56 Maďarsko odkazuje najmä na rozsudok z 23. novembra 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708).

162. Navyše polícia podľa neho nenúti štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na maďarskom území, prekročiť hranicu, keďže zariadenie na ochranu hraníc (hraničné oplotenie) sa nenachádza na hraničnej línii, ale na území Maďarska. Tieto osoby teda podľa neho nie sú odsunuté do Srbska a po ich eskortovaní k vstupnej bráne môžu podať svoju žiadosť v najbližšom tranzitnom priestore. V prípade neexistencie skutočného návratu je uplatnenie smernice 2008/115 pojmovo vylúčené, keďže členský štát nemôže vykonať opatrenie odsunu na svojom vlastnom území.

163. Maďarsko dodáva, že žiadne ustanovenie práva Únie neuvádza, kde na území krajiny sa zariadenia slúžiace na vybavenie žiadostí o azyl musia nachádzať, ani to, kam je potrebné neoprávnene sa zdržiavajúce osoby dopraviť. Ak teda polícia neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín prepraví v rámci maďarského vnútrozemia, aby mohli podať svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu čo najskôr, právo Únie podľa neho neporuší. Okrem toho podľa neho neexistuje žiadne pravidlo práva Únie, ktoré by ukladalo povinnosť poskytnúť neoprávnene sa zdržiavajúcim štátnym príslušníkom tretích krajín akúkoľvek starostlivosť. Maďarsko napokon tvrdí, že polícia koná v medziach legislatívneho rámca a donucovacie prostriedky využíva primeraným spôsobom len v prípadoch stanovených zákonom.

2. Posúdenie

164. Na úvod treba uviesť, že Maďarsko nespochybňuje, že premiestnenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na maďarskom území, až k bráne najbližšieho zariadenia vykonávajú maďarské policajné orgány bez toho, aby boli dodržané záruky spojené s konaním o návrate stanovené smernicou 2008/115,[57] Predovšetkým, k vykonaniu tohto opatrenia dochádza bez zohľadnenia najlepšieho záujmu dieťaťa, rodinného života, zdravotného stavu dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny a tiež bez rešpektovania zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia (článok 5) a bez vydania rozhodnutia o návrate (článok 6 ods. 1). Okrem toho dotknutí štátni príslušníci tretích krajín nedostávajú žiadne písomné rozhodnutie o skutkových a právnych dôvodoch návratu a/alebo odsunu (článok 12 ods. 1) a v prípade neexistencie rozhodnutia o návrate nemajú k dispozícii žiadne opravné prostriedky (článok 13 ods. 1).

165. Maďarsko v každom prípade odmieta porušenia, ktoré sa mu v tomto žalobnom dôvode vytýkajú, na základe dvoch hlavných tvrdení: v prvom rade z dôvodu neuplatniteľnosti smernice 2008/115 na prejednávanú vec a subsidiárne z dôvodu možnosti členských štátov odvolávať sa na článok 72 ZFEÚ na účely odchýlenia sa od jednotných pravidiel stanovených touto smernicou. Tieto tvrdenia jeden po druhom preskúmam.

a) O uplatniteľnosti smernice 2008/115

166. Maďarsko sa po prvé domnieva, že smernica 2008/115 nie je v prejednávanej veci uplatniteľná, keďže využitie postupu vrátenia späť na hranicu je odôvodnené na základe výnimky uvedenej v článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2008/115.

167. Podľa tohto ustanovenia sa členské štáty môžu rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli zadržaní príslušnými orgánmi v súvislosti s neoprávneným prekročením vonkajšej pozemnej, vzdušnej alebo vodnej hranice členského štátu a ktorí následne v tomto členskom štáte nezískali oprávnenie alebo právo na pobyt. V tejto súvislosti Súdny dvor už uviedol, že výraz „v súvislosti s neoprávneným prekročením“ zahŕňa *„priame časové*

57 Treba konštatovať, že tvrdenie Maďarska o tom, že maďarská polícia koná v medziach legislatívneho rámca a donucovacie prostriedky využíva primeraným spôsobom len v prípadoch stanovených zákonom, ako to vyžaduje článok 8 ods. 4 smernice 2008/115, je irelevantné, pokiaľ ide o určenie, či si Maďarsko nesplnilo povinnosti, ktorých porušenie sa mu v tomto žalobnom dôvode vytýka.

a priestorové prepojenie medzi zadržaním štátneho príslušníka tretej krajiny a prekročením vonkajšej hranice“ a „vzťahuje sa teda na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli zadržaní príslušnými orgánmi *v samotnom okamihu* nelegálneho prekročenia vonkajšej hranice alebo po tomto prekročení v blízkosti tejto hranice“ [58] [59].

168. Nezdá sa mi, že by Komisia spochybnila, že cieľom § 5 ods. 1a zákona o štátnych hraniciach je využiť výnimku stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2008/115.

169. Tento žalobný dôvod sa podľa môjho názoru správne týka len § 5 ods. 1b toho istého zákona, ktorý sa uplatňuje namiesto odseku 1a v prípade krízy spôsobenej masovou imigráciou a ktorý bol ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku stále účinným. Podľa Komisie teda práve toto ustanovenie nepatrí pod uvedenú výnimku.

170. § 5 ods. 1b zákona o štátnych hraniciach stanovuje, že „polícia môže počas krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou zadržať neoprávnene sa zdržiavajúcich cudzích štátnych príslušníkov a eskortovať ich až k bráne najbližšieho zariadenia uvedeného v odseku 1, pokiaľ nejde o prípad podozrenia zo spáchania trestného činu“. Keďže však táto právomoc nie je obmedzená na „pásm[o] ôsmich kilometrov od trasy vonkajšej hranice“, ako to stanovuje § 5 ods. 1a zákona o štátnych hraniciach [60], toto ustanovenie sa uplatňuje na *všetkých* štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území Maďarska, a nielen na tých, ktorí boli zadržaní alebo prichytení v okamihu neoprávneného prekročenia vonkajšej hranice alebo po tomto prekročení v blízkosti tejto hranice, ako to vyžaduje článok 2 ods. 2 písm. a) smernice 2008/115. Z toho vyplýva, že keďže § 5 ods. 1b zákona o štátnych hraniciach nespĺňa jednu z podmienok stanovených týmto odchylným ustanovením, nie je vyňatý z pôsobnosti smernice 2008/115 na základe tohto ustanovenia.

171. Po druhé Maďarsko tvrdí, že premiestnenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na maďarskom území, až k bráne najbližšieho zariadenia vykonané maďarskou políciou, nepredstavuje „odsun“ v zmysle smernice 2008/115 z dôvodu, že táto smernica nie je uplatniteľná v prípade, keď nedochádza k skutočnému odsunu.

172. Pojem „odsun“ je definovaný v článku 3 bode 5 tejto smernice ako „vykonanie povinnosti návratu, teda fyzický transport *z* členského štátu“, čo by skutočne mohlo viesť k domnienke, že výklad Maďarska je z právneho hľadiska správny. Je totiž nesporné, že § 5 ods. 1b zákona o štátnych hraniciach policajným orgánom dovoľuje štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na maďarskom území, iba eskortovať k bráne najbližšieho zariadenia na ochranu hraníc, pričom tieto zariadenia sa nachádzajú na území Maďarska. Úkon fyzického transportu sa teda nekončí mimo tohto územia, ako to vyžaduje predmetná definícia. Zdá sa mi však, že v rámci tohto posúdenia nemožno nezohľadniť skutočnosť, že tým, že sú ponechaní na úzkom pásme zeme medzi hraničným oplotením a štátnou hranicou, kde chýba akákoľvek infraštruktúra umožňujúca zotrvať tam dlhší čas, štátni príslušníci tretích krajín nemajú inú možnosť, ako z tohto pásma zeme odísť a prekročiť pozemnú hranicu so Srbskom. Okrem toho treba konštatovať, že títo štátni príslušníci tretích krajín nemôžu od brány, ku ktorej ich polícia doviedla, ani odísť do tranzitného priestoru a vstúpiť do tohto priestoru na účely predloženia žiadosti o medzinárodnú ochranu, pretože to by znamenalo čakať v priemere jedenásť až osemnásť mesiacov na úzkom pásme zeme, ktorý, ako som už pripomenul, nemá žiadnu infraštruktúru. Na záver zastávam názor, že predmetná prax je v skutočnosti porovnateľná s „odsunom“ v zmysle článku 3 bodu 5 smernice 2008/115.

58 Rozsudok z 19. marca 2019, Arib a i. (C-444/17, EU:C:2019:220, bod 46 a citovaná judikatúra).

59 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

60 § 5 ods. 1a zákona o štátnych hraniciach znie takto: „Polícia môže na maďarskom území zadržať cudzincov, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na maďarskom území, v rámci pásma [ôsmich kilometrov] od trasy vonkajšej hranice, ako je definovaná v článku 2 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc, alebo od hraničných vymedzovacích značiek a eskortovať ich až k bráne najbližšieho zariadenia uvedeného v odseku 1, pokiaľ nejde o prípad podozrenia zo spáchania trestného činu“.

173. Vzhľadom na tieto úvahy podľa môjho názoru niet podľa pochýb o tom, že smernica 2008/115 je na predmetné opatrenie uplatniteľná.

b) O článku 72 ZFEÚ

174. Pokiaľ ide o tvrdenie uvedené Maďarskom, podľa ktorého článok 72 ZFEÚ umožňuje členským štátom odchýliť sa od ustanovení smernice 2008/115, keď vykonávajú svoje povinnosti udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti, tu sú podľa môjho názoru plne relevantné úvahy vysvetlené v bodoch 101 až 103 vyššie týkajúce sa odôvodnenia, ktoré Súdny dvor nedávno predniesol v rozsudku Komisia/Poľsko a i. (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu)[61].

175. Túto líniu odôvodnenia je potrebné opäť uplatniť.

176. V prvom rade poznamenávam, že Maďarsko vo svojich písomných podaniach neuviedlo výslovne ako dôvod obrany neplatnosť niektorých ustanovení smernice 2008/115 vo vzťahu k článku 72 ZFEÚ. Vzhľadom na to treba overiť, či je potrebné, aby sa tento členský štát dovolával výnimky stanovenej v tomto ustanovení v kontexte smernice 2008/115 ako celku.[62] V rámci tejto smernice je potenciálne relevantný článok 18, keďže ten výslovne upravuje núdzové situácie vyvolané mimoriadne vysokým počtom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú povinnosť návratu, a členským štátom dáva možnosť odchýliť sa od niektorých iných ustanovení tejto smernice, pokiaľ táto situácia pretrváva. Poznamenávam však, že Maďarsko sa vo svojich písomných podaniach neodvolalo na uplatnenie tohto článku a že tento článok v každom prípade nepovoľuje žiadnu výnimku z ustanovení, voči ktorých porušeniu sa namieta týmto žalobným dôvodom.[63] [64]

177. Z toho vyplýva, že Maďarsko sa nemôže opierať o článok 72 ZFEÚ, aby odôvodnilo svoje odmietnutie splniť všetky povinnosti, ktoré mu ukladá článok 5, článok 6 ods. 1, článok 12 ods. 1 a článok 13 ods. 1 smernice 2008/115.

178. Ostatné tvrdenia uvedené Maďarskom podľa môjho názoru tento záver nemôžu vyvrátiť. To isté platí pre tvrdenie založené na výklade článku 72 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 2 ZEÚ. Nič totiž nenasvedčuje tomu, že účinné zachovanie základných štátnych funkcií uvedených v tomto poslednom uvedenom ustanovení, akými sú udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti, mohlo byť zabezpečené len neuplatnením predmetných ustanovení smernice 2008/115. Pokiaľ ide o rozsudok Tsakouridis[65], hoci je pravda, že z neho vyplýva, že členské štáty sú oprávnené prijať opatrenia na zabezpečovanie verejného poriadku, nie je mi jasné, ako možno uvedený rozsudok chápať v tom zmysle, že tieto členské štáty môžu takúto výnimku uplatniť v prípadoch neupravených sekundárnym právom Únie s odvolaním sa iba na článok 72 ZFEÚ. Pripomeniem totiž len toľko, že Súdny dvor v ňom mal podať výklad ustanovenia sekundárneho práva, konkrétne článku 28 ods. 3 smernice 2004/38/ES[66].

61 Rozsudok z 2. apríla 2020 (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257).

62 Keďže nie je spochybnená jej platnosť, skutočnosť, že smernica 2008/115 neobsahuje odôvodnenie, akým je odôvodnenie 51 smernice 2013/32, ktoré spresňuje, že sa nedotýka výkonu povinností členských štátov, pokiaľ ide o udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie vnútornej bezpečnosti v súlade s článkom 72 ZFEÚ, určite nemôže odôvodniť výnimku z ustanovení tejto smernice na základe tohto článku, ako to tvrdí Maďarsko.

63 Článok 18 smernice 2008/115 totiž členským štátom umožňuje len to, aby na súdne preskúmanie poskytli dlhšie lehoty, než sú lehoty stanovené v článku 15 ods. 2 treťom pododseku, a aby prijali núdzové opatrenia týkajúce sa podmienok zaistenia, ktoré sa odchyľujú od podmienok uvedených v článku 16 ods. 1 a článku 17 ods. 2 tej istej smernice.

64 Ako uvádza Komisia v žalobe, článok 18 ods. 3 smernice 2008/115 výslovne zdôrazňuje, že „nič v tomto článku sa nesmie vykladať tak, že umožňuje členským štátom odchýliť sa od všeobecných povinností prijať všetky primerané všeobecné alebo konkrétne opatrenia na zabezpečenie splnenia povinností vyplývajúcich z tejto smernice“.

65 Rozsudok z 23. novembra 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

66 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

179. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor štvrtému žalobnému dôvodu Komisie vyhovel.

E. O chýbajúcej účinnosti opravných prostriedkov podaných proti rozhodnutiam o zamietnutí žiadosti o azyl

1. Tvrdenia účastníkov konania

180. Komisia sa domnieva, že Maďarsko porušuje článok 46 ods. 5 a 6 smernice 2013/32, pretože v prípade zamietnutia žiadosti o medzinárodnú ochranu zákon o práve na azyl výslovne nestanovuje možnosť odkladného účinku opravných prostriedkov. V dôsledku toho nie je zaručené právo žiadateľov o azyl zostať na maďarskom území do vydania rozhodnutia o opravnom prostriedku, keďže zamietavé rozhodnutie je vykonateľné bez ohľadu na podanie opravného prostriedku.

181. Podľa všeobecných pravidiel súdneho konania uplatniteľných v Maďarsku vo veciach správneho súdnictva však podanie opravného prostriedku nemá odkladný účinok, keďže § 50 sporového správneho poriadku stanovuje len to, že o odkladný účinok možno požiadať za určitých podmienok. Zákon o práve na azyl stanovuje ako *lex specialis* pravidlá v oblasti správnych sporov, ktoré sú na preskúmanie rozhodnutí v oblasti azylu uplatniteľné.

182. Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (zákon č. CXL z roku 2015, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v oblasti správy masovej imigrácie), ktorý nadobudol účinnosť 1. augusta 2015, zmenil § 53 a § 68 zákona o práve na azyl a zrušil ustanovenia výslovne zaručujúce odkladný účinok. Tieto zmeny sú uplatniteľné tak počas krízy spôsobenej masovou imigráciou, ako aj v prípade neexistencie takejto situácie.

183. Komisia sa preto po prvé domnieva, že vzhľadom na to, že súdny prostriedok nápravy proti rozhodnutiam, ktorými sa zamietajú žiadosti o azyl ako nedôvodné, nemá automatický odkladný účinok, Maďarsko neprebralo správne všeobecné pravidlo stanovené v článku 46 ods. 5 smernice 2013/32. V tejto súvislosti podľa nej § 35 ods. 1 zákona o práve na azyl sám osebe nepriznáva žiadateľom o azyl právo na pobyt, ale len spresňuje, že tieto osoby podliehajú konaniu o azyle až do oznámenia rozhodnutia, proti ktorému už nie je možný opravný prostriedok. Preto jedinou právnou úpravou, z ktorej by žiadateľ mohol vyvodiť právo na pobyt v Maďarsku, je § 5 ods. 1 písm. a) zákona o práve na azyl, podľa ktorého má žiadateľ právo zdržiavať sa na maďarskom území v súlade s podmienkami stanovenými uvedeným zákonom. Toto ustanovenie však podmieňuje právo na pobyt v Maďarsku splnením dodatočných podmienok, ktoré nie sú podrobne spresnené. Okolnosť, že podľa § 80/J ods. 5 zákona o práve na azyl, ktorý je počas krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou uplatniteľný, azylový orgán prideľuje žiadateľovi o azyl ako miesto pobytu tranzitný priestor, až kým sa rozhodnutie, proti ktorému už nie je možný opravný prostriedok, nestane vykonateľným, neumožňuje dospieť k takémuto záveru. Pobyt v tranzitnom priestore treba totiž kvalifikovať ako zaistenie a nezodpovedá pojmu pobyt v členskom štáte v zmysle článku 46 smernice 2013/32.

184. Pokiaľ ide po druhé o súdne preskúmanie rozhodnutí, ktorými sa žiadosti o azyl zamietajú ako neprípustné, § 53 ods. 6 zákona o práve na azyl stanovuje, že podanie opravného prostriedku nemá odkladný účinok, čo je v súlade len s pravidlom uvedeným v článku 46 ods. 6 smernice 2013/32, podľa ktorého by členské štáty mali buď zaručiť automatický odkladný účinok opravných prostriedkov, alebo zabezpečiť, aby rozhodnutie o odkladnom účinku prijal súd. Okrem toho zákon o práve na azyl jasne nespresňuje, či sa § 50 sporového správneho poriadku uplatňuje aj na súdne konania patriace do pôsobnosti zákona o práve na azyl, pre ktoré uvedený zákon stanovuje osobitné pravidlá, a teda sa má brať tak, že správne preberá článok 46 ods. 6 uvedenej smernice v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora.

185. Po tretie podľa článku 46 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2013/32, ak bola žiadosť zamietnutá ako neprípustná z dôvodu, že tretia krajina sa považuje za bezpečnú tretiu krajinu pre žiadateľa, alebo preto, že žiadosť sa považuje za neopodstatnenú, pretože žiadateľ vstúpil na územie členského štátu alebo svoj pobyt obnovil neoprávnene, odkladný účinok podania opravného prostriedku by mal byť takisto automatický. Komisia pripúšťa, že tieto dva prípady sú uvedené v § 51 ods. 2 písm. e) a v § 7 písm. h) zákona o práve na azyl a že § 53 ods. 6 uvedeného zákona stanovuje, že podanie opravného prostriedku nemá za následok odklad výkonu rozhodnutia s výnimkou rozhodnutí v azylových veciach podľa uvedených ustanovení. Zákon o práve na azyl však jasne nestanovuje, že v takýchto prípadoch má podanie návrhu na súd odkladný účinok. Iba výklad *a contrario* by umožňoval dospieť k záveru, že v takýchto prípadoch sa uplatní iné pravidlo než neexistencia odkladného účinku. Znenie tohto zákona však podľa nej nespresňuje, či má toto odlišné pravidlo automatický odkladný účinok, ako to vyžaduje článok 46 ods. 5 a 6 smernice 2013/32.

186. Maďarsko sa domnieva, že právna úprava a prax v oblasti azylu primeraným spôsobom zabezpečujú možnosť žiadateľov zostať na území, aj keď ustanovenia smernice 2013/32 neboli do maďarského práva prebraté doslovne. Zo znenia § 5 ods. 1 v spojení s § 35 ods. 1 zákona o azyle totiž podľa neho vyplýva, že žiadateľom o azyl je zaručené právo zostať na území až do skončenia konania o azyle, čo podľa okolností zodpovedá oznámeniu súdneho rozhodnutia o opravnom prostriedku podanom proti akémukoľvek rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o azyl. Vnútroštátna právna úprava je tak podľa neho v súlade s článkom 46 ods. 5 smernice 2013/32.

187. Článok 46 ods. 6 smernice 2013/32 sa zase podľa neho ako taký obmedzuje na to, že ako výnimku zo všeobecného pravidla stanovuje, že v určitých prípadoch má súd, ktorý o opravnom prostriedku rozhoduje, právomoc nariadiť odkladný účinok opravného prostriedku buď na žiadosť žiadateľa, alebo z vlastného podnetu. V takom prípade podľa neho § 53 ods. 6 zákona o práve na azyl nestanovuje automatické právo zostať na území, avšak žiadateľ by mohol podľa § 50 sporového správneho poriadku požiadať o okamžitú súdnu ochranu, ktorá by sa podľa toho, aké rozhodnutie súd vydá, mohla prejaviť odkladným účinkom podaného návrhu na súd a tým možnosťou zostať na území. Žiadatelia, ktorí podávajú opravný prostriedok, takúto možnosť podľa neho systematicky využívajú a súdy tejto žiadosti v praxi vždy vyhovejú.

188. „Výnimky z výnimky“ stanovené v článku 46 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2013/32 sú podľa Maďarska zahrnuté v § 51 ods. 2 písm. e) a § 51 ods. 7 písm. h) zákona o práve na azyl, pričom právo zostať na území je v oboch prípadoch prirodzene zaručené.

189. Súlad maďarského práva s právom Únie podľa neho nie je spochybnený ani § 80/J ods. 2 zákona o práve na azyl. Podľa § 80/J ods. 5 toho istého zákona má žiadateľ právo na pobyt v tranzitnom priestore, a teda na území Maďarska, až do oznámenia konečného rozhodnutia, čo podľa neho zodpovedá pojmu „zostať v členskom štáte“, ktorý je uvedený v článku 2 písm. p) smernice 2013/32, ako aj požiadavkám článku 46 ods. 5 a 6 tejto smernice.

2. Posúdenie

190. Najprv je potrebné uviesť niekoľko úvodných pripomienok.

191. Prebratie smerníc do vnútroštátnych právnych poriadkov je charakterizované neustálym hľadaním rovnováhy medzi povahou predmetného právneho aktu, ktorý podľa článku 288 ZFEÚ členské štáty zaväzuje, len pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom formu a prostriedky ponecháva v ich právomoci, a potrebou zabezpečiť plné a jednotné uplatňovanie práva Únie. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že sa nevyhnutne nepožaduje formálne a doslovné prebratie ustanovení smernice do výslovného a osobitného právneho predpisu alebo vykonávacieho právneho predpisu, pričom prebratie môže byť splnené všeobecným právnym kontextom, pokiaľ tento kontext

účinne zabezpečuje dostatočne jasným a presným spôsobom úplné uplatnenie tejto smernice.[67]

192. Pokiaľ sa ustanovením smernice, ktorá sa má prebrať, *majú zakladať práva pre jednotlivcov*, splnenie požiadavky právnej istoty, ktorá je s tým spojená, si vyžaduje, aby vnútroštátny normatívny rámec nenechával žiadne oprávnené pochybnosti, pokiaľ ide o rozsah týchto práv. V tomto prípade podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora z povinnosti transpozície prislúchajúcej členským štátom vyplýva, že členské štáty sú povinné dbať na to, aby jednotlivci boli v dostatočne presnej a jasnej právnej situácii, ktorá im umožní poznať všetky svoje práva a prípadne sa na ne odvolávať na vnútroštátnych súdoch.[68]

193. Dôvodnosť troch častí tohto žalobného dôvodu treba podľa môjho názoru posúdiť s prihliadnutím na tieto zásady.

194. Prvá časť tohto žalobného dôvodu sa týka odseku 5 článku 46 smernice 2013/32 („Právo na účinný opravný prostriedok“), ktorý stanovuje všeobecné pravidlo, podľa ktorého každý žiadateľ o azyl má právo zdržiavať sa na území dotknutého členského štátu aj po prijatí správneho rozhodnutia, ktorým sa zamieta jeho žiadosť, až do uplynutia lehoty stanovenej na podanie opravného prostriedku proti tomuto rozhodnutiu, alebo ak bol opravný prostriedok podaný, do rozhodnutia o tomto opravnom prostriedku.

195. V tejto súvislosti musím poukázať na to, že spresnenia poskytnuté Komisiou v replike ma vedú k záveru, že predmetom jej kritiky je to, že chýba správne prebratie a v každom prípade je takéto prebratie nejasné. Inými slovami, Komisia namieta skutočnosť, že vnútroštátny právny rámec necháva priestor na odôvodnené pochybnosti, pokiaľ ide o rozsah práva zdržiavať sa na území dotknutého členského štátu, čo je v rozpore s tým, čo vyžaduje vyššie uvedená judikatúra.

196. Treba poznamenať, že Maďarsko tvrdí, že výklad § 5 ods. 1 písm. a) v spojení s § 35 ods. 1 zákona o práve na azyl umožňuje dospieť k výsledku, ktorý je sledovaný článkom 46 ods. 5 smernice 2013/32. Hneď na úvod uvádzam, že súhlasím so stanoviskom Komisie v rozsahu, v akom sa domnieva, že § 35 ods. 1 predmetného zákona o práve na azyl („Azylové konanie sa začína predložením žiadosti o azyl na orgáne príslušnom v azylových veciach… a to až do doručenia rozhodnutia vydaného na záver konania, proti ktorému už nie je možné podať opravný prostriedok“) nehovorí nič o práve žiadateľa zostať na území členského štátu.[69]

197. Nastoľuje sa teda otázka, či § 5 ods. 1 písm. a) zákona o práve na azyl môže, keď sa vezme samostatne, priznať žiadateľom o azyl právo zostať v Maďarsku, a teda či predstavuje primerané prebratie článku 46 ods. 5 smernice 2013/32.

198. Podľa môjho názoru treba na túto otázku odpovedať záporne.

199. Aby som vysvetlil dôvody, ktoré ma viedli k tomuto záveru, v prvom rade pripomínam, že predmetné ustanovenie znie takto: „žiadateľ o azyl má právo zdržiavať sa na maďarskom území *v súlade s podmienkami stanovenými v tomto zákone* a získať povolenie na pobyt na maďarskom území v súlade s osobitnou právnou úpravou“[70]. Hoci je pravda, že uvedené ustanovenie má za následok vznik práva na pobyt na maďarskom území v prospech každého žiadateľa o azyl, zdá sa však, ako sa podľa mňa Komisia správne domnieva, že výkon tohto práva podlieha dodatočným podmienkam, ktoré nie

67 Pozri rozsudok z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko (C-336/16, EU:C:2018:94, bod 120 a citovaná judikatúra).

68 Pozri najmä rozsudok z 13. februára 2014, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 34 a citovaná judikatúra).

69 V tejto súvislosti sa spresňuje, že Maďarsko nespochybňuje tvrdenie Komisie o tom, že hoci je pravda, že § 51 ods. 2 zákona č. II z roku 2007 o vstupe a pobyte štátnych príslušníkov tretích krajín stanovuje, že „ak sa na štátnych príslušníkov tretích krajín vzťahuje konanie o azyle, nemôže byť nariadené alebo vykonané vrátenie alebo návrat“, nič to nemení na tom, že týmto ustanovením sa nedá žiadateľom o azyl priznať právo zostať na maďarskom území, keďže to sa uplatňuje len vtedy, „ak štátny príslušník tretej krajiny má právo na pobyt na území Maďarska, tak ako to spresňuje osobitný právny predpis“.

70 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

sú inak spresnené. Maďarsko, ktoré bolo na pojednávaní požiadané, aby takéto podmienky označilo, citovalo len § 35 ods. 1 zákona o práve na azyl, ktorý sa podľa môjho názoru zameriava skôr na prebratie pojmu „žiadateľ o azyl“, a nie na uvedenie jednej z podmienok priznania už uvedeného práva na pobyt.

200. Za týchto podmienok maďarský právny režim neumožňuje dosiahnuť výsledok, ktorý sleduje článok 46 ods. 5 smernice 2013/32, teda to, aby sa každému žiadateľovi o medzinárodnú ochranu, ktorého žiadosť bola zamietnutá ako nedôvodná, priznalo právo zostať na území dotknutého členského štátu. V každom prípade vzhľadom na to, že rozsah práva na pobyt vôbec nie je definovaný, nie je mi jasné, ako by sa dalo predpokladať, že ide o právny režim, ktorý je dostatočne jasný a presný na to, aby žiadatelia o azyl boli „schopní poznať svoje práva v *plnom rozsahu* a v prípade potreby sa na ne odvolávať pred vnútroštátnymi súdmi“ [71].

201. Tento záver sa obmedzuje na maďarský právny režim, ktorý sa uplatňuje na obvyklé situácie, teda bez vyhlásenia krízovej situácie spôsobenej masovou imigráciou. Ak je totiž takáto situácia vyhlásená, Maďarsko pripomína, že § 80/J ods. 4 zákona o práve na azyl pozastavuje právo zdržiavať sa na vnútroštátnom území, ako je priznané § 5 ods. 1 písm. a) tohto zákona. Za takých okolností je podľa tohto členského štátu relevantným vnútroštátnym ustanovením § 80/J ods. 5 uvedeného zákona v rozsahu, v akom stanovuje, že žiadateľovi o azyl bude ako povinné miesto pobytu pridelený tranzitný priestor, až kým sa nestane vykonateľným rozhodnutie o jeho žiadosti, proti ktorému už nie je možný opravný prostriedok (alebo uznesenie o odovzdaní podľa dublinského nariadenia).

202. Vzhľadom na skutočnosť, že Súdnemu dvoru navrhujem, aby rozhodol, že takéto ustanovenie predstavuje nezákonné zaistenie v zmysle smernice 2013/33, treba konštatovať, že nemôže spĺňať požiadavku priznať žiadateľovi o azyl právo zdržiavať sa na vnútroštátnom území podľa článku 46 ods. 5 smernice 2013/32.

203. Druhá časť tohto žalobného dôvodu sa týka článku 46 ods. 6 smernice 2013/32, ktorý ako výnimku stanovuje, že ak rozhodnutie o zamietnutí patrí do jednej z kategórií vymenovaných v tomto odseku (predovšetkým vrátane rozhodnutí, ktorými sa žiadosť vyhlasuje za zjavne neopodstatnenú, ako aj – okrem niektorých výnimiek – za neopodstatnenú na konci zrýchleného konania alebo za neprípustnú [72]), právo zostať na území dotknutého členského štátu nemusí byť dotknutým členským štátom nevyhnutne automaticky zaručené, ale tento členský štát je v prípade, že v dôsledku predmetného rozhodnutia sa právo žiadateľa zostať v tomto členskom štáte zrušuje, prinajmenšom povinný stanoviť, že o existencii tohto práva musí rozhodnúť súd.

204. Najskôr treba konštatovať, že kritika Komisie sa obmedzuje na prebratie tohto článku, pokiaľ ide o odvolania podané proti rozhodnutiam o zamietnutí žiadosti ako neprípustnej. Tvrdí, že § 53 ods. 6 zákona o práve na azyl upravujúci odvolania podané proti takýmto rozhodnutiam [73], podľa ktorého „v rámci sporového správneho konania podanie opravného prostriedku nemá za následok odklad výkonu rozhodnutia s výnimkou rozhodnutí v azylových veciach prijatých podľa § 51 ods. 2 písm. e) a § 51 ods. 7 písm. h)“, nepreberá správne výsledok, ktorý sleduje článok 46 ods. 6 smernice 2013/32. Podľa môjho názoru však nie je potrebné sa touto otázkou zaoberať, keďže Maďarsko nevznáša žiadnu námietku, pokiaľ ide o skutočnosť, že uvedené vnútroštátne ustanovenie, keď sa vezme samostatne, nezaručuje ani automatický odkladný účinok týchto opravných prostriedkov, ani to, že rozhodnutie o odkladnom účinku prijme súd.

71 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

72 Článok 46 ods. 6 písm. a) a b) smernice 2013/32.

73 Maďarsko na pojednávaní potvrdilo, že tento paragraf sa vzťahuje na odvolania podané proti týmto rozhodnutiam, pričom upozornilo na odsek 2 toho istého paragrafu, podľa ktorého „rozhodnutie o zamietnutí, ktoré je *odôvodnené neprípustnosťou žiadosti* alebo ktoré bolo vydané v zrýchlenom konaní, možno napadnúť v sporovom správnom konaní“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

205. Podľa mňa si naopak zaslúži osobitnú pozornosť tvrdenie Maďarska, podľa ktorého je uvedený výsledok vo vnútroštátnom právnom poriadku skutočne dosiahnutý z dôvodu existencie § 50 sporového správneho poriadku. Toto ustanovenie podľa tohto členského štátu umožňuje požiadať súd, ktorému bolo odvolanie vo veci samej predložené, o okamžitú súdnu ochranu, ktorá môže mať najmä formu priznania odkladného účinku[74], pričom Komisia to nespochybňuje. Komisia naproti tomu uvádza, že nepovažuje uvedený § 50 za dostatočne jasné a presné prebratie článku 46 ods. 6 smernice 2013/32.

206. S takýmto tvrdením nemôžem súhlasiť.

207. Na podporu svojho stanoviska Komisia zdôrazňuje len toľko, že zákon o práve na azyl jasne nespresňuje, či sa na súdne konania, ktoré patria do pôsobnosti takéhoto zákona, uplatňujú všeobecné pravidlá správneho konania. Podľa môjho názoru však táto poznámka sama osebe nemôže viesť k záveru, že právna situácia vyplývajúca z predmetného vnútroštátneho práva nie je dostatočne jasná a presná na to, aby umožnila žiadateľom o azyl poznať všetky svoje práva a domáhať sa ich na súde, a to z troch podstatných dôvodov. Po prvé § 53 ods. 6 zákona o práve na azyl výslovne nevylučuje uplatnenie § 50 sporového správneho poriadku ani neobsahuje žiadny prvok, ktorý je s takýmto uplatnením nezlučiteľný. Po druhé určite nie je neobvyklé, že existuje spojenie medzi *lex generalis* (sporový správny poriadok) a *lex specialis* (zákon o práve na azyl)[75], podľa ktorého sa prvý uvedený zákon môže uplatniť na tie isté prípady, na ktoré sa vzťahuje druhý uvedený zákon, aby sa vyplnili medzery v tomto zákone. Po tretie Komisia neuviedla žiaden prvok, akým je vnútroštátna judikatúra, ktorý by umožňoval spochybniť to, že maďarské správne súdy majú skutočne možnosť nariadiť odklad výkonu rozhodnutia, ktorým bola žiadosť o azyl vyhlásená za neprípustnú, a priznať tak dotknutému žiadateľovi právo zostať na vnútroštátnom území.

208. Navyše si nemyslím, že výklad odlišný od toho, ktorý je navrhovaný, by rešpektoval rovnováhu, ktorú si Súdny dvor želal dosiahnuť prostredníctvom judikatúry citovanej v bodoch 191 a 192 vyššie.

209. Tretia časť tohto žalobného dôvodu sa týka výnimiek z odchylného ustanovenia, ktoré sú stanovené v článku 46 ods. 6 smernice 2013/32. Z písmena a) toho istého odseku vyplýva, že ak sa rozhodnutie o zamietnutí zakladá na okolnostiach uvedených v článku 31 ods. 8 písm. h) smernice 2013/32, potom sa všeobecné pravidlo zakotvené v článku 46 ods. 5 tejto smernice stáva opäť uplatniteľným, takže právo zostať na území sa musí priznať automaticky. Vyplýva z toho tiež, že toto právo musí byť priznané automaticky v prípade, že sa žiadosť vyhlási za neprípustnú podľa článku 33 ods. 2 písm. c) a e), pretože článok 46 ods. 6 písm. b) sa vzťahuje len na prípady, v ktorých je žiadosť vyhlásená za neprípustnú podľa článku 33 ods. 2 písm. a), b) a d).

210. Treba pripomenúť, že v tejto časti Komisia nespochybňuje, že výnimky vyplývajúce z písmen a) a b) uvedeného odseku 2 boli riadne prebraté, keďže § 53 ods. 6 zákona o práve na azyl odkazuje práve na tieto výnimky, keď stanovuje, že podanie opravného prostriedku nemá odkladný účinok, „s výnimkou rozhodnutí v azylových veciach prijatých podľa § 51 ods. 2 písm. e) a § 51 ods. 7 písm. h)“. Opäť sa však domnieva, že prebratie je nejasné, keďže toto vnútroštátne ustanovenie výslovne neuvádza, že výnimkou v prípade, keď nie je daný odkladný účinok, je automatický odkladný účinok.

211. Vzhľadom na spôsob, akým Komisia svoje tvrdenia v rámci tejto časti vyjadrila, stačí v tejto súvislosti konštatovať, že zo samotného *výkladu* uvedeného ustanovenia *a contrario* celkom jasne vyplýva, že maďarský zákonodarca chcel opravným prostriedkom proti rozhodnutiam založeným na okolnostiach uvedených v § 51 ods. 2 písm. e) a § 51 ods. 7 písm. h) zákona o práve na azyl priznať automatický odkladný účinok.

74 Odsek 4 tohto paragrafu spresňuje, že dôvody potreby okamžitej súdnej ochrany musia byť v žiadosti podrobne uvedené, sprievodné doklady musia byť pripojené a skutočnosti, na ktorých sa žiadosť zakladá, musia byť podložené.

75 Maďarsko na pojednávaní potvrdilo, že vzťah medzi týmito dvoma právnymi aktmi treba chápať v tomto zmysle.

212. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor vyhovel prvej časti piateho žalobného dôvodu a aby jeho druhú a tretiu časť zamietol.

IV. O trovách

213. Podľa článku 138 ods. 3 prvej vety Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastníci konania v zásade znášajú svoje vlastné trovy konania, ak má každý účastník konania vo veci čiastočne úspech aj neúspech, ako to je aj v prejednávanom prípade. Súdny dvor však môže, ak sa to zdá oprávnené vzhľadom na okolnosti prípadu, na základe druhej vety toho istého ustanovenia rozhodnúť, že účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania a je povinný nahradiť časť trov konania druhého účastníka.

214. Podľa navrhovaného riešenia Európska komisia má úspech v značnom rozsahu, zatiaľ čo tvrdenia Maďarska uspeli len v malej časti predmetu sporu, t. j. v druhej a tretej časti piateho žalobného dôvodu. Vzhľadom na to sa v prejednávanom prípade javí ako primerané zaviazať Maďarsko, aby okrem svojich vlastných trov konania nahradilo aj štyri pätiny trov konania Komisie a aby Komisia znášala jednu pätinu svojich vlastných trov konania.

V. Návrh

215. Z dôvodov uvedených v týchto návrhoch navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Maďarsko si tým, že stanovilo, že každá žiadosť o azyl musí byť podaná osobne na príslušný orgán a výlučne v tranzitných priestoroch, do ktorých povoľuje vstup len malému počtu osôb, nesplnilo povinnosť, ktorá mu vyplýva z článkov 3 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.

2. Maďarsko si tým, že zaviedlo konanie o posúdení žiadostí o azyl na hraniciach bez záruk stanovených v článku 43 smernice 2013/32, nesplnilo povinnosti, ktoré mu z tohto ustanovenia vyplývajú.

3. Maďarsko si tým, že na všetkých žiadateľov o azyl okrem detí mladších ako 14 rokov uplatnilo konanie o posúdení ich žiadosti, v dôsledku čoho sú títo zaistení v tranzitných priestoroch po celý čas jeho trvania bez toho, aby si mohli uplatniť záruky stanovené v článkoch 8, 9 a 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, nesplnilo povinnosti, ktoré mu z týchto ustanovení vyplývajú.

4. Maďarsko si tým, že štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavali na vnútroštátnom území, doviedlo na druhú stranu hraničného oplotenia bez rešpektovania záruk stanovených v článku 5, článku 6 ods. 1, článku 12 ods. 1 a článku 13 ods. 1 smernice 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, nesplnilo povinnosti, ktoré mu z týchto ustanovení vyplývajú.

5. Maďarsko si tým, že do vnútroštátneho práva nesprávne prebralo článok 46 ods. 5 smernice 2013/32, nesplnilo povinnosti, ktoré mu z tohto ustanovenia vyplývajú.

6. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.

7. Maďarsko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť štyri pätiny trov konania Európskej komisie. Európska komisia znáša jednu pätinu svojich vlastných trov konania.