Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOUA
přednesené dne 2. června 2022 [1]

Věc C-72/22 PPU

M. A.
za účasti
Valstybės sienos apsaugos tarnyba

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud Litvy)]

„Řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Azylová politika – Právo státního příslušníka třetí země, který protiprávně vstoupil na území členského státu, požádat o mezinárodní ochranu v tomto státě – Podmínky přístupu k řízením o poskytnutí této ochrany – Směrnice 2013/32/EU – Článek 6 a čl. 7 odst. 1 – Možnost zajistit takového žadatele pouze z důvodu, že protiprávně překročil státní hranici – Směrnice 2013/32/EU – Článek 8 odst. 3 – Neslučitelnost – Článek 72 SFEU – Odpovědnost členských států udržovat veřejný pořádek a chránit vnitřní bezpečnost – Možnost členského státu se odchýlit od směrnic 2013/32 a 2013/33 v případě hromadného přílivu migrantů na jeho hranici“

I. Úvod

1. V mezinárodním právu vždy existovalo určité napětí mezi právem států vykonávat svrchovanou kontrolu nad vstupem a pobytem cizinců na svém území a právem cizinců [2], kteří se obávají pronásledování v zemi své státní příslušnosti, požádat o azyl [3]. První opravňuje státy přísně kontrolovat překračování jejich hranic a v případě protiprávního vstupu přijmout rázná opatření, zatímco druhé vyžaduje toleranci v této oblasti.

2. Uvedené napětí je zvlášť silné v případech, kdy na hranicích dochází k takzvanému „hromadnému přílivu“ státních příslušníků třetích zemí. Tento jev, který se v důsledku válek a jiných napětí, jež probíhají v různých částech světa, vyskytuje v Evropě v posledních dvaceti letech stále častěji, činí kontrolu dotčených hranic složitější. Mnozí z těchto státních příslušníků se je totiž pokoušejí protiprávně překročit, nebo se jim to dokonce podaří. Tyto nekontrolované vstupy jsou často samy o sobě vnímány dotčenými státy jako hrozba pro jejich vnitřní

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – V tomto stanovisku budu používat přesnější pojem „státní příslušník třetí země“, jímž se podle čl. 2 bodu 6 nařízení (EU) 2016/399 Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1) (dále jen „Schengenský hraniční kodex“) rozumí „každá osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 [SFEU] a která [nemá právo na volný pohyb na základě unijního práva]“.

[3] – V tomto stanovisku budu používat pojmy „mezinárodní ochrana“ a „azyl“ zaměnitelně.

bezpečnost. Na druhou stranu jsou-li tito státní příslušníci žadateli o azyl, musí jim být v zásadě umožněno vstoupit na území těchto států a pobývat zde po dobu, po kterou je posuzována jejich žádost.

3. Lotyšsko, Litva a Polsko čelí takovému „hromadnému přílivu“ od léta 2021 na svých hranicích s Běloruskem, jež představují jeden ze vstupních bodů do schengenského prostoru, a počet případů protiprávního překročení těchto hranic silně vzrostl. Tento „příliv“ je navíc zasazen do konkrétního geopolitického kontextu. Jak uvedly politické orgány Evropské unie, byl totiž zorganizován běloruskými orgány.

4. Aby mohly uvedené členské státy těmto okolnostem čelit, vyhlásily nouzový stav s cílem posílit ochranu svých hranic a zajistit tak veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost na svém území. V rámci toho uplatnily ustanovení odchylující se od obecného práva, a to i v oblasti azylu. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podanou Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud Litvy) je Soudní dvůr vyzván, aby stanovil, zda některá z těchto ustanovení uplatňovaných Litevskou republikou jsou v souladu s unijním právem.

5. Otázky položené tímto soudem se konkrétně týkají způsobu, jakým mohou členské státy jednat se státními příslušníky třetích zemí, kteří neoprávněně vstoupili na jejich území a chtějí zde získat mezinárodní ochranu, v souladu se směrnicí 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany[4] (dále jen „procedurální směrnice“) a směrnicí 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu[5] (dále jen „přijímací směrnice“). V podstatě se snaží zjistit, zda uvedené směrnice brání vnitrostátním pravidlům, která v kontextu hromadného přílivu osob značně omezují přístup těchto státních příslušníků k řízení o přiznání mezinárodní ochrany a umožňují zajistit žadatele o azyl pouze z důvodu, že protiprávně překročili státní hranici.

6. V tomto stanovisku vysvětlím, že uvedená pravidla skutečně nejsou slučitelná s procedurální a přijímací směrnicí. U toho se však nezastavím a budu se zabývat otázkou, zda se za takových okolností, jakým čelí Litva na svých hranicích, může členský stát odchýlit od těchto směrnic na základě primárního práva Unie z důvodu veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. V tomto ohledu vysvětlím, že i když jsou určité odchylky teoreticky možné, dotčená vnitrostátní pravidla překračují rámec toho, co je v tomto směru přípustné.

II. Právní rámec

A. Ženevská úmluva

7. Článek 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků[6] (dále jen „Ženevská úmluva“), nadepsaný „Uprchlíci, kteří se nezákonně zdržují v zemi, do které se uchýlili“, v odstavci 1 stanoví:

„Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný
vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo

[4] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

[5] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 (přepracované znění) (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96) v opraveném znění (Úř. věst. 2015, L 100, s. 81).

[6] – Úmluva podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951 [Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954, doplněná Protokolem o právním postavení uprchlíků uzavřeným v New Yorku dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“

B. Unijní právo

1. Procedurální směrnice

8. Článek 6 procedurální směrnice, nadepsaný „Přístup k řízení“, stanoví:

„1. Učiní-li určitá osoba žádost o mezinárodní ochranu u orgánu, který je podle vnitrostátního práva příslušný k registraci této žádosti, provede se tato registrace do třech pracovních dnů od učinění žádosti.

Pokud je žádost o mezinárodní ochranu učiněna u jiných orgánů, u nichž je pravděpodobné, že budou takové žádosti dostávat, ale nejsou podle vnitrostátního práva příslušné k jejich registraci, členské státy zajistí, aby byla registrace provedena do šesti pracovních dnů od učinění žádosti.

Členské státy zajistí, aby těmto jiným orgánům, u nichž je pravděpodobné, že budou žádosti o mezinárodní ochranu dostávat, jako jsou policejní orgány, pohraniční stráž, imigrační orgány a pracovníci detenčních zařízení, byly poskytnuty příslušné informace a aby jejich pracovníkům byla poskytnuta úroveň školení nezbytná pro plnění jejich úkolů a povinností a pokyny pro poskytování informací žadatelům ohledně místa a způsobu podávání žádostí o mezinárodní ochranu.

2. Členské státy zajistí, aby osoba, která učinila žádost o mezinárodní ochranu, měla příležitost podat žádost co možná nejdříve. Pokud žadatel této příležitosti nevyužije, může členský stát odpovídajícím způsobem použít článek 28 této směrnice.

3. Aniž je dotčen odstavec 2, mohou členské státy požadovat, aby se žádosti o mezinárodní ochranu podávaly osobně nebo na určitém místě.

4. Bez ohledu na odstavec 3 se považuje žádost o mezinárodní ochranu za podanou, jakmile ji příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží od žadatele nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní právo, jakmile o ní obdrží úřední zápis.

5. Pokud v důsledku žádostí o mezinárodní ochranu učiněných současně velkým počtem státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti je v praxi velice obtížné dodržet lhůtu stanovenou v odstavci 1, mohou členské státy stanovit, že lze tuto lhůtu prodloužit na 10 pracovních dní.“

9. Článek 7 odst. 1 této směrnice stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby každá zletilá osoba způsobilá k právním úkonům měla právo učinit svým jménem žádost o mezinárodní ochranu“.

10. Článek 31 uvedené směrnice, nadepsaný „Řízení o posouzení žádosti“, v odstavci 8 stanoví:

„Členské státy mohou stanovit, že se řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II urychlí nebo uskuteční na hranicích nebo v tranzitním prostoru podle článku 43, pokud:

[…]

h) žadatel vstoupil na území členského státu protiprávně nebo si na něm protiprávně prodloužil svůj pobyt a podle okolností svého vstupu se bez řádného zdůvodnění buď co nejdříve nedostavil k orgánům, nebo nepodal žádost o mezinárodní ochranu, nebo

[…]“

11. Článek 43 téže směrnice, nadepsaný „Řízení na hranicích“, stanoví:

„1. Členské státy mohou v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II stanovit řízení, kterými se na hranicích nebo v tranzitních prostorách členského státu rozhoduje o:

a) přípustnosti žádostí podle článku 33 podaných na těchto místech nebo

b) věcné stránce žádostí v řízení podle čl. 31 odst. 8.

2. Členské státy zajistí, aby rozhodnutí bylo v řízení podle odstavce 1 vydáno v přiměřené době. Není-li rozhodnutí vydáno do čtyř týdnů, povolí se žadateli vstup na území členského státu, aby mohla být jeho žádost zpracována v souladu s ostatními ustanoveními této směrnice.

3. V případě příjezdu velkého počtu státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, které podávají žádost o mezinárodní ochranu na hranici nebo v tranzitním prostoru, kdy není v praxi možné použít ustanovení odstavce 1, lze tato řízení uplatnit také v případech a po dobu, kdy jsou tito státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti běžně ubytovány v blízkosti hranice nebo tranzitního prostoru.“

2. Přijímající směrnice

12. Článek 8 přijímající směrnice, nadepsaný „Zajištění“, v odstavcích 2 a 3 stanoví:

„2. V případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.

3. Žadatel může být zajištěn pouze v těchto případech:

[…]

c) během příslušného řízení za účelem rozhodnutí o právu žadatele na vstup na dané území;

[…]

e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku;

[…]“

C. Litevské právo

1. Zákon o cizincích

13. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (Zákon Litevské republiky o právním postavení cizinců) (TAR, 2021, č. 2021-27706) ve znění zákona č. XIV-816 ze dne 23. prosince 2021 (dále jen „zákon o cizincích“) v čl. 2 odst. 20 stanoví, že za žadatele o azyl se považuje cizinec, který v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem podal žádost o azyl, o níž dosud nebylo vydáno konečné rozhodnutí.

14. Kapitola X[2] zákona o cizincích upravuje použití tohoto zákona v případě vyhlášení stanného práva, výjimečného stavu, jakož i v případě vyhlášení nouzového stavu z důvodu hromadného přílivu cizinců.

15. V rámci této kapitoly stanoví čl. 140[12] odst. 1 uvedeného zákona, že „cizinec, který podal žádost o azyl 1) na hraničním přechodu nebo v tranzitní zóně: [Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (Služba ochrany státních hranic při Ministerstvu vnitra Litevské republiky) (dále jen „SOSH“)]; 2) na území Litevské republiky, pokud cizinec vstoupil na toto území legálně: [odbor pro migraci]; 3) v cizím státě: prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení Litevské republiky určených ministrem zahraničí“. Odstavec 2 tohoto článku stanoví, že „žádost o azyl je nepřípustná, pokud ji cizinec podal v rozporu s podmínkami uvedenými v odstavci 1 tohoto článku, přičemž podmínky pro podání žádosti o azyl se [žadateli] vysvětlí“. Toto ustanovení rovněž stanoví, že s ohledem na zranitelnost cizince nebo jiné individuální okolnosti může SOSH přijmout žádost o azyl podanou cizincem, který protiprávně překročil hranice Litevské republiky[7].

16. Článek 140[17] zákona o cizincích, který upravuje důvody pro zajištění žadatele o azyl v případě vyhlášení stanného práva, výjimečného stavu, jakož i v případě vyhlášení nouzového stavu z důvodu hromadného přílivu cizinců, stanoví v úvodu a bodu 2, že žadatel o azyl může být zajištěn, pokud při vstupu na území Litevské republiky protiprávně překročil hranice tohoto členského státu.

2. Popis řízení

17. Popis řízení o udělení a odnětí azylu v Litevské republice schválený nařízením ministra vnitra Litevské republiky č. 1V-131 ze dne 24. února 2016 (ve znění nařízení ministra vnitra Litevské republiky č. 1V-626 ze dne 27. července 2021) (dále jen „popis řízení“) v bodě 22 stanoví, že „žádost o azyl se považuje za podanou, pokud ji cizinec podal u orgánu nebo instituce uvedené v čl. 67 odst. 1 zákona o cizincích […] v souladu s požadavky uvedenými v odstavci 2 tohoto článku. Pokud byla hranice Litevské republiky překročena protiprávně, musí být žádost o azyl podána neprodleně. Od okamžiku podání žádosti o azyl náleží osobě, která žádost podala, práva a záruky poskytované žadatelům o azyl.“

[7] – V období od 10. srpna 2021 do 1. ledna 2022 byla stejná ustanovení obsažena v § 67 odst. 1[1] a 1[2] zákona o cizincích (ve znění zákona č. XIV-515 ze dne 10. srpna 2021). Vzhledem k období, do kterého spadá skutkový stav ve věci v původním řízení, jsou tedy tyto dva články použitelné *ratione temporis*. Budu však odkazovat pouze na uvedený § 140[12].

18. V bodě 23 popisu řízení se stanoví, že pokud je žádost o azyl podána orgánu, který není uveden v čl. 67 odst. 1 zákona o cizincích, nebo je podána v rozporu s podmínkami uvedenými v odstavci 2 tohoto článku nebo v bodě 22 popisu řízení, je tato žádost vrácena cizinci nejpozději do dvou pracovních dnů od okamžiku, kdy je zjištěno, že žádost, kterou [orgán] obdržel, je žádostí o azyl, a žadatel je informován o podmínkách pro podání žádosti o azyl.

III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

19. Z předkládacího rozhodnutí a ze skutečností obsažených ve spise vyplývá, že dne 2. července 2021 byl v Litevské republice vyhlášen „nouzový stav na národní úrovni platný pro celé území z důvodu hromadného přílivu cizinců“. Po tomto vyhlášení následovalo dne 10. listopadu 2021 prohlášení „výjimečného stavu“ na části litevského území[8]. Cílem tohoto vyhlášení a prohlášení bylo reagovat na náhlý a hromadný příliv migrantů na hranici mezi Litvou a Běloruskem.

20. MA, státní příslušník třetí země, následně protiprávně vstoupil do Litvy z Běloruska. Poté, co opustil litevské území mikrobusem, byl dne 17. listopadu 2021 zadržen v rámci kontroly na polském území spolu s dalšími 21 státními příslušníky třetích zemí. Dotyčný nebyl schopen předložit polské pohraniční stráži potřebné cestovní doklady ani víza či povolení vyžadovaná pro pobyt v Litvě či obecně Evropské unii. V důsledku toho byl zajištěn.

21. Dne 19. listopadu 2021 byl MA předán příslušníkům SOSH. Tato služba dotyčného zajistila na dobu nejvýše 48 hodin a podala k Alytus apylinkės teismas (Okresní soud v Alytusu, Litva), pobočka Alytus (dále jen „soud prvního stupně“), návrh na zajištění na dobu delší než 48 hodin, v každém případě však nejvýše na šest měsíců, než bude zjištěno právní postavení MA.

22. Na podporu tohoto návrhu SOSH mimo jiné uvedla, že nemá žádné informace o jednotlivých případech překročení hranic ze strany MA. Rovněž zdůraznila, že dotyčný vstoupil do Litvy a pobýval v ní protiprávně, nemá tam bydliště, nemá k tomuto státu žádné rodinné, sociální, hospodářské či jiné vazby, ani v něm nemá zajištěny prostředky na obživu. Podle SOSH je proto důvodné se domnívat, že pokud by MA nebyl zajištěn, mohl by uprchnout s cílem vyhnout se případnému vyhoštění.

23. Na jednání před soudem prvního stupně vyjádřil MA svoji vůli získat mezinárodní ochranu. Soud proto v souladu s čl. 2 odst. 18[4] a 20 zákona o cizincích a s ohledem na rozsudek Ministerio Fiscal (Orgán, u něhož je pravděpodobné, že bude dostávat žádosti o mezinárodní ochranu)[9] považoval dotyčného za žadatele o azyl. Nicméně shledal, že MA musí být zajištěn z důvodu uvedeného v čl. 113 odst. 4 bodě 2 zákona o cizincích[10]. S ohledem zejména na skutečnost, že MA vstoupil do Litvy protiprávně a podle jeho vlastních slov bylo jeho cílem Německo, existovaly důvody se domnívat, že pokud by dotyčný nebyl zajištěn, uprchl by s cílem vyhnout se navrácení do třetí země nebo vyhoštění z Litvy.

[8] – Z vyjádření litevské vlády vyplývá, že výjimečný stav byl platný od 10. listopadu 2021 do 14. ledna 2022 včetně, zatímco nouzový stav stále platí.

[9] – Rozsudek ze dne 25. června 2020 (C-36/20 PPU, dále jen „rozsudek Ministerio Fiscal“, EU:C:2020:495).

[10] – Podle tohoto ustanovení může být žadatel o azyl zajištěn za účelem zjištění důvodů, na nichž je založena jeho žádost (není-li možné získat tyto informace jinak), a pokud po posouzení okolností uvedených v některých ustanoveních zákona existují důvody se domnívat, že by dotyčný mohl uprchnout s cílem vyhnout se navrácení do třetího státu nebo vyhoštění z Litvy.

24. Rozhodnutím ze dne 20. listopadu 2021 tak soud prvního stupně nařídil zajistit MA ve středisku SOSH až do přijetí rozhodnutí o jeho právním postavení v Litvě, v každém případě však nejvýše na dobu tří měsíců, tedy nejpozději do 18. února 2022.

25. MA následně podal proti tomuto rozhodnutí odvolání k Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud Litvy). Podle jeho názoru mu soud prvního stupně nesprávně uložil nejpřísnější donucovací opatření překračující rámec toho, co je nezbytné. MA požádal, aby mu místo zajištění bylo uloženo alternativní opatření, a sice povinnost pravidelně se hlásit SOSH.

26. SOSH na svou obranu zdůraznil, že po příjezdu z Běloruska do Litvy se MA neobrátil na vnitrostátní orgány a pokračoval v cestě, při které protiprávně překročil polské hranice. V tomto ohledu dotyčný uvedl, že zaplatil jiné osobě za svou přepravu přes Polsko do Německa. Během výslechu před touto službou se MA od počátku vyhýbal přímým odpovědím na otázky, které mu byly položeny, a odpovídal pouze neurčitě. Takové jednání nepředstavuje náležitou spolupráci. SOSH tak trvala na tom, že pokud by namísto zajištění bylo přijato alternativní opatření, o které MA žádá, je vysoce pravděpodobné, že by dotyčný uprchl dříve, než by bylo rozhodnuto o jeho právním postavení.

27. Na úvodním jednání před předkládajícím soudem MA zopakoval svou žádost o mezinárodní ochranu a uvedl, že dne 20. listopadu 2021 takovou žádost již podal písemně neznámému úředníkovi SOSH, ale o výsledku této žádosti nemá žádné informace. Zástupce SOSH nato uvedl, že neexistují žádné údaje ohledně registrace žádosti MA o azyl, jelikož taková žádost nebyla podána v souladu s litevskými právními předpisy. Týž zástupce nicméně navrhl, aby předkládající soud nařídil příslušnému orgánu, a sice odboru pro migraci, přijmout žádost MA k posouzení.

28. Dne 24. ledna 2022 MA předložil SOSH písemnou žádost o mezinárodní ochranu, jež byla postoupena odboru pro migraci. Dne 27. ledna 2022 vrátil tento orgán žádost s odůvodněním, že byla podána v rozporu s § 140[12] odst. 1 zákona o cizincích a body 22 a 23 popisu řízení, a také z důvodu, že nebyla podána neprodleně.

29. Na novém jednání před předkládajícím soudem požádali dne 1. února 2022 zástupce SOSH i zástupce MA tento soud, aby nařídil odboru pro migraci posoudit žádost MA o mezinárodní ochranu.

30. Za těchto podmínek Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud Litvy) nejprve rozhodl o dočasné úpravě situace MA a přijetí opatření „jiného než zajištění“, totiž „ubytování ve středisku SOSH nebo na jiném vhodném místě s možností vykonávat svobodu pohybu pouze v místě pobytu“, s platností do 18. února 2022. Vzhledem k tomu, že MA je „zjevně žadatelem o mezinárodní ochranu“, nařídil tento soud odboru pro migraci, aby dotyčného nenavrátilo do třetí země ani ho nevyhostilo z Litvy do doby, než bude přijato konečné rozhodnutí ve věci v původním řízení. Nakonec se uvedený soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 7 odst. 1 [procedurální směrnice] ve spojení s čl. 4 odst. 1 [směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany[11]] vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava použitelná

[11] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).

v projednávané věci, která v případě vyhlášení stanného práva, výjimečného stavu nebo v případě vyhlášení nouzového stavu z důvodu hromadného přílivu cizinců v zásadě neumožňuje cizinci, který vstoupil a pobývá na území členského státu protiprávně, podat žádost o mezinárodní ochranu?

2) Bude-li první otázka zodpovězena kladně, musí být čl. 8 odst. 2 a 3 [přijímací směrnice] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž může být v případě vyhlášení stanného práva, výjimečného stavu nebo v případě vyhlášení nouzového stavu z důvodu hromadného přílivu cizinců žadatel o azyl zajištěn na základě pouhé skutečnosti, že vstoupil na území Litevské republiky protiprávním překročením její státní hranice?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

31. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 2. února 2022 byla doručena kanceláři Soudního dvora dne 4. února 2022.

32. Předkládající soud požádal o to, aby tato žádost byla projednána v naléhavém řízení o předběžné otázce upraveném v článku 107 jednacího řádu Soudního dvora.

33. Na podporu této žádosti předkládající soud uvedl, že od 17. listopadu 2021 do 2. února 2022 byl MA zajištěn a od tohoto posledního data až do 18. února 2022 se na něj vztahovalo opatření spočívající v „ubytování ve středisku SOSH nebo na jiném vhodném místě s možností vykonávat svobodu pohybu pouze v místě pobytu“ [12].

34. Dne 21. února 2022 rozhodl první senát Soudního dvora zaslat předkládajícímu soudu žádost o vysvětlení týkající se postavení MA po 18. únoru 2022. Ve své odpovědi tento soud upřesnil, že od 11. února 2022 se na dotyčného vztahuje nové opatření spočívající v ubytování ve středisku SOSH, které nesměl bez dovolení opustit, a to až do vydání rozhodnutí o jeho právním postavení v Litvě, v každém případě však nejvýše po dobu tří měsíců, tedy nejpozději do 11. května 2022.

35. S ohledem na tuto odpověď rozhodl první senát Soudního dvora dne 3. března 2022 vyhovět žádosti předkládajícího soudu o projednání této předběžné otázky v naléhavém řízení.

36. MA, litevská vláda a Evropská komise předložily Soudnímu dvoru písemná vyjádření. Litevská vláda a Komise byly rovněž zastoupeny na jednání, které se konalo dne 7. dubna 2022.

V. Analýza

37. Ve věci v původním řízení má předkládající soud rozhodnout o legalitě a důvodnosti zajištění. Toto opatření bylo uloženo MA, státnímu příslušníkovi třetí země, který protiprávně vstoupil z Běloruska do Litvy [13].

[12] – Viz body 24 a 30 tohoto stanoviska.

[13] – Tímto výrazem míním skutečnost, že při překročení hranice mezi Litvou a Běloruskem MA nesplnil podmínky vstupu uvedené v čl. 6 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu. Kromě toho se zdá, že dotyčný překročil hranice „nepovoleně“ ve smyslu čl. 5 odst. 3 tohoto kodexu, tj. v místech mimo hraniční přechody nebo mimo stanovenou provozní dobu (viz body 20 a 22 tohoto stanoviska).

38. Aby mohl předkládající soud rozhodnout o tomto opatření, musí nejprve určit, zda se na dotyčného státního příslušníka vztahují pravidla použitelná na žadatele o mezinárodní ochranu, včetně záruk, jichž musí požívat v případě zajištění a jsou harmonizované v procedurální a přijímací směrnici.

39. V této souvislosti si klade otázku ohledně slučitelnosti ustanovení litevského práva, konkrétně článku 140[12] zákona o cizincích, s unijním právem. Jak jsem již uvedl v úvodu, toto ustanovení má tu zvláštnost, že se použije pouze v případě vyhlášení „stanného práva“, „výjimečného stavu“ nebo „nouzového stavu na národní úrovni platného pro celé území z důvodu hromadného přílivu cizinců“, což jsou situace, během nichž se při různých opatřeních dočasně pozastavuje nebo omezuje platnost obecného práva tak, aby litevský stát mohl ochránit veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost vzhledem k dotčeným „výjimečným okolnostem“. V projednávaném případě byl v rozhodné době v Litvě vyhlášen „výjimečný stav“ i „nouzový stav“ s cílem zvládnout „hromadný příliv“ migrantů na hranici, kterou tento stát sdílí s Běloruskem.

40. Za této situace nahradil článek 140[12] zákona o cizincích obecná pravidla upravující podmínky přístupu státních příslušníků třetích zemí k řízení o udělení mezinárodní ochrany v Litvě, a tím tyto podmínky zpřísnil. Na rozdíl od toho, co litevské právo umožňuje v „běžné“ době, tento článek v podstatě stanoví, že státní příslušník třetí země v zásadě nemůže právoplatně podat žádost o azyl na litevském území poté, co na něj vstoupil protiprávně – a to navzdory skutečnosti, že v projednávaném případě MA opakovaně vyjádřil svoji vůli takovouto ochranu získat.

41. Předkládající soud však pochybuje, že je to v souladu s unijním právem. Svou *první otázkou* tak žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, zda pravidla procedurální směrnice[14] brání vnitrostátnímu ustanovení s těmito důsledky.

42. Je-li tomu tak a na státního příslušníka třetí země, jako je MA, se vzhledem k jeho výslovně uvedenému přání získat mezinárodní ochranu vztahují pravidla použitelná na žadatele o azyl, musí předkládající soud následně přezkoumat zajištění této osoby s ohledem na záruky stanovené procedurální a přijímací směrnicí pro danou oblast.

43. V této souvislosti si předkládající soud klade otázku ohledně slučitelnosti druhého ustanovení zákona o cizincích, totiž čl. 140[17] bodu 2, s těmito směrnicemi. Také toto ustanovení je v Litvě použitelné v případě výše uvedeného vyhlášení „výjimečného stavu“ a „nouzového stavu“. Za těchto okolností doplnilo uvedené ustanovení obecná pravidla týkající se zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu[15] a zpřísnilo možnosti zacházení s těmi žadateli, kteří vstoupili do Litvy protiprávně.

44. Zatímco v „běžné“ době nemůže být státní příslušník třetí země, který v Litvě požádal o azyl, zajištěn pouze z důvodu, že protiprávně překročil hranice tohoto státu, čl. 140[17] bod 2 takovýto postup umožňuje ve „výjimečné“ době.

45. Předkládající soud však opět pochybuje, že je to v souladu s unijním právem. Svou *druhou otázkou* tak tento soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, zda pravidla přijímací směrnice brání takovémuto vnitrostátnímu ustanovení.

[14] – Předkládající soud sice ve své první otázce odkázal na čl. 4 odst. 1 směrnice 2011/95, tento článek se však zabývá náležitostmi k doložení žádosti o mezinárodní ochranu, a předloženou otázku proto neřeší. Na druhou stranu, jak podrobněji uvedu níže, jsou v tomto ohledu relevantní různá ustanovení procedurální směrnice.

[15] – Stanovené zejména v § 113 odst. 4 zákona o cizincích.

46. Aby byla má analýza co nejvíce názorná, rozdělím ji na dvě části. *Zaprvé* vysvětlím, proč nejsou vnitrostátní ustanovení, jako jsou článek 140[12] a čl. 140[17] bod 2 zákona o cizincích, slučitelná s procedurální a přijímací směrnicí, a to bez ohledu na skutečnost, že se tato ustanovení použijí pouze v případě „výjimečných okolností“ a jsou určena k jejich zvládnutí (oddíly B a C). *Zadruhé* se budu zabývat otázkou, zda a případně v jakém rozsahu je členský stát oprávněn odchýlit se od těchto směrnic na základě primárního práva Unie s cílem ochránit veřejný pořádek a vnitřní bezpečnosti, pokud takovýmto okolnostem čelí (oddíl D). Předtím se budu zabývat přípustností předběžných otázek (oddíl A).

A. K přípustnosti předběžných otázek

47. Ačkoli litevská vláda formálně nevznesla námitku nepřípustnosti, uvedla v tomto smyslu dva argumenty.

48. *Zaprvé* uvedla, že druhá otázka je pro řešení sporu v původním řízení od počátku irelevantní, neboť zajištění MA nebylo soudem prvního stupně nařízeno na základě čl. 140[17] bodu 2 zákona o cizincích, ale na základě čl. 113 odst. 4 bodu 2 tohoto zákona vzhledem k nebezpečí jeho útěku [16].

49. Já se naopak domnívám, že druhá otázka je relevantní pro řešení sporu v původním řízení. Předkládající soud totiž vysvětlil, že jeho úkolem je rozhodnout jak o legalitě původního rozhodnutí o zajištění MA, tak o jeho důvodnosti. Je proto třeba ověřit nejen existenci právního základu tohoto rozhodnutí, ale rovněž jeho vhodnost. Za těchto okolností lze mít za to, že skutečnost, že soud prvního stupně vycházel z nebezpečí útěku MA, nebrání předkládajícímu soudu zohlednit jiné právní důvody, které by mohly odůvodnit toto rozhodnutí. Tento soud ostatně zdůraznil, že odpověď na tuto otázku mu umožní „jednoznačně a jasně rozhodnout o […] přesném důvodu zajištění [MA] či o přijetí opatření jiného než zajištění“.

50. *Zadruhé* litevská vláda uvedla, že v každém případě již není potřeba odpovídat na předběžné otázky. K první otázce totiž vláda na jednání uvedla, že dne 18. března 2022 zaregistrovalo oddělení pro migraci žádost MA o mezinárodní ochranu a v současné době posuzuje její odůvodněnost. K druhé otázce tato vláda zdůraznila, že MA již není v současné době zajištěn, neboť zajištění nařízené soudem prvního stupně dne 20. listopadu 2021 bylo dne 2. února 2022 nahrazeno opatřením „jiným než zajištění“, jež bylo prodlouženo do 11. května 2022 [17].

51. Domnívám se, že je stále nutné odpovědět na položené otázky.

52. Jak jsem v tomto ohledu pochopil z předkládacího rozhodnutí, o původním zajištění MA bude muset vnitrostátní soud rozhodnout vzhledem k datu, ke kterému bylo toto opatření nařízeno. Proto i za předpokladu, že dne 18. března 2022 byla žádost MA o mezinárodní ochranu nakonec zaregistrována, což je informace, kterou navíc předkládající soud nepotvrdil, by předmět sporu v původním řízení nezanikl a první otázka by stále byla relevantní pro jeho vyřešení. Otázkou by totiž zůstalo, zda se od 20. listopadu 2021 měla na MA vztahovat pravidla použitelná na žadatele o azyl, včetně pravidel týkajících se zajištění, tj. od data, kdy bylo nařízeno sporné opatření a dotyčný navíc poprvé vyjádřil svoji vůli získat mezinárodní ochranu [18].

16 – Viz bod 23 tohoto stanoviska.

17 – Viz body 30 a 34 tohoto stanoviska.

18 – Viz bod 23 tohoto stanoviska

53. Ze stejného důvodu skutečnost, že původní zajištění MA bylo následně nahrazeno opatřením „jiným než zajištěním“, nezpochybňuje relevanci druhé otázky. Následným zrušení zajištění navíc nezanikly jeho účinky, které již nastaly. MA byl zbaven svobody přinejmenším od 20. listopadu 2021 do 2. února 2022. Má proto stále zájem na tom, aby byla soudem konstatována případná protiprávnost tohoto opatření. Takovýto závěr by mohl sloužit jako základ pro pozdější žalobu na náhradu újmy [19].

B. K otázce přístupu k řízení o udělení mezinárodní ochrany podle procedurální směrnice (první část první otázky)

54. Jak jsem již uvedl, § 140[12] zákona o cizincích stanoví „výjimečné“ podmínky pro podávání žádostí o mezinárodní ochranu v Litvě, které byly zavedeny v reakci na výše uvedený „hromadný příliv“. V této fázi mé analýzy považuji za vhodné upřesnit jeho fungování a důsledky.

55. Podle tohoto ustanovení může státní příslušník třetí země podat takovou žádost pouze 1) na hraničních přechodech nebo v tranzitních prostorách prostřednictvím SOSH nebo 2) na území Litevské republiky prostřednictvím odboru pro migraci, *pokud na toto území vstoupil legálně*, nebo 3) v zahraničí prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení tohoto státu.

56. Takováto žádost se podle litevského práva považuje za právoplatně podanou pouze tehdy, pokud tak bylo učiněno v souladu s podmínkami uvedenými v tomto ustanovení [20]. Dotyčný státní příslušník je v takovém případě považován za žadatele o azyl v souladu s definicí tohoto pojmu uvedenou v § 2 bodu 20 zákona o cizincích [21] a požívá práv a záruk spojených s tímto statusem [22].

57. Naopak pokud státní příslušník třetí země tyto podmínky nesplňuje, není podle § 140[12] odst. 2 zákona o cizincích jeho žádost až na výjimku [23] přijata k posouzení a je dotyčnému vrácena [24].

58. Z výše uvedeného vyplývá, že v praxi mohou státní příslušníci třetích zemí, kteří nesplňují podmínky pro vstup do schengenského prostoru, právoplatně požádat o azyl v Litvě pouze ze zahraničí nebo na hranicích tohoto státu. Až na výjimky tak tito státní příslušníci nemohou požádat o azyl na litevském území poté, co na něj protiprávně vstoupili. Pokud tak chtějí učinit, vnitrostátní orgány k jejich žádosti v zásadě nepřihlíží, a nejsou proto považováni za žadatele o azyl.

59. V projednávané věci se MA podle všeho čtyřikrát pokusil požádat o mezinárodní ochranu na litevském území poté, co na něj protiprávně vstoupil [25]. Přinejmenším jedna z jeho písemných žádostí byla postoupena příslušnému litevskému orgánu, odboru pro migraci, který odmítl se jí

19 – MA ostatně tvrdí, že opatření „jiné než zadržení“, jež mu bylo uloženo, představuje *de facto* zajištění. Také v tomto ohledu zůstává druhá otázka relevantní (viz body 84 až 88 tohoto stanoviska).

20 – Viz též bod 22 první věta popisu řízení.

21 – Viz bod 23 tohoto stanoviska.

22 – Viz též bod 22 třetí věta popisu řízení.

23 – K výjimce se vyjádřím v bodě 78 tohoto stanoviska.

24 – Viz též bod 23 popisu řízení.

25 – Viz body 23 a 27 až 28 tohoto stanoviska.

zabývat z důvodu, že nebyla podána způsobem stanoveným v § 140[12] odst. 1 zákona o cizincích [26]. Podle předkládajícího soudu by tedy na základě § 2 odst. 20 tohoto zákona nemělo být s MA jednáno jako s žadatelem o azyl [27].

60. Stejně jako MA a Komise se přitom domnívám, že takovéto podmínky přístupu k řízení o udělení mezinárodní ochrany a důsledky, které z nich vyplývají, nejsou slučitelné s pravidly procedurální směrnice.

61. V tomto ohledu je třeba *zaprvé* připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora má každý státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti [28] právo stanovené v čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 této směrnice požádat o mezinárodní ochranu na území členského státu. Jedná se o konkretizaci práva na azyl zaručeného v článku 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) [29].

62. Podle téže judikatury může takový státní příslušník uplatnit na základě výše uvedených ustanovení své právo požádat o azyl nejen na hranicích nebo v tranzitních prostorách členského státu, ale také na území tohoto státu, i když zde pobývá neoprávněně [30]. Obdobně to platí i v případě, že daný státní příslušník vstoupil na toto území protiprávně.

63. Znění dalších ustanovení procedurální směrnice tento výklad potvrzuje. Především skutečnost, že státní příslušník třetí země protiprávně vstoupil nebo si prodloužil pobyt na území hostitelského členského státu, není jedním z důvodů nepřípustnosti žádosti o azyl taxativně stanovených v čl. 33 odst. 2 této směrnice. Kromě toho, jak dále upřesním [31], čl. 31 odst. 8 písm. h) směrnice opravňuje vnitrostátní orgány, aby v určitých případech [32] posoudily žádost podanou za těchto okolností urychleně a na základě zvláštního postupu – což nutně znamená, že ji předtím musí přijmout k posouzení.

64. *Zadruhé* připomínám, že aby mohli státní příslušníci třetích zemí v praxi uplatňovat své právo žádat o azyl, jsou členské státy povinny jim poskytnout účinný, snadný a rychlý přístup k řízení o udělení této ochrany na svém území.

65. Článek 6 odst. 1 až 4 procedurální směrnice v tomto ohledu rozlišuje mezi „učiněním“ žádosti o azyl státním příslušníkem třetí země a jejím „podáním“. Unijní zákonodárce tím zamýšlel jasně oddělit dvě fáze, a to *nejprve* neformální projev vůle daného státního příslušníka získat mezinárodní ochranu a *poté* formální podání žádosti za tímto účelem.

[26] – Důvodem odmítnutí byla rovněž skutečnost, že MA nepodal svou žádost neprodleně poté, co protiprávně překročil státní hranici. Tento aspekt bude zkoumán v poznámce 33 tohoto stanoviska.

[27] – Pro účely analýzy věci zjednodušuji. Otázka právního postavení MA ve skutečnosti vyvolává na vnitrostátní úrovni zmatek: soud prvního stupně a předkládající soud ho považují za žadatele o azyl (viz body 23 a 30 tohoto stanoviska); SOSH nejprve odmítl jeho žádost přijmout, až nakonec požádal předkládající soud, aby nařídil oddělení pro migraci žádost přezkoumat (viz bod 27), a uplatnil tak patrně diskreční pravomoc, jež bude zkoumána v bodě 78, a konečně ačkoliv uvedené oddělení žádost MA vrátilo (viz bod 28), nakonec se rozhodlo ji přezkoumat (viz bod 51). Je zřejmé, že jednotlivé orgány nedospěly ke stejnému výkladu vnitrostátního či unijního práva.

[28] – Ve zbývající části tohoto stanoviska budu pro zjednodušení odkazovat pouze na státní příslušníky třetích zemí.

[29] – Viz zejména rozsudek ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl) (C-821/19, EU:C:2021:930, body 132 a 136, jakož i citovaná judikatura).

[30] – Viz zejména rozsudek ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl) (C-821/19, EU:C:2021:930, bod 136 a citovaná judikatura).

[31] – Viz bod 129 tohoto stanoviska.

[32] – A sice pokud se dotyčná osoba podle okolností svého vstupu bez řádného zdůvodnění buď co nejdříve nedostavila k orgánům, nebo nepodala žádost o mezinárodní ochranu. Na rozdíl od toho, co tvrdil odbor pro migraci (viz bod 28 tohoto stanoviska), tak dané okolnosti nemohou zbavit MA jeho práva žádat o azyl (k přípustnosti opožděných žádostí viz též čl. 10 odst. 1 procedurální směrnice), avšak mohou ovlivnit způsob, jakým je žádost posuzována vnitrostátními orgány (viz též bod 129 tohoto stanoviska).

66. Co se týče *první fáze*, z odstavce 1 tohoto článku vyplývá, že státní příslušník třetí země „učiní“ žádost o mezinárodní ochranu, pokud jakýmkoli způsobem projeví přání získat tuto ochranu u „orgánu, který je podle vnitrostátního práva příslušný k registraci této žádosti“, nebo u „jiného orgánu“, s nímž může přijít během své cesty do styku, jako jsou „policejní orgány, pohraniční stráž, imigrační orgány a pracovníci detenčních zařízení“ [33].

67. Zdůrazňuji, že v souladu s vysvětlením uvedeným v bodě 62 tohoto stanoviska je státní příslušník třetí země, jako je MA, který protiprávně vstoupil nebo pobývá na území členského státu, jednoznačně oprávněn „učinit“ žádost o mezinárodní ochranu i během svého zajištění, případně v rámci řízení o vyhoštění podle tzv. návratové směrnice [34]. Jak jsem uvedl v předchozím bodě, toto ustanovení výslovně řadí „pracovníky detenčních zařízení“ mezi „jiné orgány“, před kterými může takový státní příslušník platně vyjádřit svou vůli získat takovou ochranu. Kromě toho Soudní dvůr již konstatoval, že státní příslušník třetí země může „učinit“ žádost o azyl u soudu, který má rozhodnout o zákonnosti jeho zajištění a musí být rovněž považován za takový „jiný orgán“ [35].

68. Pokud tedy státní příslušník třetí země stejně jako MA projevil u „orgánů“, jako jsou SOSH a soud prvního stupně, svoji vůli získat mezinárodní ochranu, nemohou tyto orgány ponechat uvedenou skutečnost bez povšimnutí z důvodu, že nebyly dodrženy podmínky stanovené vnitrostátním právem pro podání – připomínám, že se jedná o formální podání – žádosti o azyl. Musí z toho naopak vyvodit určité důsledky.

69. Od okamžiku, kdy tento státní příslušník „učinil“ žádost o azyl, musí *především* být považován vnitrostátními orgány za „žadatele“ ve smyslu čl. 2 písm. c) procedurální směrnice a čl. 2 písm. b) přijímací směrnice [36] a požívat práv a záruk stanovených v těchto směrnicích, které jsou s uvedeným statusem spojeny [37]. Zejména tento státní příslušník nesmí být do doby, než je o jeho žádosti rozhodnuto v prvním stupni, považován za osobu neoprávněně pobývající na území hostitelského členského státu, na kterou se proto vztahují pravidla použitelná na nelegální migranty, jako je návratová směrnice, a to ani v případě, že dotyčný státní příslušník na toto území vstoupil či si zde prodloužil pobyt protiprávně. Článek 9 odst. 1 procedurální směrnice mu totiž zaručuje právo setrvat na území státu během této doby [38]. K nařízení, či případně prodloužení jeho zajištění navíc musí dojít v souladu s pravidly, které v této oblasti stanoví procedurální a přijímací směrnice.

70. Z toho vyplývá, že oproti tomu, co podle všeho v projednávané věci stanoví § 2 odst. 20 zákona o cizincích, nemohou vnitrostátní orgány přistupovat k danému statusu formalisticky a omezit práva a záruky s ním spojené na osoby, které podaly žádost o azyl v souladu s podmínkami stanovenými vnitrostátním právem, neboť v takovém případě by uvedené práva a záruky byly zbaveny podstatné části svého užitečného účinku.

[33] – Viz bod 27 odůvodnění procedurální směrnice a rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 97 a citovaná judikatura).

[34] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst 2008, L 348, s. 98, dále jen „návratová směrnice“). Státní příslušník třetí země, který protiprávně vstoupí na území členského státu a nemá povolení k pobytu, zde totiž „neoprávněně pobývá“ ve smyslu této směrnice. V zásadě by tedy proti němu mělo být vedeno řízení o vyhoštění podle uvedené směrnice.

[35] – Viz rozsudek Ministerio Fiscal (body 59 až 68). Na tuto skutečnost náležitě poukázal soud prvního stupně v projednávané věci.

[36] – Podle těchto ustanovení se totiž „žadatelem“ rozumí „státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto“.

[37] – Viz bod 27 odůvodnění procedurální směrnice, a zejména rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 100 a citovaná judikatura).

[38] – Viz bod odůvodnění 9 návratové směrnice a rozsudek Ministerio Fiscal (bod 99).

71. Vnitrostátní orgány jsou *dále* povinny v krátké lhůtě stanovené v čl. 6 odst. 1 [39] procedurální směrnice zaregistrovat dotyčného státního příslušníka třetí země jako „žadatele“ v příslušných databázích [40], aby se zajistilo, že tento státní příslušník bude skutečně požívat záruk a práv stanovených v procedurální a přijímací směrnici.

72. *Konečně* tento státní příslušník musí mít v souladu s čl. 6 odst. 2 procedurální směrnice reálnou možnost „podat“ svou žádost co možná nejdříve – tj. podat ji formálně, jak jsem uvedl v bodě 65 tohoto stanoviska.

73. Co se týče této *druhé fáze*, jež značí konec fáze přístupu k řízení o udělení mezinárodní ochrany a zahájení fáze vlastního posouzení žádosti [41], z čl. 6 odst. 4 této směrnice vyplývá, že od dotyčného státního příslušníka třetí země se v zásadě vyžaduje, aby vyplnil formulář určený k tomuto účelu. Kromě toho mohou členské státy podle odstavce 3 tohoto článku požadovat, aby byl daný formulář podán osobně nebo na určitém místě.

74. Jak tvrdí litevská vláda, Litevská republika tedy v zásadě mohla zavést do svého vnitrostátního práva ustanovení, jako je § 140[12] odst. 1 zákona o cizincích, které po státních příslušnících třetích zemí požaduje podávat žádosti o azyl na určitých místech a u určených orgánů.

75. Členské státy však nemohou využít možnosti stanovené v čl. 6 odst. 3 procedurální směrnice takovým způsobem, který těmto státním příslušníkům či dokonce jen některým z nich v praxi brání podat žádost „co možná nejdříve“, nebo *a fortiori* jim v tom brání úplně. V opačném případě by došlo k ohrožení cíle této směrnice, jímž je zaručit účinný, snadný a rychlý přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany, a byl by vážně narušen užitečný účinek práva požádat o azyl, jejž čl. 7 odst. 1 této směrnice přiznává každému státnímu příslušníkovi třetí země [42].

76. Jak přitom uvádí MA a Komise, § 140[12] odst. 1 zákona o cizincích se v tomto ohledu jeví jako problematický. Státní příslušník, jako je MA, který protiprávně vstoupil na území Litvy a je zde zajištěn, totiž podle výkladu tohoto ustanovení předkládajícím soudem nemá reálnou možnost podat svou žádost v souladu s podmínkami stanovenými v tomto ustanovení: jednak není v zásadě oprávněn tak učinit na litevském území a jednak se za tímto účelem nemůže odebrat na hranici Litvy, do tranzitního prostoru nebo na velvyslanectví či konzulát tohoto státu v zahraničí.

77. Kromě toho, co jsem již uvedl v bodě 75 tohoto stanoviska, bych v tomto ohledu zdůraznil, že i kdyby zajištění žadatele o mezinárodní ochranu bylo v souladu s pravidly uvedenými v procedurální a přijímací směrnici, nesmí článek 6 odst. 2 procedurální směrnice bránit dotyčnému podat příslušnou žádost a uplatnit tak své právo požádat o azyl [43]. Směrnice naopak stanoví různé záruky, jež mají usnadnit přístup k řízení o udělení této ochrany v detenčních

[39] – Toto ustanovení v zásadě ukládá členským státům povinnost zaregistrovat žádost do třech nebo šesti pracovních dnů po jejím „učinění“ podle toho, zda byla žádost učiněna u orgánu příslušného k provedení její registrace podle vnitrostátního práva, nebo u „jiného orgánu“.

[40] – Viz bod 27 odůvodnění procedurální směrnice.

[41] – Viz čl. 31 odst. 3 procedurální směrnice a rozsudek ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl) (C-821/19, EU:C:2021:930, bod 81).

[42] – V tomto ohledu zdůrazňuji, že pokud žadatel nepodá svoji žádost, členské státy v zásadě mohou použít článek 28 procedurální směrnice, a mít tak za to, že od ní konkludentně odstoupil.

[43] – Ve stejném smyslu viz doporučení Rec(2003)5 1 Výboru ministrů členským státům k zajištění žadatelů o azyl, které Výbor ministrů přijal dne 16. dubna 2003 na 837. zasedání zástupců ministrů, bod 8, a rozsudek ESLP ze dne 25. června 1996, Amuur v. Francie, CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, bod 43.

zařízeních [44]. Jak uvedla Komise na jednání, podmínky pro podávání žádostí, které se členské státy rozhodnou zavést na základě odstavce 3 tohoto článku, musí tedy žadateli v takové situaci umožnit tak učinit.

78. Na rozdíl od toho, co tvrdí litevská vláda, diskreční pravomoc, kterou § 140^{12} odst. 2 zákona o cizincích přiznává SOSH, přijmout ve výjimečných případech žádost o mezinárodní ochranu státního příslušníka třetí země, který na území Litvy vstoupil protiprávně, a to s ohledem na jeho zranitelnost nebo jiné individuální okolnosti, včetně jeho zajištění v některém ze zařízení, není v tomto ohledu dostačující. Podle čl. 6 odst. 2 a čl. 7 odst. 1 procedurální směrnice musí totiž všichni státní příslušníci třetích zemí – a nejen někteří z nich – mít v takové situaci možnost požádat o mezinárodní ochranu a co možná nejdříve podat žádost za tímto účelem [45].

79. *Nakonec* upřesňuji, že procedurální směrnice neopravňuje členský stát odchýlit se od povinností, které jsem právě vysvětlil, jestliže na svých hranicích čelí „hromadnému přílivu“ státních příslušníků třetích zemí, jako je tomu v případě Litevské republiky.

80. Ačkoli za těchto okolností tato směrnice umožňuje vnitrostátním orgánům zejména prodloužit lhůty pro registraci [46] a posouzení žádostí o azyl [47], neopravňuje dané orgány k tomu, aby právně nebo fakticky odepřely některým státním příslušníkům třetích zemí účinný přístup k řízení o udělení této ochrany.

81. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první část první otázky tak, že vnitrostátní ustanovení, které až na výjimku neumožňuje státním příslušníkům třetích zemí přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany na území dotčeného členského státu, pokud na něj vstoupili protiprávně, není slučitelné s čl. 6 odst. 1 a 2 a čl. 7 odst. 1 procedurální směrnice.

C. K důvodům zajištění žadatelů o azyl stanoveným v přijímací směrnici (první část druhé otázky)

82. Z výše uvedené analýzy vyplývá, že státní příslušník třetí země, jako je MA, musí být považován za „žadatele“ ve smyslu procedurální a přijímací směrnice od okamžiku, kdy „učinil“ žádost o azyl u orgánu, jako je SOSH nebo soud prvního stupně, až do konečného rozhodnutí o této žádosti. To především znamená, že může být zajištěn nebo mu může být prodlouženo zajištění pouze na základě pravidel, které v této oblasti stanoví uvedené směrnice.

[44] – Viz čl. 8 odst. 1 procedurální směrnice.

[45] – Litevská vláda rovněž uvedla, že státní příslušník třetí země, který protiprávně vstoupil na litevské území, by v souladu s rozsudkem Ministerio Fiscal mohl učinit žádost o azyl u soudu pověřeného rozhodnout o jeho zajištění. V takovém případě by žádost byla postoupena orgánu příslušnému k její registraci, žadatel by měl reálnou možnost ji podat a žádost by pak byla posouzena. To se ostatně stalo ve věci v původním řízení (viz bod 50 tohoto stanoviska). V odpovědi na otázky Soudního dvora litevská vláda vysvětlila, že se jedná o způsob podání žádosti o azyl, který sice není stanoven v § 140^{12} zákona o cizincích, ale není tímto článkem ani zakázán. Nicméně kromě skutečnosti, že předkládající soud vyložil uvedený článek odlišně, hodlám poznamenat, že členský stát nezaručuje účinný, snadný a rychlý přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany, jestliže jsou někteří státní příslušníci povinni dostavit se k soudu za účelem podání žádosti o tuto ochranu.

[46] – Viz čl. 6 odst. 5 procedurální směrnice, který opravňuje prodloužit tuto lhůtu až na 10 dnů.

[47] – Viz čl. 31 odst. 3 písm. b) procedurální směrnice, který za těchto okolností umožňuje prodloužit běžně použitelnou šestiměsíční lhůtu až o dalších devět měsíců.

83. Nyní je třeba prozkoumat první část druhé otázky a určit, zda vnitrostátní ustanovení, jako je § 140[17]odst. 2 cizineckého zákona, které umožňuje zajistit žadatele o azyl pouze z důvodu, že protiprávně překročil státní hranici, je slučitelné s uvedenými směrnicemi (oddíl 2). Předtím je podle mého názoru nutné upřesnit pojem „zajištění“ (oddíl 1).

1. K pojmu „zajištění“

84. Mám za to, že předkládající soud položil svou druhou otázku pouze za účelem posouzení legality a odůvodněnosti zajištění, které soud prvního stupně uložil MA svým rozhodnutím ze dne 20. listopadu 2021.

85. MA nicméně před Soudním dvorem uvedl, že náhradní opatření, které mu bylo uloženo od 2. února 2022, totiž „ubytování ve středisku SOSH […] s možností vykonávat svobodu pohybu pouze v místě pobytu“, je sice podle litevského práva považováno za alternativu k zajištění[48], avšak ve skutečnosti se jedná o *de facto* zajištění.

86. Pokud tomu tak skutečně je, je podle mého názoru nezbytné posoudit i toto druhé opatření z hlediska pravidel pro zajištění stanovených v procedurální a přijímací směrnici. Působnost těchto pravidel totiž nezávisí na tom, jak je určité opatření kvalifikováno ve vnitrostátním právu, ale zda odpovídá autonomní definici „zajištění“ uvedené v čl. 2 písm. h) přijímací směrnice.

87. S ohledem na tuto definici Soudní dvůr rozhodl, že „zajištění“ představuje jakékoliv donucovací opatření, které „žadatele zbavuje svobody pohybu a odděluje ho od zbytku obyvatelstva, neboť mu ukládá, aby se neustále zdržoval v omezeném a uzavřeném prostoru“[49]. Předkládajícímu soudu přísluší, aby v projednávaném případě ověřil, zda „ubytování ve středisku SOSH“ naplňuje tato kritéria.

88. Považuji nicméně za užitečné poskytnout tomuto soudu upřesnění, jež by mu mohla pomoci provést tento přezkum. Z informací poskytnutých předkládajícím soudem v podstatě vyplývá, že „území“, na němž se dotyčný musí neustále zdržovat, je omezeno na prostor ubytovacího střediska, které není oprávněn bez povolení opustit, což ostatně potvrdila litevská vláda při jednání před Soudním dvorem. Tento prostor se tedy jeví jako „omezený a uzavřený“. Kromě toho je MA podle všeho „oddělen od zbytku obyvatelstva“ a má jen velmi omezené možnosti kontaktu s okolním světem. S výhradou ověření předkládajícím soudem lze tedy mít za to, že dotyčné opatření zbavuje MA svobody pohybu, a představuje proto „zajištění“ ve smyslu procedurální a přijímací směrnice[50].

[48] – V tomto ohledu viz čl. 8 odst. 4 přijímací směrnice.

[49] – Rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 223).

[50] – Viz obdobně rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 226 a 227). MA rovněž tvrdil, že životní podmínky v dotyčném středisku SOSH jsou takové povahy, že představují nelidské nebo ponižující zacházení zakázané zejména článkem 4 Listiny a článkem 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“). Je opět na předkládajícím soudu, aby tuto skutečnost ověřil s ohledem na relevantní judikaturu [viz zejména rozsudek ze dne 25. července 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Vězeňské podmínky v Maďarsku) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589)].

2. K legalitě dotčeného (nebo dotčených) opatření spočívající(ch) v zajištění

89. Po tomto upřesnění je třeba připomenout, že procedurální a přijímací směrnice vymezují možnost vnitrostátních orgánů zajistit žadatele o azyl. Z článku 26 odst. 1 procedurální směrnice v tomto ohledu vyplývá, že důvody a podmínky takového opatření musí být v souladu zejména s článkem 8 přijímací směrnice.

90. Uvedený článek 8 v odstavci 2 zdůrazňuje, že zajištění žadatelů o azyl musí být výjimkou, nikoliv pravidlem. Podle tohoto ustanovení totiž může být žadatel zajištěn pouze tehdy, pokud se to na základě individuálního posouzení každého případu jeví jako nezbytné a nelze-li účinně uplatnit jiná mírnější donucovací opatření. Odstavec 3 tohoto článku navíc obsahuje taxativní výčet [51] jednotlivých důvodů, na jejichž základě lze k takovému opatření přistoupit.

91. Důvod zajištění stanovený v čl. 140^{17} bodu 2 zákona o cizincích, totiž protiprávní překročení hranice, přitom *jako takový* jednoduše není uveden v čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice. Na rozdíl od toho, co tvrdí litevská vláda, se tento důvod v *podstatě* neshoduje ani s žádným důvodem uvedeným v tomto ustanovení.

92. V tomto ohledu vláda ve svém písemném vyjádření v podstatě tvrdila, že se důvod stanovený v čl. 140^{17} bodu 2 zákona o cizincích shoduje s důvodem uvedeným v čl. 8 odst. 3 písm. e) přijímací směrnice. Připomínám, že podle tohoto ustanovení může být žadatel o mezinárodní ochranu zajištěn, „vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku“. Možnost zadržet žadatele, který protiprávně překročil státní hranici, přitom podle této vlády splňuje požadavky národní bezpečnosti. Jednalo by se o jedno z opatření, jež Litevská republika přijala s cílem chránit společnou hranici s Běloruskem, a zejména zastavit její protiprávní překračování migranty v kontextu „hromadného přílivu“, jemuž tento členský stát v současnosti čelí, a tím zajistit vnitřní bezpečnost na svém území i v celém schengenském prostoru.

93. Podle mého názoru skutečnost, že osoba je součástí migračního proudu, který se členský stát snaží zastavit s cílem chránit vnitřní bezpečnost – chápanou v širokém smyslu jako „pořádek“ – na svém území [52], nemůže odůvodnit její zajištění na základě důvodu uvedeného v čl. 8 odst. 3 písm. e) přijímací směrnice.

94. Podle ustálené judikatury Soudního dvora totiž narušení „národní bezpečnosti“ nebo „veřejného pořádku“ ve smyslu tohoto ustanovení může, s ohledem na požadavek nezbytnosti, odůvodňovat zajištění žadatele z tohoto důvodu pouze za podmínky, že „jeho individuální chování představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti nebo […] bezpečnosti předmětného členského státu“ – například pokud je tato osoba nebezpečný zločinec. Zajištění žadatele v takovém případě umožňuje „chránit veřejnost před nebezpečím, které může představovat [jeho] chování“ [53].

95. Zajištění na základě uvedeného čl. 8 odst. 3 písm. e) tak vyžaduje posoudit nebezpečnost dotčené osoby s ohledem na další faktory, než je případné protiprávní překročení hranice, neboť tento protiprávní čin nemůže sám o sobě představovat ohrožení uvedené v předchozím bodě [54].

[51] – Viz zejména rozsudek Ministerio Fiscal (bod 104 a citovaná judikatura).

[52] – K tomuto pojetí viz bod 100 a násl. tohoto stanoviska.

[53] – Rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 55 a 67).

[54] – Obdobně viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, body 49, 50, 57 a 61). To platí *a fortiori* v případě, že dotyčná osoba protiprávně vstoupila do hostitelského členského státu pouze za účelem průjezdu do druhého státu (viz bod 63 tohoto rozsudku).

V této souvislosti nemohou vnitrostátní orgány ani *předpokládat*, že každý jednotlivec, který vstoupil na území protiprávně, je nebezpečný[55]. Naopak před přijetím takového opatření vůči žadateli musí mít k dispozici shodné, objektivní a přesné údaje, které tuto nebezpečnost prokazují[56].

96. Na jednání před Soudním dvorem litevská vláda ostatně připustila, že se uvedený čl. 8 odst. 3 písm. e) uplatní pouze ve zvláštním případě, který jsem právě popsal, a že § 140^{17} bod 2 zákona o cizincích překračuje ve skutečnosti rámec toho, co toto ustanovení[57] – nebo přijímací směrnice – obecně umožňují. Při této příležitosti se však litevská vláda snažila odůvodnit překročení uvedeného rámce tím, že možnost zajištění omezená pouze na tento jediný případ nepostačuje k účinné reakci na „hromadný příliv“, kterému čelí. Právě tímto aspektem se budu zabývat v oddílu D tohoto stanoviska.

3. Dílčí závěr

97. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první část druhé otázky tak, že vnitrostátní ustanovení, které umožňuje zajistit žadatele o mezinárodní ochranu pouze z důvodu, že protiprávně překročil hranici dotčeného členského státu, není slučitelné s čl. 8 odst. 3 přijímací směrnicí.

D. K možnosti odchýlit se od procedurální a přijímací směrnice (druhá část obou otázek)

98. V předchozích oddílech jsem uvedl důvody, pro které podle mého názoru nejsou vnitrostátní ustanovení, jako je článek 140^{12} a článek 140^{17} zákona o cizincích, slučitelná s procedurální a přijímací směrnicí. Zbývá tedy posoudit druhou část předběžných otázek, a sice zda by členský stát měl být oprávněn odchýlit se od těchto směrnic a uplatnit uvedená ustanovení, aby ochránil veřejný pořádek a vnitřní bezpečnosti v případě „výjimečných okolností“, jako jsou okolnosti dotčené ve věci v původním řízení.

99. Nejprve připomenu kontext projednávané věci (oddíl 1), poté se budu zabývat otázkou, která ustanovení SFEU mohou teoreticky opravňovat členský stát odchýlit se od unijního práva v zájmu veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti (oddíl 2), a následně se zaměřím na podmínky, jež tuto možnost odchýlit se vymezují (oddíl 3).

1. K dotčeným „výjimečným okolnostem“

100. Jak jsem uvedl v úvodu tohoto stanoviska, státy mají v mezinárodním právu „nezcizitelné právo“ na svrchovanou kontrolu vstupu a pobytu cizinců na svém území[58]. Členské státy, jako je Litva, jejichž hranice zčásti tvoří vnější hranice schengenského prostoru, mají navíc v tomto ohledu povinnosti vyplývající z unijního práva. Tyto státy jsou podle Schengenského hraničního

[55] – Obdobně viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 50).

[56] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 172).

[57] – To potvrzuje i skutečnost, že dané ustanovení zohledňuje v litevském právu již § 113 odst. 4 a 5 zákona o cizincích.

[58] – Viz zejména ESLP, 29. ledna 2008, Saadi v. Spojené království, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, bod 64.

kodexu povinny „chránit“ příslušné hranice. Musí proto provádět kontroly, jakož i vykonávat dohled nad těmito hranicemi [59] a přijmout další opatření určená k boji proti jejich neoprávněnému překračování [60].

101. Jak je uvedeno v bodě 6 odůvodnění Schengenského hraničního kodexu, ochrana vnějších hranicích schengenského prostoru je věcí zájmu všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Pomáhá zejména bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost nebo veřejný pořádek v tomto prostoru.

102. Z toho podle mého názoru vyplývá, že ochrana vnějších hranic Unie dotčenými členskými státy patří mezi jejich povinnosti týkající se udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti na jejich území, jakož i v celém schengenském prostoru.

103. Jak uvedla litevská vláda před Soudním dvorem, „hromadný příliv“ migrantů, jemuž Litva čelí své hranici s Běloruskem, z tohoto hlediska nepochybně představuje kritickou situaci. Tento „příliv“ vedl k drastickému nárůstu počtu případů protiprávního překročení litevské hranice [61]. Neměli bychom zapomínat ani na geopolitický kontext, do něhož tato situace spadá. Orgány Unie, včetně Evropského parlamentu, Evropské rady a Komise [62], totiž dospěly k závěru, že tento „hromadný příliv“ byl organizován běloruskou vládou. Ta letecky přepravila státní příslušníky třetích zemí z jejich zemí původu a následně je odvezla na vnější hranice členských států. Tyto různé orgány označily předmětná jednání za „využití migrantů k politickým účelům“, tedy formu „hybridního útoku“, jehož cílem je destabilizovat přímo dotčené členské státy i Unii jako celek.

104. Není mým úkolem vracet se k těmto politickým hodnocením. Pouze poznamenám, že Litva se oprávněně mohla domnívat, že čelí „mimořádnému“ ohrožení veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na svém území i v schengenském prostoru jako celku.

105. Litevské orgány tak mohly považovat za nezbytné posílit ochranu vnějších hranic Unie prostřednictvím mimořádných a dočasných opatření, jejichž cílem bylo zastavit tyto „hromadné“ migrační toky [63].

106. Ostatně se zdá, že hodnocení litevských orgánů ohledně nutnosti takovýchto mimořádných a dočasných opatření sdílejí i orgány Unie. Dne 1. prosince 2021 totiž Komise předložila návrh rozhodnutí Rady o dočasných mimořádných opatřeních ve prospěch Lotyšska, Litvy a Polska [64], jež byla považována za „nezbytná“ k řešení „skutečné hrozby […] pro bezpečnost Unie“, jakou představuje „hybridní útok“, jímž byla zasažena zejména Litva [65] a k němuž se ještě vrátím. Kromě toho Komise dne 14. prosince 2021 předložila návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady

[59] – Viz zejména články 8 a 13 Schengenského hraničního kodexu.

[60] – Viz zejména čl. 5 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu.

[61] – Litevská vláda uvedla, že v období od 1. července 2021 do 10. března 2022 protiprávně překročilo státní hranice Litvy 3695 státních příslušníků třetích zemí.

[62] – Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. října 2021 o situaci v Bělorusku jeden rok po protestech a jejich násilném potlačení [2021/2881(RSP)], bod 16, Evropská rada, závěry ze zasedání uskutečněného ve dnech 21. až 22. října 2021 (EUCO 17/21), bod 19, a závěry ze zasedání ze dne 16. prosince 2021 (EUCO 22/21), body 18 a 21, jakož i *2021 State of the Union Address by President von der Leyen* ze dne 15. září 2021, Štrasburk.

[63] – Viz bod 92 tohoto stanoviska.

[64] – COM (2021)752 final (dále jen „návrh rozhodnutí Rady“).

[65] – Návrh rozhodnutí Rady, důvodová zpráva, s. 1.

o řešení situací účelového využívání migrantů v oblasti migrace a azylu [66], který směřuje k institucionalizaci většiny opatření obsažených v předchozím návrhu [67]. Tyto legislativní návrhy však dosud nebyly přijaty.

2. K ustanovením umožňujícím odchýlit se od unijního práva v zájmu veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti

107. Pokud tak členský stát přijme mimořádná a dočasná opatření s legitimním cílem chránit veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost za „výjimečných okolností", neznamená to, že se na tato opatření nevztahuje žádný právní rámec. Týkají-li se opatření běžného uplatňování unijního práva, jsou s tímto právem slučitelná jen tehdy, pokud unijní právo takovouto odchylku povoluje [68].

108. V článcích 36, 45, 52, 65, 72, 346 a 347 SFEU jsou v tomto ohledu výslovně stanoveny výjimky použitelné v situacích, jež mohou ohrozit veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost a mezi které náleží i „výjimečné okolnosti".

109. V projednávané věci litevská vláda překvapivě neodkázala na žádný z těchto článků na podporu svého stanoviska. S ohledem na obsah argumentů předložených touto vládou a na diskuse, které proběhly před Soudním dvorem, je však podle mého názoru nutné prozkoumat dvě výjimky.

110. *Zaprvé* se krátce zmíním o článku 347 SFEU vztahujícím se na opatření, jež by členský stát musel učinit zejména v případě „vážných vnitřních nepokojů ohrožujících veřejný pořádek" a v případě „války nebo vážného mezinárodního napětí vytvářejícího nebezpečí války".

111. Soudní dvůr se dosud nikdy nevyjádřil k podmínkám pro použití této „ochranné doložky". Pouze uvedl, že se tato výjimka vztahuje na „zcela výjimečné" situace [69]. Někteří generální advokáti se však podrobněji zabývali jejím obsahem.

112. Z jejich analýzy vyplývá, že článek 347 umístěný na konci SFEU teoreticky umožňuje odchýlit se od všech pravidel stanovených touto smlouvou, jakož i pravidel přijatých na jejím základě [70]. Jak uvedla litevská vláda na jednání – aniž však, opakuji, výslovně odkázala na tento článek – členský stát by se v případech uvedených v tomto článku teoreticky mohl na jeho základě a do určité míry odchýlit od procedurální a přijímací směrnice [71].

113. O krajních okolnostech uvedených v článku 347 SFEU se však v projednávaném případě nejedná. Nechci snižovat závažnost situace, které Litva čelí na svých hranicích, avšak nejde podle mého názoru o situaci „vážných vnitřních nepokojů ohrožujících veřejný pořádek" uvedenou v tomto článku. Samotná skutečnost, že členský stát vyhlásil na části svého území výjimečný stav,

66 – COM(2021)890 final.

67 – Téhož dne předložila Komise také návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění [Schengenský hraniční kodex] [COM (2021)891 final], jehož účelem je zejména umožnit členským státům urychleně jednat v případech „účelového využívání migrantů". Tento návrh v podstatě stanoví, že členské státy by v takovém případě mohly omezit počet hraničních přechodů a zesílit ostrahu hranic.

68 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 214 a citovaná judikatura).

69 – Viz rozsudek ze dne 15. května 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, bod 27).

70 – Viz stanovisko generálního advokáta M. Darmona ve věci Johnston (222/84, nezveřejněné, EU:C:1986:44, bod 5) a stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci Komise v. Řecko (C-120/94, EU:C:1995:109, bod 46).

71 – Nicméně i v těchto případech by možnost odchýlit se podléhala omezením vyplývajícím z určitých základních práv, od kterých se nelze odchýlit (viz body 138 a 139 tohoto stanoviska).

není v tomto ohledu rozhodující – jinak by se použití uvedeného článku lišilo vzhledem k podmínkám stanoveným vnitrostátním právem každého členského státu pro zavedení takového režimu. Vzhledem k tomu, že každá výjimka musí být vykládána striktně [72], a protože článek 347 SFEU staví na stejnou úroveň případy „vnitřních nepokojů“ a válku, musí podle mého názoru dotčené okolnosti vykazovat podobnou míru závažnosti, tj. musí se jednat o skutečné krize, které hraničí s úplným zhroucením vnitřní bezpečnosti a jejichž výskyt vážně ohrožuje samotnou existenci státu [73].

114. *Zadruhé* přejdu k článku 72 SFEU, který se jeví relevantnější. Podle tohoto článku se ustanovení obsažená v hlavě V části třetí SFEU, jež se týkají prostoru bezpečnosti, svobody a práva, „nedotýk[ají] výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti“. Procedurální a přijímací směrnice v projednávaném případě spadají do působnosti tohoto článku, neboť byly přijaty na základě článku 78 SFEU, který je součástí hlavy V.

115. K článku 72 se Soudní dvůr již vyjádřil v několika rozsudcích. Stanovil zásadu, podle které uvedený článek představuje výjimku, jež může za určitých okolností umožnit členskému státu odchýlit se od povinností stanovených v těchto směrnicích, přestože Soudní dvůr dosud systematicky odmítal argumenty předkládané v tomto ohledu členskými státy, neboť dané státy nesplnily podmínky vyžadované v této oblasti. Těmito podmínkami se budu zabývat v následující části.

3. K podmínkám, které musí členské státy splnit, aby taková výjimka byla slučitelná s článkem 72 SFEU

116. Vzhledem k tomu, že článek 72 SFEU musí být jako každá výjimka vykládán striktně, Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že nepřiznává členským státům pravomoc odchýlit se od ustanovení unijního práva prostým odkazem na odpovědnost, kterou mají za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti [74]. Musí naopak splňovat určité podmínky.

117. *Především* je podle Soudního dvora na členském státu, který se dovolává článku 72 SFEU, aby prokázal potřebu využít výjimky v něm stanovené za účelem výkonu dotčené odpovědnosti [75].

118. K tomuto požadavku nezbytnosti *dále* podle mého názoru přistupuje podmínka přiměřenosti *stricto sensu*. Ani v případě nezbytnosti by totiž sporná vnitrostátní opatření nebylo možné odůvodnit na základě článku 72 SFEU, pokud by nepříznivé následky způsobené těmito opatřeními byly nepřiměřené vzhledem k sledovaným cílům [76]. V této souvislosti je třeba zohlednit zejména dopad těchto opatření na základní práva, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr, zejména do práv stanovených Listinou [77].

[72] – Viz zejména rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 215).

[73] – Viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci Komise v. Řecko (C-120/94, EU:C:1995:109, bod 47) a stanovisko generálního advokáta A. M. La Pergoly ve věci Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:246, bod 21).

[74] – Viz zejména rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 215).

[75] – Viz zejména rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 216).

[76] – Obdobně viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a další (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 64).

[77] – Obdobně viz rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 64 a citovaná judikatura).

119. *Konečně* tyto hmotněprávní podmínky doplňuje podle mého názoru podmínka procesní. S ohledem na zásadu loajální spolupráce stanovenou v čl. 4 odst. 3 SEU nemůže členský stát jednostranně přistoupit k mimořádným a dočasným odchylkám, aniž to předtím řádně konzultoval s unijními orgány, jakož i ostatními členskými státy a hledal společné řešení tohoto problému [78]. Pokud však Unie sama přijme taková společná opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, je tím podle mého názoru vyloučena jakákoliv možnost stanovit výjimky podle článku 72 SFEU.

120. V projednávané věci mám za to, že Litevská republika splnila tuto procesní podmínku [79] a takováto společná opatření nebyla v současné době přijata. Na druhou stranu ustanovení, jako jsou § 140^{12} a čl. 140^{17} bod 2 zákona o cizincích, nesplňují podle mého názoru ani jednu z hmotněprávních podmínek uvedených výše, jak vysvětlím v následujících oddílech.

a) K požadavku nezbytnosti

121. K posouzení, zda je nezbytné, aby se členský stát odchýlil od nástroje unijního práva za účelem výkonu své odpovědnosti v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, se Soudní dvůr v konkrétním případě nejen zaměřuje na dotčené „výjimečné okolnosti“, ale rovněž zkoumá, zda unijní normotvůrce v dotčeném nástroji stanovil mechanismy, jež členským státům umožní se s takovými okolnostmi účinně vyrovnat [80].

122. Členský stát, který se dovolává článku 72 SFEU, proto k splnění požadavku nezbytnosti musí prokázat, že mu tento nástroj unijního práva neumožňuje s ohledem na svůj *vlastní obsah* nebo *konkrétní podmínky svého uplatnění* zajistit výkon odpovědnosti vzhledem k dotčeným okolnostem [81].

123. V projednávaném případě litevská vláda v podstatě tvrdí, že přísné dodržování pravidel stanovených v procedurální a přijímací směrnici jí neumožnilo zajistit účinný výkon odpovědnosti v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti při ochraně vnějších hranic Unie, a to z důvodu takového „hromadného přílivu“, jako je příliv dotčený ve věci v původním řízení. Argumentace této vlády v podstatě odkazuje na napětí uvedené v úvodu tohoto stanoviska: na jedné straně musí členské státy, které se nacházejí na těchto hranicích, běžně zabraňovat státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují podmínky vstupu stanovené Schengenským hraničním kodexem, v jejich překročení [82]; na druhé straně pokud tito státní příslušníci učiní žádost o mezinárodní ochranu, mají právo setrvat na území těchto států po dobu, po kterou je jejich žádost posuzována – a nezávisle na těchto okolnostech proto musí být přijati na území, pokud na ně již nevstoupili, a to i protiprávně [83].

78 – Takový postup je výslovně stanoven v článcích 347 a 348 SFEU v případě použití prvního ustanovení.

79 – V této souvislosti podotýkám, že Litevská republika uskutečnila konzultace se svými evropskými partnery a vyzvala Komisi, aby navrhla dočasná opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU (viz návrh rozhodnutí Rady, důvodová zpráva).

80 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, bod 171).

81 – Viz stanovisko generálního advokáta P. Pikamäea ve věci Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:493, bod 103).

82 – Viz bod 100 tohoto stanoviska.

83 – Viz bod 69 tohoto stanoviska a čl. 9 odst. 1 procedurální směrnice.

124. V situaci hromadného přílivu by to podle litevské vlády vedlo k mnohým případům zneužívání, neboť pouze malou část migrantů tvoří uprchlíci jednající v dobré víře, kdežto mnozí jiní podávají žádosti o azyl, o kterých vědí, že jsou zjevně neopodstatněné, jen aby dočasně požívali záruk spojených s postavením „žadatele“, či dokonce jen kvůli přijetí do schengenského prostoru nebo oddálení vyhoštění, pokud se v tomto prostoru již neoprávněně nacházejí.

125. Podotýkám však, že procedurální směrnice obsahuje ustanovení, a sice článek 43, jehož cílem je umožnit členským státům zajistit ochranu vnějších hranic Unie, a zároveň dodržovat právo státních příslušníků třetích zemí požádat o azyl.

126. Tento článek v odstavci 1 opravňuje členské státy stanovit zvláštní řízení, ve kterých se na jejich hranicích nebo v tranzitních prostorách rozhoduje o přípustnosti žádostí o azyl podaných na těchto místech podle článku 33 procedurální směrnice, či dokonce o věcné stránce žádosti v případech uvedených v čl. 31 odst. 8 této směrnice – ty se v podstatě týkají různých situací, ve kterých jednání nebo tvrzení žadatele nasvědčují tomu, že je jeho žádost zjevně neopodstatněná a jde o případ zneužití. Podle uvedeného čl. 43 odst. 2 však musí být tato zvláštní řízení provedena v přiměřené době, a není-li žádné rozhodnutí vydáno do čtyř týdnů, musí členský stát dotyčným žadatelům povolit vstup na své území a jejich žádost musí být dále posuzována v řízení podle obecného práva.

127. Tato řízení *především* umožňují členským státům provést „první třídění“ žádostí o mezinárodní ochranu na hranicích nebo v tranzitním prostoru před tím, než povolí dotyčným státním příslušníkům vstup na své území. Uvedené státy tak mohou odepřít vstup osobám, na které poukázala litevská vláda, jejichž žádosti jsou zjevně neopodstatněné a představují případy zneužití.

128. Po dobu těchto zvláštních řízení jsou členské státy *dále* oprávněny zajistit dotyčné žadatele na hranicích nebo v tranzitním prostoru podle čl. 8 odst. 3 písm. c) přijímací směrnice, je-li takové opatření nezbytné v souladu s odstavcem 2 tohoto článku. Tak je tomu podle mého názoru v případě, že vnitrostátní orgány mají oprávněné důvody se domnívat, že žadatel by danou hranici nedovoleně překročil nebo by se o to pokusil, pokud by byl ponechán na svobodě.

129. Co se *konečně* týče státních příslušníků třetích zemí, kteří již protiprávně překročili státní hranici a žádají na území dotčeného členského státu o azyl, připomínám, že čl. 31 odst. 8 písm. h) procedurální směrnice opravňuje členské státy, aby v případech uvedených v tomto ustanovení [84] a za účelem boje proti jejich možnému zneužití posoudily takové žádosti urychleně v rámci zvláštního řízení na hranicích stanoveného v článku 43 této směrnice. Domnívám se, že v takovém případě mohou vnitrostátní orgány dopravit dotyčného žadatele zpět na hranici pro účely tohoto řízení. Skutečnost, že dotyčná osoba nejprve vstoupila na území protiprávně, by podle mého názoru mohla nasvědčovat tomu, že po dobu uvedeného řízení je nezbytné danou osobu zajistit na základě čl. 8 odst. 3 písm. c) přijímací směrnice.

130. Podle mého názoru tedy nelze tvrdit, že obsah procedurální a přijímací směrnic sám o sobě neumožňuje členským státům vykonávat na vnějších hranicích Unie odpovědnost v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.

[84] – Připomínám, že jde o případy, kdy se dotčená osoba podle okolností svého vstupu bez řádného zdůvodnění co nejdříve nedostavila k orgánům nebo nepodala žádost o mezinárodní ochranu.

131. Pokud jde o *konkrétní podmínky uplatňování* těchto nástrojů, mohu připustit, že v případě takového hromadného přílivu, jako je příliv dotčený v projednávané věci, který má podle všeho mimořádnou povahu a rozsah, by pro orgány členského státu bylo zvláště obtížné provést v rámci zvláštních řízení na hranicích „první třídění" žádostí o azyl, které byly podány současně značným počtem státních příslušníků třetích zemí, a to ve lhůtě čtyř týdnů stanovené v čl. 43 odst. 2 procedurální směrnice. Odstavec 3 tohoto článku sice za takovýchto okolností umožňuje vést zvláštní řízení na hranicích i po uplynutí stanovené lhůty, znamená to však, že dotčení státní příslušníci jsou jako celek přijati na území státu – ať už jednají v dobré víře, nebo zneužívají systém [85]. Ostatně i Komise ve svém návrhu rozhodnutí Rady uvádí, že procedurální směrnice není zcela uzpůsobena těmto okolnostem.

132. Mohl bych tedy připustit, že je nezbytné, aby se na základě článku 72 SFEU členský stát odchýlil od některých ustanovení článku 43 procedurální směrnice do doby, než bude tento návrhu přijat. Domnívám se, že v souladu s uvedeným návrhem by členský stát mohl rozšířit řízení na hranicích a stanovit, že v rámci těchto řízení budou posuzovány všechny žádosti o azyl státních příslušníků, kteří byli zadrženi nebo nalezeni v blízkosti dotčených hranic po neoprávněném vstupu nebo poté, co se dostavili na hraniční přechod [86], a v rámci toho se přiměřeně odchýlit od čtyřtýdenní lhůty stanovené v odstavci 2 tohoto článku, a poskytnout tím vnitrostátním orgánům dostatek času k tomuto „prvnímu třídění" žádostí o azyl [87].

133. Oproti tomu mám za to, že není nezbytné, aby se členský stát odchýlil od článků 6 a 7 procedurální směrnice a článku 8 přijímací směrnice a použil vnitrostátní ustanovení, jako je článek 140^{12} a čl. 140^{17} bod 2 zákona o cizincích, aby účinně vykonával svou odpovědnost v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti v případě „hromadného přílivu" migrantů na hranici, a to bez ohledu na povahu a rozsah takového přílivu. Jak jsem právě vysvětlil, zvláštní řízení pro posouzení žádostí o azyl na hranicích stanovené v článku 43 procedurální směrnice a možnost zajistit v této souvislosti některé žadatele podle čl. 8 odst. 3 písm. c) přijímací směrnice již umožňují této situaci čelit, možná za pomocí určitých úprav.

b) K dodržování základních práv

134. Jestliže se zabýváme slučitelností jakékoliv mimořádné a dočasné odchylky s unijním právem, nesmíme zapomínat na základní práva dotčených osob. V případě „výjimečných okolností" je sice teoreticky možné tato práva více omezit za účelem ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, nic to však nemění na tom, že *především* je třeba vždy zachovat rovnováhu mezi uvedenými právy a těmito požadavky, *dále* že určitá omezení jsou natolik závažná, že nejsou nikdy přijatelná v demokratické společnosti, a *konečně* že některá práva nelze omezit za žádných okolností.

135. Domnívám se, že v této souvislosti je třeba zohlednit nejen Listinu, ale také EÚLP, jež stanoví minimální míru ochrany, pod kterou Unie nesmí klesnout. Totéž platí i pro Ženevskou úmluvu. I když Unie není smluvní stranou této úmluvy, čl. 78 odst. 1 SFEU a článek 18 Listiny jí ukládají

[85] – V souladu s článkem 7 přijímací směrnice mohou vnitrostátní orgány pouze omezit volný pohyb těchto žadatelů na území, které se nachází v blízkosti hranic nebo tranzitních prostorů tohoto členského státu.

[86] – Viz čl. 2 odst. 2 navrhovaného rozhodnutí Rady.

[87] – Článek 2 odst. 5 návrhu rozhodnutí Rady tak umožňuje prodloužit lhůtu pro přiznání práva vstupu na území na šestnáct týdnů.

povinnost dodržovat pravidla v ní obsažená. V rámci svého výkladu článku 72 SFEU a odchylek od unijního práva, které by toto ustanovení mohlo odůvodnit, se Soudní dvůr musí ubezpečit, že takovýto výklad dodržuje úroveň ochrany zaručenou touto úmluvou [88].

1) Ke skutečnosti, že státnímu příslušníkovi třetí země není umožněn přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany

136. *Zaprvé* se domnívám, že ustanovení, jako je § 140[12] zákona o cizincích, které státnímu příslušníkovi třetí země v praxi až na výjimku neumožňuje přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany, pokud na území Litvy vstoupil protiprávně, není slučitelné se základními právy zaručenými Listinou, a to ani v případě „hromadného přílivu" migrantů.

137. Takové ustanovení je totiž podle mého názoru v rozporu s právem na azyl, které je jako takové zaručeno v článku 18 Listiny. Zdůrazňuji v tomto ohledu, že účinnost tohoto práva závisí na přístupu k řízení v dané oblasti [89]. Je pravda, že uvedené právo lze omezit za podmínek stanovených v čl. 52 odst. 1 Listiny [90]. Nicméně mám za to, že bránit v praxi státnímu příslušníkovi třetí země, aby požádal o mezinárodní ochranu, porušuje „podstatu" tohoto práva [91].

138. Odmítnutí posoudit žádost o azyl učiněnou státním příslušníkem třetí země, který se na území státu nachází neoprávněně, by bylo rovněž v rozporu se zásadou nenavracení stanovenou v čl. 19 odst. 2 Listiny.

139. Toto základní právo, které přímo souvisí se zákazem mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání ve smyslu článku 4 Listiny a článku 3 EÚLP, totiž nepřipouští žádné omezení. Zakazuje členským státům za jakýchkoliv okolností vystěhovat, vyhostit nebo vydat osobu do státu, ve kterém existuje vážné nebezpečí, že bude takovému zacházení vystavena [92].

140. Členský stát však nemůže toto nebezpečí vyloučit, a splnit tak své povinnosti v oblasti nenavracení, pokud před vyhoštěním státního příslušníka třetí země, který se na jeho území nachází neoprávněně, neposoudí žádost, v níž dotyčný vyjadřuje právě obavu z pronásledování v zemi svého původu [93].

141. Předchozí výklad není zpochybněn ani argumentem litevské vlády, podle kterého státní příslušník třetí země, který protiprávně vstoupí na území státu v rámci „hromadného přílivu", se v podstatě dopouští zneužívajícího jednání, jež odůvodňuje zbavit ho práva žádat o azyl, a podle kterého nelze zásadu nenavracení považovat v takové situaci za absolutní.

88 – Viz zejména rozsudek ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, body 74 a 75).

89 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 102).

90 – Jakékoli omezení výkonu práva zaručeného Listinou je podle tohoto ustanovení přípustné pouze tehdy, je-li zaprvé „stanoveno zákonem", zadruhé respektuje „podstatu" tohoto práva a zatřetí dodržuje zásadu proporcionality.

91 – Takovéto zbavení možnosti žádat o azyl musí být podle mého názoru odlišeno od možností posoudit žádost v rámci zrychleného řízení nebo zvláštního řízení na hranicích.

92 – Viz zejména rozsudek ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, body 94 až 96). Viz též článek 15 EÚLP, který v odstavci 1 umožňuje členským státům odchýlit se od závazků stanovených v této úmluvě v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence, ale v odstavci 2 upřesňuje, že nepovoluje žádnou odchylku od článku 3 této úmluvy.

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

142. Připomínám totiž, že tvůrci Ženevské úmluvy uznali, že při uplatňování práva na azyl jsou uprchlíci – včetně žadatelů o azyl, dokud nebyla jejich žádost zamítnuta [94] – často nuceni protiprávně vstoupit na území států, ve kterých hledají ochranu. Tito tvůrci rozhodně neumožnili státům zbavit dané osoby jejich práva žádat o azyl z uvedeného důvodu a v článku 31 této úmluvy naopak vymezili pravomoc států ukládat trestní sankce v případě neoprávněného vstupu nebo pobytu na své území [95] – k tomuto bodu se ještě vrátím. Kromě toho povinnosti států vyplývající z dodržování zásady nenavracení, jak je zaručena v čl. 19 odst. 2 Listiny, se uplatní bez ohledu na chování dotčené osoby [96].

143. Rozsudek ve věci N. D. a N. T. v. Španělsko [97], na který se litevská vláda odvolává, podle mého názoru neprokazuje opak. Tento rozsudek se netýká zásady nenavracení ve smyslu článku 3 EÚLP a kromě toho se vztahuje k velmi zvláštním okolnostem, jež se výrazně liší od okolností v projednávané věci – stěžovatelé se účastnili hromadného útoku, jehož cílem bylo pokusit se vstoupit na španělské území a násilím překonat hraniční zátaras. Každopádně, i kdyby měl být tento rozsudek chápán v tom smyslu, že podle Evropského soudu pro lidská práva je stát oprávněn nezabývat se žádostí o azyl státního příslušníka třetí země, který na území tohoto státu vstoupil neoprávněně v rámci hromadného přílivu migrantů, o čemž velmi pochybuji, jednoduše by z toho vyplývalo, že by unijní právo poskytovalo širší ochranu na základě článku 18 a čl. 19 odst. 2 Listiny než EÚLP, což výslovně umožňuje čl. 52 odst. 3 Listiny.

2) K možnosti zajistit žadatele pouze z důvodu, že protiprávně překročil státní hranici

144. *Zadruhé* se domnívám, že ustanovení, jako je čl. 140^{17} bod 2 zákona o cizincích, jež umožňuje zajistit žadatele o azyl pouze z důvodu, že protiprávně překročil státní hranici, rovněž není v souladu se základními právy zaručenými Listinou a jinými relevantními nástroji, a to ani v případě „hromadného přílivu“ migrantů.

145. Tím, že dané ustanovení umožňuje takovéto zajištění, zasahuje zvlášť závažným způsobem do práva na svobodu zakotveného v článku 6 Listiny. V tomto ohledu připomínám, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že s ohledem na význam tohoto základního práva a závažnost zásahu jsou omezení jeho výkonu přípustná jen tehdy, jsou-li činěna v mezích toho, co je naprosto nezbytné [98].

146. K otázce Soudního dvora položené na jednání, jakým způsobem § 140^{17} bod 2 zákona o cizincích přispívá v rozsahu, který je nezbytný, k udržení veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území Litvy, a především jaký je přesný účel zajištění uloženého podle tohoto ustanovení, litevská vláda zejména vysvětlila, že pokud by se migrantům podařilo protiprávně vstoupit na území státu, bylo by cílem případného zajištění zabránit jejich protiprávnímu

[94] – Viz Goodwin-Gill, G. S., „L'article 31 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: l'absence de sanctions pénales, la détention et la protection“, Feller, E., Türk, V., a Nicholson, F., (eds.). *La Protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Bruxelles, 2008, s. 232 až 234.

[95] – UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens, op. cit.*, body 11 a 14, jakož i uvedené odkazy. Kromě toho unijní normotvůrce již stanovil méně přísná opatření k zabránění možného zneužívání v této oblasti (viz body 63 a 129 tohoto stanoviska).

[96] – Viz rozsudek ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 94).

[97] – ESLP, 13. února 2020, CE:ECHR:2020:0213JUD000867515. Evropský soud pro lidská práva v tomto rozsudku konstatoval, že odchylně od zásady zákazu hromadného vyhoštění stanovené v článku 4 Protokolu č. 4 k EÚLP může Španělsko navrátit migranty, kteří se pokusili protiprávně překročit jeho hranice, bez posouzení jejich individuální situace, a svůj závěr zdůvodnil jednak chováním dotyčných osob a jednak skutečností, že tento stát nabízí účinné možnosti legálního vstupu (§ 201, § 218, § 222 a § 231)..

[98] – Viz rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 56).

druhotnému pohybu v schengenském prostoru, neboť v opačném případě by podle této vlády většina těchto osob pravděpodobně nezůstala v Litvě a pokračovala by v cestě do jiných členských států.

147. Mám ale za to, že zajištění překračuje z tohoto hlediska meze toho, co je nezbytné k ochraně veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.

148. Skutečnost, že žadatel vstoupil na území státu protiprávně, jistě může v určitých případech představovat indicii svědčící o nebezpečí útěku – případně do jiných členských států – tohoto žadatele. Je-li potvrzena dalšími skutečnostmi, může uvedené nebezpečí oprávněně vést k nutnosti zajistit dotyčného po určitou dobu, jak to ostatně umožňuje čl. 8 odst. 3 písm. b) přijímací směrnice [99]. Na druhou stranu pokud takovéto skutečnosti neexistují, je zajištění, které je odůvodněno pouze neoprávněným vstupem na území, svévolné [100].

149. Takové opatření, jako je opatření stanovené v § 140[17] bodu 2 zákona o cizincích, je podle mého názoru také v rozporu s čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy. Připomínám, že podle tohoto ustanovení státy, které jsou smluvními stranami této úmluvy, nesmí za určitých podmínek „stíhat“ pro nezákonný vstup nebo přítomnost „uprchlíky“, včetně žadatelů azyl.

150. Cílem uvedeného ustanovení je zabránit tomu, aby byly tyto osoby postihovány pro jejich neoprávněný vstup nebo pobyt na území státu [101]. Vzhledem k tomuto cíli se má obecně za to, že pojem „stíhat“ ve smyslu tohoto ustanovení musí být chápán autonomně a široce tak, že se vztahuje na každé opatření, bez ohledu na jeho kvalifikaci podle vnitrostátního práva, jehož účelem není jen předcházet protiprávním činům, ale také od nich odrazovat a trestat jejich pachatele [102].

151. Zajištění podle čl. 140[17] bodu 2 zákona o cizincích sice tedy nepředstavuje podle litevského práva trestní sankci, jak uvedla litevská vláda na jednání, avšak tato vláda při této příležitosti uznala, že účelem zajištění je rovněž do určité míry potrestat žadatele, kteří překročili státní hranici neoprávněně, a odradit ostatní migranty, kteří by se chtěli pokusit jednat stejným způsobem.

152. Toto zajištění proto podle mého názoru představuje „stíhání“ ve smyslu čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy. Jelikož se § 140[17] bod 2 zákona o cizincích vztahuje výhradně na žadatele o azyl, mohlo by být podle mého názoru s tímto zásadním ustanovením slučitelné pouze v případě, že by se týkalo pouze těch žadatelů, kteří nesplňují podmínky stanovené ve zmíněném ustanovení [103] – což patrně není tento případ.

[99] – V projednávané věci viz rovněž bod 23 a poznámku pod čarou 16 tohoto stanoviska.

[100] – Obdobně viz Výbor pro lidská práva, A v. Austrálie, 1997, bod 9.4. Obdobně viz rozsudek Výboru pro lidská práva ve věci A proti Austrálii, 1997, bod 9.4. Viz též UNHCR, Doporučení ohledně kritérií a norem vztahujících se na zajištění žadatelů o azyl a alternativní opatření k zajištění, 2012, body 31 a 32.

[101] – I když tak čl. 5 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu stanoví, že členské státy zavedou sankce za nepovolené překročení vnějších hranic, ukládá jim tuto povinnost, „[a]niž jsou dotčeny […] jejich povinnosti v oblasti mezinárodní ochrany“, přičemž takovéto sankce v zásadě nemohou být uloženy uprchlíkům.

[102] – Viz Goodwin-Gill, G. S., *op. cit.*, s. 232 až 234.

[103] – K podmínce, že uprchlíci musí přijít „přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy“, pouze upřesním, že obecně se připouští, že tento výraz nelze vykládat doslovně a že se vztahuje i na situace, kdy dotyčné osoby při své cestě projíždějí jinou zemí, ve které jim žádná účinná ochrana nebyla zaručena (viz Goodwin-Gill, G. S., *op. cit.*, s. 232), přičemž za takovou zemi lze podle všeho považovat i Bělorusko. Pouhá skutečnost, že žadatel o azyl při cestě ze země původu pobýval krátce v Bělorusku před vstupem do Litvy, ho nezbavuje ochrany stanovené v čl. 31 odst. 1 Ženevské úmluvy.

4. Dílčí závěr

153. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou část obou otázek tak, že článek 72 SFEU neopravňuje členský stát k tomu, aby odchylně od procedurální a přijímací směrnice uplatnil taková ustanovení, jako jsou § 140^{12} a čl. 140^{17} bod 2 zákona o cizincích, v případě „výjimečných okolností“ vyznačujících se „hromadným přílivem“ migrantů na jeho hranici.

VI. Závěry

154. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na otázky položené Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Nejvyšší správní soud Litvy) odpověděl následovně:

„1) Vnitrostátní ustanovení, které až na výjimku neumožňuje státním příslušníkům třetích zemí přístup k řízení o udělení mezinárodní ochrany na území dotčeného členského státu, pokud na něj vstoupili protiprávně, není slučitelné s čl. 6 odst. 1 a 2 a čl. 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

2) Vnitrostátní ustanovení, které umožňuje zajistit žadatele o mezinárodní ochranu pouze z důvodu, že protiprávně překročil hranici dotčeného členského státu, není slučitelné s čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

3) Článek 72 SFEU neopravňuje členský stát k tomu, aby v případě ‚výjimečných okolností‘ vyznačujících se ‚hromadným přílivem‘ migrantů na jeho hranici uplatnil takováto ustanovení odchylně od směrnic 2013/32 a 2013/33.“