



Tisk a informace

Soudní dvůr Evropské unie  
**TISKOVÁ ZPRÁVA č. 161/20**  
V Lucemburku dne 17. prosince 2020

Rozsudek ve věci C-808/18  
Komise v. Maďarsko

## **Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva v oblasti řízení o přiznání mezinárodní ochrany a navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí**

*K porušení unijního práva konkrétně došlo omezováním přístupu k řízení o mezinárodní ochraně, neoprávněným zajišťováním žadatelů o tuto ochranu v tranzitních prostorech, jakož i přemísťováním neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí do pohraniční oblasti bez dodržování záruk týkajících se řízení o navrácení*

Maďarsko v reakci na migrační krizi a s tím související příchod mnoha žadatelů o mezinárodní ochranu přizpůsobilo svou právní úpravu týkající se práva na azyl a navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. V zákoně z roku 2015<sup>1</sup> bylo v této souvislosti zejména stanoveno, že se na srbsko-maďarské hranici<sup>2</sup> utváří tranzitní prostory, ve kterých probíhají azylová řízení. Tímto zákonem byl rovněž zaveden pojem „krizová situace vyvolaná hromadným přistěhovalectvím“, v jejímž důsledku se v případě vyhlášení takové situace vládou uplatňují pravidla odchylovající se od obecných pravidel. V roce 2017 byl novým zákonem<sup>3</sup> rozšířen výčet případů, kdy lze takovou krizovou situaci vyhlásit, a byla jím pozměněna ustanovení umožňující se odchýlit od obecných ustanovení.

Již v roce 2015 Evropská komise sdělila Maďarsku své pochybnosti o slučitelnosti jeho právní úpravy v oblasti azylu s unijním právem. Zákon z roku 2017 vyvolal ještě další obavy. Komise Maďarsku zejména vytýká, že v rozporu s hmotněprávními a procesními zárukami stanovenými ve směrnici o řízeních<sup>4</sup>, směrnici o přijímání<sup>5</sup> a směrnici o navrácení<sup>6</sup> omezovalo přístup k řízení o mezinárodní ochraně, zavedlo obecný systém zajišťování žadatelů o tuto ochranu a násilně přemísťovalo neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí do pohraničního pásma, přičemž nedodržovalo záruky stanovené ve směrnici o navrácení. V této souvislosti podala Komise u Soudního dvora žalobu pro nesplnění povinnosti, kterou se domáhala určení toho, že značná část maďarské právní úpravy v dané oblasti odporuje některým ustanovením těchto směrnic.

**Velký senát Soudního dvora podstatné části žaloby pro nesplnění povinnosti, kterou podala Komise, vyhověl.**

Závěry Soudního dvora

<sup>1</sup> Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (zákon č. CXL z roku 2015 o změně některých zákonů v souvislosti s řízením hromadného přistěhovalectví) (Magyar Közlöny 2015/124).

<sup>2</sup> Tranzitní prostory Röszke a Tompa.

<sup>3</sup> Határozati területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (zákon č. XX z roku 2017, kterým se mění některé zákony o zpřísňování řízení uplatňovaného ve střežené pohraniční oblasti) (Magyar Közlöny 2017/39).

<sup>4</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60) (dále jen „směrnice o řízeních“).

<sup>5</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96) (dále jen „směrnice o přijímání“).

<sup>6</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98) (dále jen „směrnice o navrácení“).

Soudní dvůr úvodem zdůraznil, že některými otázkami vznesenými v této žalobě se již zabýval v nedávném rozsudku<sup>7</sup> vydaném v rámci řízení o předběžné otázce předložené maďarským soudem. Rovněž poznamenal, že za účelem splnění povinností vyplývajících z tohoto rozsudku již Maďarsko své dva tranzitní prostory uzavřelo. Soudní dvůr nicméně upřesnil, že toto uzavření nemá na projednávanou žalobu vliv, jelikož daný stav musí být posuzován ke dni, který Komise stanovila v odůvodněném stanovisku za účelem nápravy zjištěných nedostatků, a sice ke dni 8. února 2018.

Soudní dvůr zaprvé rozhodl, že Maďarsko **nesplnilo svou povinnost zajistit účinný přístup k řízení o přiznání mezinárodní ochrany<sup>8</sup>, jelikož pro státní příslušníky třetích zemí, kteří chtěli získat přístup k tomuto řízení ze srbsko-maďarské hranice, bylo fakticky téměř nemožné učinit svou žádost.** Toto nesplnění povinnosti je důsledkem vnitrostátní právní úpravy, podle níž lze žádosti o mezinárodní ochranu zpravidla učinit pouze v některém ze dvou tranzitních prostorů, a ustálené a obecné správní praxe zavedené maďarskými orgány, která spočívala v drastickém omezování počtu žadatelů, kterým byl do těchto prostorů denně povolován vstup. Komise existenci této praxe podle Soudního dvora dostatečně prokázala; vycházela přitom z několika mezinárodních zpráv. **Soudní dvůr v této souvislosti připomněl, že učinění žádosti o mezinárodní ochranu před její registrací, jejím podáním a posouzením je klíčovou etapou řízení o přiznání této ochrany a že ho členské státy nemohou neodůvodněně oddalovat. Členské státy naproti tomu musí zajistit, aby dotyčné osoby mohly žádost učinit – a to i na hranicích – jakmile v tomto směru projeví svou vůli.**

Soudní dvůr zadruhé potvrdil to, o čemž již rozhodl v nedávné době<sup>9</sup>, a sice že **povinnost uložená žadatelům o mezinárodní ochranu zdržovat se v některém z tranzitních prostorů po celou dobu řízení o posuzování jejich žádosti představuje zajištění ve smyslu směrnice o přijímání<sup>10</sup>.** Soudní dvůr s ohledem na toto upřesnění rozhodl, že tento systém zajišťování byl zaveden nad rámec případů stanovených unijním právem, aniž byly dodrženy záruky, které musí zajištění za běžných okolností doprovázet.

Soudní dvůr totiž připomněl, že případy, kdy je povoleno zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, jsou taxativně vyjmenovány ve směrnici o přijímání<sup>11</sup>. Poté, co všechny tyto případy prozkoumal, přitom dospěl k závěru, že maďarský systém pod žádný z nich nespadá. Soudní dvůr se zabýval zejména situací, kdy členský stát může žadatele o mezinárodní ochranu zajistit za účelem rozhodnutí o právu na vstup tohoto žadatele na své území; k tomuto zajištění přitom může dojít v rámci řízení na hranicích, aby bylo před povolením vstupu ověřeno, zda žádost není nepřípustná nebo zda není z určitých důvodů neopodstatněná<sup>12</sup>. **Soudní dvůr měl přitom za to, že podmínky, za kterých je zajištění v rámci těchto řízení na hranicích povoleno, v projednávaném případě nejsou splněny.**

Soudní dvůr dále zdůraznil, že směrnice o řízeních a směrnice o přijímání mimo jiné stanoví, že zajištění musí být nařízeno písemně a musí být odůvodněno<sup>13</sup> a musí být zohledněny zvláštní potřeby žadatelů, u nichž bylo zjištěno, že jsou zranitelní a potřebují zvláštní procesní záruky, aby jim mohla být poskytnuta „náležitá podpora“<sup>14</sup>, a dále že zajištění nezletilých osob je krajním opatřením<sup>15</sup>. **Režim zajišťování v tranzitních prostorech stanovený v maďarské právní úpravě, který se týká všech žadatelů s výjimkou nezletilých osob bez doprovodu mladších 14 let, však zejména kvůli své obecné a automatické povaze neumožňuje, aby byly žadatelům tyto záruky poskytnuty.**

<sup>7</sup> Rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendézetési Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) a [C-925/19 PPU](#); viz rovněž [TZ č. 60/20](#).

<sup>8</sup> Tato povinnost vyplývá z článku 6 směrnice o řízeních ve spojení s jejím článkem 3.

<sup>9</sup> Výše uvedený rozsudek ze dne 14. května 2020.

<sup>10</sup> Článek 2 písm. h) této směrnice.

<sup>11</sup> Článek 8 odst. 3 první pododstavec této směrnice.

<sup>12</sup> Článek 8 odst. 3 první pododstavec písm. c) směrnice o přijímání a článek 43 směrnice o řízeních.

<sup>13</sup> Článek 9 odst. 2 směrnice o přijímání.

<sup>14</sup> Článek 24 odst. 3 směrnice o řízeních.

<sup>15</sup> Článek 11 odst. 2 směrnice o přijímání.

Soudní dvůr kromě toho **odmítl argument Maďarska, že migrační krize byla důvodem pro odchýlení se od některých pravidel směrnice o řízeních a směrnice o přijímání za účelem udržování veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti** v souladu s článkem 72 SFEU<sup>16</sup>. V tomto ohledu připomněl, že tento článek musí být vykládán striktně, a měl za to, že Maďarsko dostatečně neprokázalo, že bylo nutné jej využít. Soudní dvůr kromě toho zdůraznil, že již ve směrnici o řízeních a směrnici o přijímání je zohledněna situace, kdy členský stát musí čelit velmi významnému zvýšení počtu žádostí o mezinárodní ochranu, neboť tyto směrnice ve zvláštních ustanoveních upravují možnost se od některých pravidel platných za obvyklých okolností odchýlit.

Soudní dvůr zatřetí rozhodl, že Maďarsko **nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice o navracení, v rozsahu, v němž maďarská právní úprava umožňuje vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na jeho území, aniž jsou předtím dodrženy postupy a záruky stanovené v této směrnici**<sup>17</sup>. Soudní dvůr v tomto směru uvedl, že policejní orgány tyto státní příslušníky nuceně eskortují na druhou stranu oplocení postaveného několik metrů od hranice se Srbskem na prostranství, kde není žádná infrastruktura. Podle Soudního dvora je třeba toto nucené přemísťování považovat za vyhoštění ve smyslu směrnice o navracení, jelikož dotyčné osoby fakticky nemají jinou možnost než maďarské území opustit a odejít do Srbska. Soudní dvůr v této souvislosti připomněl, že s neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země, který spadá do působnosti směrnice o navracení, musí být před jeho případným vyhoštěním vedeno řízení o navracení za současného dodržování hmotněprávních a procesních záruk, které tato směrnice stanoví; platí přitom, že nucené vyhoštění je až krajní možností. Z důvodů obdobných těm, které již byly uvedeny, kromě toho Soudní dvůr odmítl argumentaci Maďarska, podle níž se mohlo odchýlit od hmotněprávních a procesních záruk stanovených ve směrnici o navracení na základě článku 72 SFEU.

Soudní dvůr začtvrté konstatoval, že **Maďarsko nerespektovalo právo, které přiznává směrnice o řízeních v zásadě každému žadateli o mezinárodní ochranu, a sice právo setrvat na území dotčeného členského státu po zamítnutí jeho žádosti až do okamžiku uplynutí lhůty pro podání opravného prostředku proti tomuto zamítavému rozhodnutí, nebo pokud byl opravný prostředek podán, do okamžiku rozhodnutí o tomto opravném prostředku**<sup>18</sup>. Soudní dvůr totiž uvedl, že v případě vyhlášení „krizové situace vyvolané hromadným přistěhovalectvím“ maďarská právní úprava podřizuje výkon tohoto práva podmínkám, které nejsou v souladu s unijním právem, a to zejména povinnosti setrvat v tranzitních prostorech, která je srovnatelná se zajištěním odporujícím směrnici o řízeních a směrnici o přijímání. Pokud taková situace vyhlášena nebyla, výkon tohoto práva je vázán na podmínky, které sice unijnímu právu nutně odporovat nemusí, ale nejsou upraveny dostatečně jasně a přesně tak, aby bylo dotyčným osobám umožněno se seznámit s přesným rozsahem jejich práva a aby bylo možné posoudit slučitelnost těchto podmínek se směrnici o řízeních a směrnici o přijímání.

---

**UPOZORNĚNÍ:** Žaloba pro nesplnění povinnosti, směřující proti členskému státu, který nesplnil své povinnosti vyplývající z práva Unie, může být podána Komisí nebo jiným členským státem. Jestliže Soudní dvůr rozhodne, že došlo k nesplnění povinnosti, dotyčný členský stát je povinen vyhovět rozsudku v co nejkratší lhůtě.

Dojde-li Komise k názoru, že členský stát rozsudku nevyhověl, může podat novou žalobu s návrhem na uložení peněžitých sankcí. V případě, že Komisi nebyla sdělena opatření k provedení směrnice, však Soudní dvůr může na návrh Komise uložit sankce již ve stadiu prvního rozsudku.

---

*Neoficiální dokument pro potřeby sdělovacích prostředků, který nezavazuje Soudní dvůr.*

[Úplné znění](#) rozsudku se zveřejňuje na internetové stránce CURIA v den vyhlášení.

Kontaktní osoba pro tisk: Balázs Lehoczki ☎ (+352) 4303 5499

Obrazový záznam z vyhlášení rozsudku je dostupný na [Europe by Satellite](#) ☎ (+32) 2 2964106

---

<sup>16</sup> V tomto článku je uvedeno, že ustanovení obsažená v hlavě V Smlouvy o FEU týkající se prostoru bezpečnosti, svobody a práva, mezi něž patří i pravidla týkající se mezinárodní ochrany, se nedotýkají výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.

<sup>17</sup> Tyto záruky jsou upraveny zejména v článku 5, čl. 6 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice o navracení.

<sup>18</sup> Článek 46 odst. 5 směrnice o řízeních.