



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

16 ноември 2021 година *

„Иск за установяване на неизпълнение на задължения — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Политика относно убежището — Директиви 2013/32/ЕС и 2013/33/ЕС — Процедура за предоставяне на международна закрила — Основания за недопустимост — Понятия „сигурна трета страна“ и „първа страна на убежище“ — Помощ, оказвана на кандидатите за убежище — Инкриминиране — Забрана за влизане в граничната зона на съответната държава членка“

По дело C-821/19

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 8 ноември 2019 г.,

Европейска комисия, представлявана първоначално от J. Tomkin, A. Tokár и M. Condou-Dugande, а впоследствие от J. Tomkin и A. Tokár,

ищец,

срещу

Унгария, представлявана от K. Szíjjártó, M. M. Tátrai и M. Z. Fehér

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, Ал. Арабаджиев, С. Lycourgos (докладчик), Е. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele и J. Passer, председатели на състави, М. Ilešič, J.-C. Bonichot, А. Kumin и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: А. Rantos,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 ноември 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 февруари 2021 г.,

* Език на производството: унгарски.

ПОСТАНОВИ НАСТОЯЩОТО

Решение

- 1 С иска си Европейската комисия моли Съда да установи, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 2, член 12, параграф 1, буква в), член 22, параграф 1 и член 33, параграф 2 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60), както и по член 10, параграф 4 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96):
 - като е въвела допълнително основание за недопустимост на молбите за убежище, наред с изчерпателно установените в Директива 2013/32 основания, и
 - като е инкриминирала организационната дейност, извършвана с цел да се създаде възможност за започването на процедура за предоставяне на убежище от лица, които не отговарят на установените в националното право критерии за предоставяне на убежище, и е взела мерки, водещи до ограничения по отношение на лицата, срещу които е образувано наказателно преследване или на които е наложено наказание за такова престъпление.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2013/32

- 2 Член 6 от Директива 2013/32 е озаглавен „Достъп до процедурата“ и гласи:

„1. Когато дадено лице подава молба за международна закрила до орган, който съгласно националното право е компетентен да регистрира подобни молби, регистрацията се извършва не по-късно от 3 работни дни след подаването на молбата.

Ако молбата за международна закрила е подадена до други органи, които има вероятност да получат подобни молби, но не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното право, държавите членки се уверяват, че регистрацията се извършва не по-късно от 6 работни дни след подаването на молбата.

Държавите членки се уверяват, че тези други органи, които има вероятност да получат молби за международна закрила, например полицията, граничните служители, имиграционните органи и служителите на местата за задържане, разполагат със съответната информация и че техните служители получават необходимото ниво на обучение, подходящо за техните задачи и отговорности, както и указания за информиране на кандидатите къде и как могат да подават молби за международна закрила.

2. Държавите членки следят за това лице, което е подало молба за международна закрила, да разполага с действителна възможност да внесе своята молба възможно най-скоро. Когато кандидатът не подаде молба, държавите членки могат съответно да приложат член 28 от настоящата директива.

3. Без да се засяга параграф 2, държавите членки могат да поставят изискване молбите за международна закрила да бъдат подавани лично и/или на определено място.

4. Независимо от параграф 3 молбата за международна закрила се счита за подадена след като кандидатът подаде формуляр или когато това е предвидено в националното право, след като съответните компетентни органи на заинтересованата държава членка получат официален доклад.

[...]“.

3 Член 8 от тази директива е озаглавен „Информация и съвети в местата за задържане и на граничните контролно-пропускателни пунктове“ и гласи:

„1. При наличие на признаци, че граждани на трети държави или лица без гражданство, задържани в места за задържане или намиращи се на гранични контролно-пропускателни пунктове, включително в транзитните зони на външните граници, могат да пожелаят да подадат молба за международна закрила, държавите членки им предоставят информация относно възможността да направят това. В тези места за задържане и гранични зони държавите членки предвиждат осигуряването на устен превод, доколкото това е необходимо за улесняване на достъпа до процедурата за убежище.

2. Държавите членки гарантират, че организациите и лицата, които предоставят съвети и консултации на кандидати, имат ефективен достъп до кандидатите, които се намират на граничните контролно-пропускателни пунктове на външните граници, включително транзитните зони. Държавите членки могат да предвидят правила, които уреждат присъствието на такива организации и лица в тези контролно-пропускателни пунктове и по-специално съгласно които достъпът се урежда от споразумение с компетентните органи на държавата членка. Ограничения върху този достъп могат да бъдат налагани единствено когато по силата на националното право те са обективно необходими за сигурността, обществения ред или административното управление на съответните контролно-пропускателни пунктове, при условие че достъпът не е сериозно ограничен или невъзможен поради това“.

4 Член 9 от посочената директива е озаглавен „Право за оставане в държавата членка до разглеждането на молбата“ и гласи в параграф 2:

„Държавите членки могат да предвидят изключение от това правило единствено ако лице подаде последваща молба, посочена в член 41, или ако те предадат или екстрадират дадено лице било към друга държава членка поради задължения, произтичащи от европейска заповед за арест или по други причини, било към трета страна, било към международни наказателни съдилища“.

- 5 Член 12 от същата директива е озаглавен „Гаранции за кандидатите“ и предвижда:
- „1. По отношение на процедурите по глава III държавите членки гарантират, че всички кандидати се ползват от следните гаранции:
- [...]
- в) не може да им бъде отказвана възможността да се свържат с [Върховния комисар за бежанците на Организацията на обединените нации (ВКБООН)] или с други организации, които предоставят юридически съвети или други консултации за кандидати в съответствие със законодателството на засегнатата държава членка;
- [...]
2. По отношение на процедурите по глава V държавите членки гарантират, че всички кандидати се ползват с гаранции, които са равностойни на тези по параграф 1, букви б)—д)“.
- 6 Съгласно член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, озаглавен „Право на правна помощ и представителство на всеки етап от процедурата“:
- „На кандидатите се дава възможност да се консултират, за своя собствена сметка и по ефективен начин, с правен или друг съветник, който е признат или оправомощен за такъв по националното право, по въпроси, които са свързани с молба за международна закрила, на всеки етап от процедурата, включително след отрицателно решение“.
- 7 Член 23 от тази директива е озаглавен „Обхват на правната помощ и на представителството“ и предвижда в параграф 2:
- „Държавите членки гарантират, че правният или друг съветник, който съдейства или представлява кандидата, получава достъп до затворените зони, като местата за задържане или транзитните зони, с цел предоставяне на съвети на кандидата, в съответствие с член 10, параграф 4 и с член 18, параграф 2, букви б) и в) от Директива 2013/33/ЕС“.
- 8 Глава III от тази директива, озаглавена „Първоинстанционни процедури“, предвижда в членове 31—43 правилата относно процедурата по разглеждане на молбите за международна закрила.
- 9 Член 31 от посочената директива, озаглавен „Процедура по разглеждане“, предвижда в параграф 8:
- „Държавите членки могат да предвидят ускоряване на процедура по разглеждане в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II и/или нейното извършване на границата в съответствие с член 43, ако:
- а) кандидатът, при подаване на своята молба и излагането на фактите, е повдигнал въпроси, които нямат отношение към разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива 2011/95/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна

закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст) (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9]; или

- б) кандидатът идва от сигурна страна на произход по смисъла на настоящата директива; или
- в) кандидатът е заблудил органите, като е предоставил невярна информация или документи или е скрил информация или документи по отношение на своята самоличност и/или националност, които могат да имат отрицателно отражение за решението; или
- г) когато има вероятност кандидатът злонамерено да е пристъпил към унищожаване или подправяне на лични или пътни документи, които биха помогнали за установяването на неговата самоличност или националност; или
- д) кандидатът е представил очевидно непоследователна и противоречаща, очевидно невярна или недостоверна информация, която противоречи на проверена в достатъчна степен информация за страната на произход, и това прави неговата молба неубедителна по отношение на това дали отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на [Директива 2011/95]; или
- е) кандидатът е внесъл последваща молба за международна закрила, която не е допустима в съответствие с член 40, параграф 5; или
- ж) кандидатът подава молба единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на предходно или предстоящо решение, което би довело до неговото репатриране; или
- з) кандидатът е влязъл незаконно или е удължил незаконно своя престой на територията на държавата членка и без уважителна причина не се е явил пред органите или не е подал молба за международна закрила възможно най-скоро, предвид обстоятелствата, свързани с неговото влизане; или
- и) кандидатът отказва да спазва задължението да даде пръстови отпечатъци в съответствие с Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 [година] за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането [и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (ОВ L 180, 2013 г., стр. 1)]; или

[...]“.

10 Съгласно член 33 от Директива 2013/32, озаглавен „Недопустими молби“:

„1. В допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда, в съответствие с Регламент (ЕС) № 604/2013, от държавите членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива [2011/95], когато молбата се счете за недопустима съгласно настоящия член.

2. Държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима единствено ако:

- а) друга държава членка е предоставила международна закрила;
- б) страна, която не е държава членка, се счита за първа страна на убежище за кандидата по силата на член 35;
- в) страна, която не е държава членка, се счита като сигурна трета страна за кандидата съгласно член 38;
- г) молбата е последваща молба, когато не са се появили или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95]; или
- д) лице на издръжка на кандидата е подало молба, след като в съответствие с член 7, параграф 2 се е съгласило, че неговият случай е част от молбата, която е подадена от негово име, и когато не са налице обстоятелства в положението на лицето на издръжка, които да оправдават отделна молба“.

11 Член 35 от тази директива е озаглавен „Понятие за първа страна на убежище“ и предвижда:

„Една страна може да се разглежда като първа страна на убежище за определен кандидат, ако:

- а) кандидатът е признат за бежанец в тази страна и все още се ползва от тази закрила; или
- б) кандидатът се ползва от друга закрила в тази държава, като включително се ползва от принципа на забрана за връщане;

при условие че бъде повторно приет в тази страна.

[...]“.

12 Член 38 от посочената директива е озаглавен „Понятие за сигурна трета страна“ и гласи:

„1. Държавите членки могат да прилагат понятието за сигурна трета страна само ако компетентните органи са се убедили, че в съответната трета страна към кандидата за международна закрила ще се отнасят в съответствие със следните принципи:

- а) кандидатите за убежище не са заплашени поради раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или поради политически убеждения за живота и за свободата си;
- б) няма опасност от тежко посегателство според определението в Директива [2011/95];
- в) спазва се принципът на забрана за връщане в съответствие с [Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954 г.), изменена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г.);
- г) спазва се забраната за репатриране в нарушение на правото на защита от мъчения и жестоко, нехуманно или унижително отношение, както е предвидена от международното право; и
- д) съществува възможност да се поиска признаване на статута на бежанец и когато той бъде признат, да се ползва закрила в съответствие с Женевската конвенция.

2. Прилагането на понятието за сигурна трета страна се подчинява на нормите на националното право, а именно:

- а) нормите, които предвиждат съществуването на връзка между кандидата и съответната трета страна, на основание на която е основателно кандидатът да отиде в тази страна;
- б) нормите, които се отнасят до прилаганите от компетентните органи методи, с които да се убедят, че понятието за сигурна трета страна може да се приложи спрямо определена страна и определен кандидат. Тези методи предвиждат [проверка във всеки конкретен случай] на сигурността в страната за съответния кандидат и/или определянето от дадена държава членка на страните, считани като сигурни в общ план;
- в) нормите, които съответстват на международното право и които позволяват индивидуално разглеждане с цел определяне дали дадена трета страна е сигурна за определен кандидат, което най-малкото дава възможност на кандидата да обжалва прилагането на понятието за сигурна трета страна поради това, че въпросната трета страна не е сигурна в неговия конкретен случай. На кандидата също така се разрешава да обжалва наличието на връзка между него и въпросната трета страна в съответствие с буква а).

[...]

4. Когато трета страна не разреши на кандидата влизането му на нейна територия, държавите членки гарантират, че на това лице е предоставен достъп до процедурата в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II.

[...]“.

Директива 2013/33

- 13 Член 10 от Директива 2013/33 е озаглавен „Условия на задържане“ и предвижда в параграф 4:

„Държавите членки гарантират, че членовете на семействата, правните съветници и лицата, които представляват съответните неправителствени организации, признати от съответната държава членка, имат възможност да общуват с кандидатите и да ги посещават при зачитане на правото на неприкосновеност на личния живот. Ограничения на достъпа до центровете за задържане могат да се налагат само когато по силата на националното право те са обективно необходими за сигурността, обществения ред или административното управление на центъра за задържане, при условие че достъпът не е значително ограничен или направен невъзможен“.

- 14 Член 18 от тази директива е озаглавен „Разновидности на материалните условия на приемане“ и гласи:

„1. „Когато настаняването е предоставено в натура, то трябва да бъде под една от следните форми или да ги съчетава:

- а) помещения за настаняване на кандидатите докато трае разглеждането на молбата за международна закрила подадена на границата или в транзитната зона;
- б) центрове за настаняване, които предлагат достатъчно добър стандарт на живот;
- в) къщи, апартаменти, хотели или други помещения, приспособени за настаняване на кандидатите.

2. Без да се засягат специфичните условия на задържане, предвидени в членове 10 и 11, по отношение на видовете настаняване, посочени в параграф 1, букви а), б) и в) от настоящия член, държавите членки гарантират, че:

[...]

- б) кандидатите имат възможност да общуват със семейството си, с техните правни съветници, с лица, които представляват ВКБООН и други съответни национални, международни и неправителствени организации и органи;
- в) членовете на семейството, правните съветници, лицата, които представляват ВКБООН и съответните неправителствени организации, които са признати от съответната държава членка, имат достъп, за да помогнат на кандидатите. Ограничения на този достъп могат да бъдат наложени само от съображения за сигурност на помещенията, както и на кандидатите.

[...]“.

Директива 2002/90/ЕО

- 15 Член 1 от Директива на Съвета от 28 ноември 2002 година за определяне на подпомагане на незаконното влизане, преминаването и пребиваването (ОВ L 328, 2002 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 33) гласи:

„1. Всяка държава членка следва да приеме подходящи санкции по отношение на

- а) всяко лице, което умишлено подпомага друго, което не е гражданин на държава членка, да влезе или премине транзитно през територията ѝ в нарушение на законите на [тази държава относно] влизане[то] или транзитно[то] преминаване на чужденци;
- б) всяко лице, което с цел финансова облага умишлено подпомага друго, което не е гражданин на държава членка, да пребивава на нейна територия в нарушение на законите на [тази държава относно] пребиваването на чужденци.

2. Всяка държава членка взема решение дали да наложи санкции за деянието по [...] параграф 1, буква а) чрез прилагане [на] националните си закони и практика в случаите, в които целта на деянието е осигуряване на хуманитарна помощ на въпросното лице“.

Рамково решение 2002/946/ПВР

- 16 Член 1, параграф 1 от Рамково решение 2002/946/ПВР на Съвета от 28 ноември 2002 година за укрепване на наказателноправната рамка за предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзит и престой (ОВ L 328, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 30) предвижда:

„Всяка държава членка ще предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че престъпленията, посочени в членове 1 и 2 от Директива [2002/90] ще подлежат на ефективни, съразмерни и възпиращи наказания, които могат да бъдат основание за екстрадиция“.

- 17 Член 6 от това решение гласи:

„Настоящото рамково решение се прилага, без да се засяга защитата на бежанците и на лицата, търсещи убежище, съгласно международните актове за бежанците или други международни инструменти относно правата на човека, при спазването на международните задължения на държавите членки по силата на членове 31 и 33 от [Конвенцията за статута на бежанците]“.

Унгарското право

- 18 Член 51, параграф 2, буква f) от *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Закон № LXXX от 2007 г. за правото на убежище) от 29 юни 2007 г. (*Magyar Közlöny 2007/83*) в редакцията му, приложима за целите на настоящото производство (наричан по-нататък „Законът за правото на убежище“), предвижда ново основание за недопустимост на молбата за убежище, дефинирано по следния начин:

„Молбата е недопустима, когато кандидатът е пристигнал в Унгария през страна, където не е изложен на преследване по смисъла на член 6, параграф 1 или на опасност от тежко посегателство по смисъла на член 12, параграф 1, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила“.

19 Съгласно член 51, параграф 12 от Закона за правото на убежище:

„Когато се прилага параграф 2, буква f), кандидатът може, веднага щом бъде уведомен и във всички случаи в рамките на три дни от уведомяването, да декларира, че в неговия случай условията, определени в параграф 2, буква f), не са били налице в съответната държава.

[...]“.

20 Член 353/A от Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Закон № C от 2012 г. за приемане на Наказателния кодекс) от 13 юли 2012 г. (Magyar Közlöny 2012/92) в редакцията му, приложима за целите на настоящото производство (наричан по-нататък „Наказателният кодекс“), е озаглавен „Улесняване на незаконната имиграция“ и предвижда:

„1) Който извършва организационна дейност с цел

а) да създаде възможност за започване на процедура за предоставяне на убежище в Унгария от лице, което не е преследвано в държавата си на произход, в държавата на обичайно пребиваване или във всяка друга държава, от която е пристигнало, на основания на раса, гражданство, принадлежност към определена социална група, религиозни или политически убеждения, или което няма основателна причина да се опасява от пряко преследване, или

б) да помогне на лице, което влиза или пребивава незаконно в Унгария, да получи разрешение за пребиваване,

подлежи на задържане, освен ако не е извършил по-тежко престъпление.

2) Който предоставя материални средства, позволяващи извършването на престъплението по параграф 1, или извършва редовно такива организационни дейности, се наказва с лишаване от свобода до една година.

3) На извършителя на престъплението по параграф 1,

а) за да получи финансова облага,

б) като подпомага повече от едно лице или

с) на разстояние най-малко осем километра от границата или от граничния знак, обозначаващ външната граница съгласно член 2, точка 2 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) [(ОВ L 77, 2016 г., стр. 1)], се налага наказанието по параграф 2.

4) Наказанието на извършителя на престъплението по параграф 1 може да се намали неограничено или да се отмени в случаите, в които се налага специално третиране, ако най-късно при привличането му като обвиняем извършителят разкрие обстоятелствата, при които е било извършено престъплението.

5) За целите на настоящия член организационните дейности включват по-специално с оглед на целта по параграф 1:

а) осъществяването на наблюдение на границите, на границата или на граничен знак, обозначаващ външната граница на Унгария съгласно член 2, точка 2 от Регламент 2016/399,

б) изготвянето или разпространението на информационни документи или възлагането на трето лице да извърши тези действия и

в) създаването или използването на мрежа“.

- 21 Член 46/F от Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Закон № XXXIV от 1994 г. за полицията) от 20 април 1994 г. (Magyar Közlöny 1994/41) в редакцията му, приложима за целите на настоящото производство (наричан по-нататък „Законът за полицията“), е озаглавен „Мерки за извеждане, използвани във връзка със сигурността на границите“ и гласи:

„За да се запази редът на държавната граница и да се предотвратят евентуални проблеми при наблюдението на границите, полицаите не допускат в зоната, разположена на по-малко от осем километра от границата или от граничния знак, обозначаващ външната граница на унгарската територия съгласно член 2, точка 2 от [Регламент 2016/399], лицата, срещу които е образувано наказателно производство за незаконно преминаване през граничната бариера (член 352/А от Наказателния кодекс), за повреждане на граничната бариера (член 352/В от Наказателния кодекс), за създаване на пречки за изграждането или поддържането на граничната бариера (член 352/С от Наказателния кодекс), за трафик на хора (член 353 от Наказателния кодекс), за оказване на помощ за незаконно пребиваване (член 354 от Наказателния кодекс) или за улесняване на незаконната имиграция (член 353/А от Наказателния кодекс), или изискват от тези лица да напуснат тази зона, ако се намират в нея“.

Досъдебната процедура

- 22 На 19 юли 2018 г. Комисията изпраща на Унгария официално уведомително писмо, в което приема по-специално, че предвиждането от унгарския законодател на допълнително основание за недопустимост на молба за международна закрила, инкриминирането от този законодател на организационната дейност, извършвана с цел да се улесни подаването на молби за убежище от лица, които нямат право на убежище съгласно унгарското право, и ограниченията на свободата на движение, наложени на засегнатите от това инкриминиране лицата, противоречат на правото на Съюза.
- 23 Унгария отговаря на това официално уведомително писмо с електронно писмо, получено от Комисията на 19 септември 2018 г., в което посочва, че унгарската правна уредба е съвместима с правото на Съюза.
- 24 На 24 януари 2019 г. Комисията издава мотивирано становище, в което посочва по-специално, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 2, член 12, параграф 1, буква в), член 22, параграф 1 и член 33, параграф 2 от Директива 2013/32, както и по член 10, параграф 4 от Директива 2013/33:
- като е въвела ново основание за недопустимост на молбите за убежище, наред с изрично предвидените в Директива 2013/32 основания,

- като е инкриминирала организационната дейност, с която се улеснява започването на процедура за предоставяне на убежище, и
 - като е въвела ограничителни мерки срещу лицата, обвинени в или осъдени за извършването на такова престъпление.
- 25 Унгария отговаря на мотивираното становище на 23 март 2019 г., като потвърждава позицията си, че съответните унгарски закони разпоредби са съвместими с правото на Съюза и са обосновани от кризисната ситуация, предизвикана от масова имиграция на нейна територия.
- 26 Тъй като счита изложените от Унгария доводи за неубедителни, Комисията решава да предяви разглеждания иск.

По член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище

Доводи на страните

- 27 Комисията счита, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 33, параграф 2 от Директива 2013/32, като е предвидила в член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище, че молбата за убежище трябва да се счита за недопустима, когато кандидатът е пристигнал през страна, в която не е изложен на преследване или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила.
- 28 Според Комисията това основание за недопустимост не може да се приравни на едно от изчерпателно изброените в член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 основания за недопустимост. По-специално не можело да се счете, че то отговаря на понятията „първа страна на убежище“ или „сигурна трета страна“ по смисъла на тази разпоредба.
- 29 Въпреки че е наясно с решение от 19 март 2020 г., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218), Унгария се съмнява, че член 33 от Директива 2013/32 може да създаде адекватно равновесие между прекомерното натоварване на системите за разглеждане на молбите за убежище, предизвикано от неоправдани молби, и легитимните интереси на кандидатите, които действително се нуждаят от международна закрила.
- 30 Според тази държава членка член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище цели да санкционира злоупотребите, като предвижда, че в съответствие с основанието за недопустимост по член 33, параграф 2, буква в) от Директива 2013/32, отнасящо се до „сигурна трета страна“, молбата, подадена от лице, което е преминало транзитно, и евентуално за продължителен период, през територията на държава, в която не е било преследвано и няма опасност да бъде преследвано, по принцип е недопустима, дори ако това лице не е подало молба за международна закрила в тази държава.
- 31 Впрочем това, че разпоредбите на правото на Съюза за борба срещу злоупотребите са недостатъчни, ставало ясно от предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС 467 (COM(2016) 467 final).

Съображения на Съда

- 32 Най-напред следва да се подчертае, че противно на твърдяното от Унгария, самото обстоятелство, че законодателят на Съюза предвижда изменение на Директива 2013/32, е ирелевантно за разглеждането на това оплакване, което трябва да се преценява с оглед на действащото законодателство на Съюза към момента на изтичането на срока, посочен в изпратеното на тази държава членка мотивирано становище (вж. в този смисъл решение от 24 май 2011 г., Комисия/Португалия, C-52/08, EU:C:2011:337, т. 41 и цитираната съдебна практика).
- 33 След това предварително уточнение трябва да се посочи, че член 33, параграф 1 от Директива 2013/32 предвижда, че в допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда в съответствие с Регламент № 604/2013, от държавите членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива 2011/95, когато молбата се счете за недопустима съгласно тази разпоредба. В това отношение член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 изброява изчерпателно положенията, при които държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима (решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 149 и цитираната съдебна практика).
- 34 Както обаче е постановил Съдът, член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище не отговаря на нито едно от основанията за недопустимост, предвидени в член 33, параграф 2, букви а), б), г) и д) от Директива 2013/32 (вж. в това отношение решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 151 и 161—164).
- 35 Що се отнася до член 33, параграф 2, буква в) от тази директива, трябва да се припомни, че съгласно тази разпоредба държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима, ако страна, която не е държава членка, се счита за сигурна трета страна за кандидата по силата на член 38 от Директива 2013/32.
- 36 Както е постановил Съдът, от член 38 от тази директива следва, че прилагането на понятието „сигурна трета страна“ зависи от спазването на кумулативните условия, предвидени в параграфи 1—4 от този член (решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 153 и цитираната съдебна практика). Така в съответствие с член 38, параграф 2, буква а) от посочената директива трябва да има връзка между кандидата за международна закрила и съответната трета страна, която да даде разумно основание кандидатът да отиде в тази страна.
- 37 В случая връзката, която член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище установява между такъв кандидат и съответната трета страна, произтича от самото транзитно преминаване на този кандидат през територията на тази държава.
- 38 Достатъчно е обаче да се посочи, че както е постановил Съдът, обстоятелството, че кандидат за международна закрила е преминал транзитно през територията на трета страна, само по себе си не може да представлява основателна причина да се счете, че този кандидат може разумно да се върне в тази страна (решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, т. 47).

- 39 Освен това задължението, наложено на държавите членки от член 38, параграф 2 от Директива 2013/32, да определят правила, които предвиждат приложимите методи за преценка във всеки конкретен случай дали съответната трета страна отговаря на условията, за да се счита за сигурна страна за този кандидат, както и възможността посоченият кандидат да обжалва съществуването на връзка с тази трета страна, не може да бъде обосновано, ако обикновеното транзитно преминаване на кандидата за международна закрила през съответната трета страна представлява достатъчна или значителна връзка за тази цел (решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 158 и цитираната съдебна практика).
- 40 От изложеното следва, че транзитното преминаване на кандидат за международна закрила през съответната трета страна не може да представлява „връзка“ по смисъла на член 38, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 159 и цитираната съдебна практика).
- 41 Следователно член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище не прилага предвиденото в член 33, параграф 2, буква в) от Директива 2013/32 основание за недопустимост, свързано със сигурна трета страна (решение от 19 март 2020 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, т. 51), и следователно, противно на твърдяното от Унгария, не транспонира правилно тази разпоредба.
- 42 С оглед на гореизложените съображения трябва да се констатира, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 33, параграф 2 от Директива 2013/32, като е позволила да се отхвърли като недопустима молба за международна закрила, с мотива че кандидатът е пристигнал на нейната територия през страна, където не е изложен на преследване или на опасност от тежко посегателство, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила.

По член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс

Доводи на страните

- 43 Комисията счита, че с приемането на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс Унгария е нарушила член 8, параграф 2, член 12, параграф 1, буква в) и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и член 10, параграф 4 от Директива 2013/33.
- 44 В това отношение Комисията отбелязва, че елементите от фактическия състав на престъплението по член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс са формулирани „широко“ и „неясно“.
- 45 Така, първо, макар според изложението на мотивите на член 353/А въвеждането на това престъпление да се обосновава с повишения риск от злоупотреба с процедурата по предоставяне на убежище, съгласно текста на посочения член 353/А приложното поле на това престъпление не се ограничавало само до подаването на молба, с която умишлено се злоупотребява, или до въвеждането на властите в заблуждение.

- 46 В практиката на Alkotmánybíróság (Конституционен съд, Унгария) по член 353/А нямало яснота по този въпрос, тъй като отговорността за определяне на това в какъв случай помощта за кандидата за убежище може да се приравни на хуманитарна помощ и следователно да се изключи престъпният характер на деянието била прехвърлен на съдилищата с обща компетентност.
- 47 Освен това задължението за доказване на конкретно намерение на извършителя на престъплението по член 353/А от Наказателния кодекс също не давало достатъчно гаранции на лицата, които оказват помощ на кандидатите за убежище. Всъщност този член се основавал на погрешното схващане, че лицето, което извършва организационна дейност с цел оказването на такава помощ, знае предварително дали кандидатите за убежище отговарят на условията за получаване на убежище в Унгария, въпреки че не то трябва да реши дали тези кандидати имат качеството на бежанци.
- 48 Второ, в продължение на член 51, параграф 2, буква f) от Закона за правото на убежище член 353/А, параграф 1 от Наказателния кодекс позволявал да се санкционира организационна дейност, която се извършва с цел да се даде възможност на лице, което не е преследвано в нито една от държавите, през които е преминало преди да пристигне, или което няма основателна причина да се опасява от пряко преследване в тези държави, да подаде молба за убежище.
- 49 В контекста обаче на обявената от 2015 г. кризисна ситуация в Унгария, предизвикана от масовата имиграция, молбите за убежище можели да се подават само в транзитни зони Рьоске (Унгария) и Томпа (Унгария), разположени на сръбско-унгарската граница, които били достъпни само от Сърбия. Ето защо в повечето случаи тези молби били отхвърляни като недопустими по силата на унгарското законодателство. В този контекст лицата, които оказват помощ или предоставят информация за подаването на молби за убежище, нямало как да не знаят, че намиращите се в транзитна зона кандидати са могли да стигнат до нея само след като са преминали през Сърбия и че по принцип не могат да получат право на убежище съгласно унгарското право. Следователно било лесно да се докаже умисъл у лицата, които извършват такава дейност.
- 50 Трето, обстоятелството, че престъплението по член 353/А, параграф 1 от Наказателния кодекс изисква извършването на организационна дейност също не представлявало достатъчна гаранция. Всъщност определението за организационна дейност било формулирано „широко“ и „неясно“ и не позволявало да се изключи възможността за санкциониране на самото оказване на помощ на лице при подаването на молба за убежище, тъй като член 353/А, параграф 5 от този кодекс само изброявал твърде общи примери за организационни дейности. Решението на Alkotmánybíróság (Конституционен съд) от 25 февруари 2019 г. не внасяло правна сигурност в това отношение, тъй като поверявало на съдилищата с обща компетентност задачата да определят какво точно представлява организационна дейност.
- 51 Освен това от текста на член 353/А от Наказателния кодекс следвало, от една страна, че една дейност може да бъде квалифицирана като организационна дейност по смисъла на този член дори да не се извършва редовно и да цели да подпомогне само едно лице и от друга страна, че подлежи на санкциониране лице, което предоставя, макар и скромна, финансова подкрепа на организация на гражданското общество, която предоставя документация за правилата на Съюза в областта на убежището на кандидати за убежище, които се намират в транзитна зона.

- 52 Следователно независимо от посочената в изложението на мотивите цел на закона, а именно намаляване на молбите за убежище, с които се цели злоупотреба и измама, член 353/A от Наказателния кодекс създавал опасност от наказателно преследване на почти всяко лице, което оказва помощ за започването на процедура за предоставяне на убежище в Унгария. В това отношение в съдебното заседание Комисията уточнява, че всяка помощ, оказвана в хода на процедурата за предоставяне на убежище, може да се счете за помощ за започване на такава процедура, тъй като щом компетентният да разглежда молбите за международна закрила и да се произнесе като първа инстанция по тези молби квазисъдебен или административен орган на държава членка (наричан по-нататък „решаващият орган“) започне да разглежда преписката, за кандидата възникват голям брой задължения във връзка с доказване на правото му да получи статут на бежанец.
- 53 Комисията отбелязва също, че не може да се счете, че член 353/A от Наказателния кодекс транспонира Директива 2002/90 в унгарското право, тъй като приложното поле на този член не съответства на определението в член 1 от тази директива за подпомагане на незаконното влизане, преминаване и пребиваване.
- 54 Въз основа на тези уточнения, на първо място, Комисията счита, че член 353/A от Наказателния кодекс е несъвместим с член 8, параграф 2 от Директива 2013/32.
- 55 Всъщност, тъй като на практика щели да подлежат на наказателно преследване почти всяка организация и всеки доброволец или правен съветник, които извършват организационна дейност по смисъла на член 353/A от Наказателния кодекс, съществувала опасност ефективният достъп на организациите и лицата, които дават съвети и насоки на кандидатите за убежище в гранично-пропускателните пунктове по външните граници, включително в транзитните зони, да стане невъзможен.
- 56 Без съмнение член 8, параграф 2, последно изречение от Директива 2013/32 позволявал на Унгария да определи кой може да влиза в транзитните зони, за да дава правни съвети на кандидатите за убежище. Такива ограничения обаче могли да се налагат само когато са обективно необходими за сигурността, за обществения ред или за административното управление на съответните контролно-пропускателни пунктове и при условие че те не ограничават сериозно или не правят невъзможен достъпа. В случая обаче не били изпълнени условията за прилагане на изключенията, изведени от обществения ред и обществената сигурност, и член 353/A не предвиждал проверка за наличието на такива условия.
- 57 На второ място, Комисията счита, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 12, параграф 1, буква в) от Директива 2013/32. Всъщност член 353/A от Наказателния кодекс можел да се приложи по отношение на всяко лице, което извършва организационна дейност, която подпомага започването на процедура за предоставяне на убежище по смисъла на член 12, параграф 1, буква в), по-специално като предоставя информация относно правната помощ или формалностите за подаване на молбата.
- 58 На трето място, Комисията поддържа, че член 353/A е несъвместим и с член 22, параграф 1 от Директива 2013/32. Всъщност, ако съветниците, и по-специално правните съветници, бъдат обект на наказателно преследване, тъй като предоставят посочените в последната разпоредба услуги, те вече няма да могат да се поставят на разположение на кандидатите за убежище, включително в случай на отхвърляне на молба за убежище.

- 59 На четвърто място, Комисията счита, че спорното унгарско законодателство е несъвместимо и с член 10, параграф 4 от Директива 2013/33. Всъщност транзитните зони трябвало да се приравнят на места за задържане по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2013/33. Следователно намиращите се в транзитните зони кандидати за убежище попадали в обхвата на член 10 от тази директива. Член 353/А от Наказателния кодекс обаче лишавал от съдържание правото, предвидено в посочения член 10, параграф 4.
- 60 Унгария изтъква, на първо място, че след като член 353/А, параграф 1 от Наказателния кодекс съдържа израза „с цел да“, следва да се приеме, че установеното в него престъпление може да бъде само умишлено. Ето защо едно лице можело да бъде санкционирано на основание член 353/А от Наказателния кодекс само ако органите могат да докажат по несъмнен начин, че то е действало, знаейки, че лицето, в чийто интерес е извършвало организационна дейност, не е изложено на наказателно преследване или че опасенията му в това отношение са неоснователни, и че чрез тази дейност то е искало въпросното лице да може да започне процедура за предоставяне на убежище или да получи разрешение за пребиваване.
- 61 В решението си от 25 февруари 2019 г. Alkotmánybíróság (Конституционен съд) потвърждавал това тълкуване, като същевременно подчертавал, че безкористната организационна дейност, с която се изпълнява дългът за оказване на помощ на лицата без средства и на нуждаещите се, не може да попадне в приложното поле на член 353/А от Наказателния кодекс. Така възприетото от Alkotmánybíróság (Конституционен съд) тълкуване било обвързващо за съдилищата с обща компетентност.
- 62 Освен това от изложението на мотивите на член 353/А от Наказателния кодекс ясно следвало, че целта на този член е да санкционира злоупотребата с процедурата за предоставяне на убежище и подпомагането на имиграцията чрез измама, а така също и деянията, свързани с организирането на такива дейности. Следователно за целите на наказателното преследване унгарските органи трябвало да докажат, че извършителят на престъплението е имал за цел да помогне на желаещите да подадат молба за международна закрила лица да заобиколят правната уредба, да злоупотребят с режима на убежище или да избегнат правилата относно разрешенията за пребиваване. Ето защо престъплението по член 353/А от Наказателния кодекс не можело да бъде извършено от добросъвестни лица и организации, които не се стремят към постигането на забранени от закона цели или към заобикалянето на закона.
- 63 Така не извършвало престъпление по член 353/А от Наказателния кодекс лице, което оказва помощ за подаване на молба за международна закрила, знаейки че кандидатът най-вероятно няма право на статут на бежанец. В това отношение трябвало да се подчертае, че противно на поддържаното от Комисията, обстоятелството, че дадено лице по принцип няма право на убежище, тъй като е преминало транзитно през сигурна трета страна, не било достатъчно, за да се изключи изначално възможността то да се счита за лице, което има право да получи статута на бежанец, тъй като съгласно член 51, параграф 12 от Закона за правото на убежище основанието за недопустимост на молбата му, изведено от този транзит, е оборимо.
- 64 На второ място, Унгария подчертава, че понятието „организация“ се използва като елемент от фактически състав на други престъпления от Наказателния кодекс. Фактът, че член 353/А, параграф 5 от този кодекс съдържа примерен списък, не затруднявал, а напротив, улеснявал тълкуването на това понятие в съдебната практика.

- 65 Освен това такава организационна дейност не можела да се приравни на обикновеното даване на съвети или информация, тъй като понятието „организация“ предполагало по-сложно и широкообхватно поведение, насочено към постигането на съгласувана и конкретно определена цел посредством координирана дейност. Впрочем в решението си от 25 февруари 2019 г. Alkotmánybíróság (Конституционен съд) постановявал, че само по себе си предоставянето на правни услуги не е равносилно на извършване на организационна дейност по смисъла на член 353/А от Наказателния кодекс. Освен това извършването на дейност по предоставяне на правни съвети, информация и подпомагане било изрично гарантирано от унгарската правна уредба в областта на убежището.
- 66 На трето място, в съдебното заседание Унгария изтъква, че тъй като помощта, оказана на кандидата за убежище, се наказва само доколкото позволява да се започне процедурата по предоставяне на убежище, всяка помощ, оказана след подаването на молба за убежище, не попадала в приложното поле на това престъпление. Дори обаче всички разпоредби на правото на Съюза, за които Комисията твърди, че са нарушени, да се отнасят само до кандидатите за международна закрила, гражданин на трета държава или лице без гражданство придобивал(о) качеството на кандидат едва след подаването на молбата.
- 67 На четвърто място, Комисията не изтъквала никакъв обективен факт, за да докаже, че член 353/А от Наказателния кодекс има възпиращ ефект, както тя твърди. Комисията обаче трябвало да представи на Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице твърдяното от нея неизпълнение на задължения, и не можело да изхожда от каквато и да било презумпция.
- 68 На пето място, макар приемането на член 353/А от Наказателния кодекс да не цели транспонирането на Директива 2002/90 в унгарското право, този член все пак бил приет в съответствие с целите на тази директива, за да се санкционират все още неизвестни към момента на приемане на посочената директива престъпни деяния, които обаче са в тясна връзка с поведението, посочено в член 1 от нея.
- 69 На последно място, Унгария изтъква, че настаняването в транзитните зони не е мярка за задържане и следователно при всички положения член 10, параграф 4 от Директива 2013/33 е без значение за разглеждането на иска по настоящото дело.

Съображения на Съда

- 70 Комисията счита по същество, че Унгария необосновано е ограничила правата, гарантирани с член 8, параграф 2, член 12, параграф 1, буква в) и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и с член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, като е инкриминирала организационната дейност, извършвана с цел да се даде възможност за започването на процедура за предоставяне на убежище от лица, които не могат да получат статут на бежанец съгласно установените в нейното национално право критерии.
- 71 Следователно трябва да се счете, че това оплакване е насочено срещу престъплението по член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс, като елементите от състава на това престъпление са уточнени в член 353/А, параграфи 2, 3 и 5 от този кодекс.

72 За да се установи дали това оплакване е основателно, трябва да се провери, първо, дали тази разпоредба ограничава правата, които произтичат от посочените в точка 70 от настоящото решение разпоредби на Директиви 2013/32 и 2013/33, и ако това е така, второ — дали такова ограничение е обосновано от гледна точка на правото на Съюза.

По наличието на ограничение

73 За да се прецени дали член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс ограничава правата, закрепени в разпоредбите на Директиви 2013/32 и 2013/33, посочени в точка 70 от настоящото решение, трябва да се установи дали посочените в тези разпоредби от правото на Съюза дейности по подпомагане на кандидатите за международна закрила попадат в неговото приложно поле, и ако това е така, дали член 353/А, параграф 1, буква а) ограничава правата, закрепени в тези разпоредби.

74 Що се отнася, на първо място, до приложимостта на посочения член 353/А, параграф 1, буква а) към такива дейности по подпомагане на кандидатите за международна закрила, трябва да се отбележи, че фактическият състав на престъплението по тази разпоредба се състои от три елемента.

75 Така, първо, от текста на тази разпоредба следва, че за да е налице това престъпление, оказаната от извършителя помощ трябва да има за цел да „създаде възможност за започване на процедура за предоставяне на убежище в Унгария“.

76 Според тази държава членка това означава, че приложното поле на тази разпоредба обхваща само етапите на процедурата за предоставяне на убежище, които предхождат същинското разглеждане на молбата за убежище от решаващия орган, и следователно разпоредбата може да санкционира само помощта, която се оказва на гражданите на трети държави или на лицата без гражданство за подаването и впоследствие за внасянето на молбите им за убежище по смисъла на член 6 от Директива 2013/32.

77 Комисията не е доказала, че това тълкуване е погрешно. Всъщност тя поддържа — въз основа на тълкуване в явно противоречие с текста на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс — че приложното поле на този член обхваща помощта, която се оказва по време на цялата процедура за предоставяне на убежище, единствено с мотива, че при същинското разглеждане на молбата му за убежище кандидатът продължава да има редица задължения, за чието изпълнение може да е необходима помощта на лицата или организациите по посочените в точка 70 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза.

78 От това следва, че с оглед на представените на Съда доказателства тази разпоредба трябва да се разбира в смисъл, че не може да послужи като основание за осъдителна присъда на лице, което оказва помощ на кандидат за убежище след подаване на молбата му съгласно член 6, параграфи 2—4 от Директива 2013/32.

79 При това положение най-напред следва да се отбележи, че дейностите, посочени в член 8, параграф 2 и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и в член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, се извършват още преди подаването на молбата за международна закрила и следователно могат да попаднат в приложното поле на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс.

- 80 Всъщност, от една страна, противно на поддържаното от Унгария, гражданинът на трета държава или лицето без гражданство придобива качеството на кандидат за международна закрила по смисъла на тези разпоредби от момента, в който подаде такава молба (решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), С-808/18, ЕУ:С:2020:1029, т. 100 и цитираната съдебна практика). От друга страна, член 8, параграф 2 и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32 трябва да се тълкуват в смисъл, че гарантират и възможността за оказване на помощ за подаването на такава молба. Всъщност, освен че Директива 2013/32 цели да гарантира ефективен, лесен и бърз достъп до процедура за международна закрила, включително още на етапа на подаване на молбата за международна закрила (вж. в това отношение решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), С-808/18, ЕУ:С:2020:1029, т. 104—106), от съвместния прочит на член 8, параграфи 1 и 2 от Директива 2013/32 следва, че оказваната на гранично-пропускателните пунктове помощ има за цел по-специално да улесни подаването на молба за международна закрила от граждани на трети държави или лица без гражданство, които се намират в тях. Освен това член 22, параграф 1 от тази директива изрично закрепва правото на консултиране със съветник на всеки етап от процедурата.
- 81 Това обаче не се отнася за дейностите, посочени в член 12, параграф 1, буква в) от Директива 2013/32. Всъщност от самия текст на тази разпоредба следва, че тя се прилага само за процедурите по глава III от тази директива, тоест считано от етапа на същинското разглеждане на молбата за убежище. Както обаче следва по-специално от член 31, параграф 3 от посочената директива, този етап започва едва след подаването на молбата за международна закрила и следователно след приключване на етапа на предоставяне на достъп до процедурата по смисъла на член 6 от Директивата.
- 82 От това следва, че противно на поддържаното от Комисията, инкриминираните в член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс дейности по подпомагане на кандидатите за международна закрила не попадат в приложното поле на член 12, параграф 1, буква в) от Директива 2013/32. Следователно инкриминирането им не може да ограничи правата, гарантирани на кандидатите за международна закрила по силата на тази разпоредба.
- 83 Второ, за да е налице престъпление по член 353/А, параграф 1, буква а), е необходимо също така помощта да е оказана в рамките на „организационна дейност“.
- 84 Макар понятието „организационна дейност“ да не е дефинирано в член 353/А от Наказателния кодекс, тъй като параграф 5 от този член съдържа само примерен списък на такива дейности, от самия текст на параграфи 2 и 3 от посочения член следва, че помощта за подаване или внасяне на молба за убежище може да се счита за „организационна дейност“ по смисъла на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс дори когато се предоставя само на едно лице, инцидентно и независимо от търсенето на финансова облага.
- 85 Унгария обаче твърди, че за да може да се счита за „организационна дейност“ по смисъла на последната разпоредба, помощта, която се оказва на желаещото да получи убежище на нейна територия лице, трябва да бъде част от определена координирана дейност, насочена към постигането на съгласувана и конкретно определена цел.

- 86 При всички положения този елемент не може да попречи на инкриминирането по член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс на някои дейности, които попадат в приложното поле на член 8, параграф 2 и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и на член 10, параграф 4 от Директива 2013/33.
- 87 Всъщност, от една страна, член 8, параграф 2 от Директива 2013/32 и член 10, параграф 4 от Директива 2013/33 гарантират по-специално правото на достъп на някои организации до кандидатите за международна закрила, които се намират на външните граници на държавите членки или които са задържани на територията на тези държави. Както обаче по същество отбелязва генералният адвокат в точка 39 от заключението си, дейността на тези организации по самото си естество включва извършването на определена координирана дейност с оглед постигането на съгласувана и конкретно определена цел. Следователно трябва да се приеме, че помощта, която членовете на посочените организации оказват на тези кандидати за убежище, представлява „организационна дейност“ по смисъла на член 353/А, параграф 1, буква а).
- 88 От друга страна, макар организациите, които оказват помощ на кандидатите за международна закрила, да не са изрично посочени в член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, не е изключено консултациите, включително правни, които по силата на тази разпоредба кандидатът за международна закрила може да получи за своя сметка, да се извършват в рамките на „организационна дейност“ по смисъла на тази разпоредба.
- 89 Всъщност, макар тези консултации да се извършват в полза на определено лице, напълно възможно е те да се осъществяват в по-общата рамка на координирана и съгласувана дейност за оказване на помощ на кандидати за международна закрила.
- 90 От решението на Alkotmánybírószág (Конституционен съд) от 25 февруари 2019 г., на което Унгария се позовава в подкрепа на защитата си, също не следва, че правните консултации, включително консултациите от адвокат, при всички положения са изключени от приложното поле на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс. Всъщност, макар да е вярно, че в това решение тази юрисдикция подчертава, че сама по себе си правната помощ не представлява организационна дейност, която може да бъде санкционирана по тази разпоредба, тя не изключва възможността, когато са изпълнени предвидените в посочената разпоредба условия, такава помощ да попада в нейното приложно поле. Освен това посочената юрисдикция уточнява, че съгласно унгарското законодателство адвокатската дейност не може да се упражнява с цел заобикаляне на закона.
- 91 Трето, престъплението по член 353/А, параграф 1, буква а) предполага наличието на умишлен елемент. Всъщност, както посочва Унгария, за да е налице това престъпление, е необходимо унгарските власти да докажат по несъмнен начин, че извършителят му е съзнавал факта, че лицето, на което оказва помощ, не може да получи убежище съгласно унгарското право.
- 92 При това положение нито член 8, параграф 2 от Директива 2013/32, нито член 22, параграф 1 от същата тази директива, нито пък член 10, параграф 4 от Директива 2013/33 изключват от приложното си поле помощта, която се оказва на кандидат за международна закрила, дори когато лицето, което я оказва, съзнава, че при всички положения молбата ще бъде отхвърлена.

- 93 От изложените съображения следва, че поне някои от дейностите по оказване на помощ на кандидати за международна закрила, посочени в член 8, параграф 2 и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и в член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, попадат в приложното поле на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс.
- 94 На второ място, следва да се провери дали член 353/А, параграф 1, буква а) ограничава правата, закрепени в посочените в точка 93 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза.
- 95 От една страна, що се отнася до правата, произтичащи от член 8, параграф 2 от Директива 2013/32 и от член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, макар да е вярно, че член 353/А, параграф 1, буква а) и параграфи 2 и 3 не забранява формално на лицата или на организациите, които оказват помощ на кандидатите за международна закрила, да получат достъп до гражданите на трети държави или до лица без гражданство — които искат да получат убежище в Унгария и които се намират на външните граници на тази държава членка или са задържани на нейна територия — или да общуват с тях, като санкционира определен вид помощ, която се оказва по този повод, тази разпоредба ограничава правото на достъп до тези кандидати и правото да се общува с тях — права, които са признати изрично в член 8, параграф 2 и в член 10, параграф 4.
- 96 От друга страна, що се отнася до член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, макар рискът от налагането на наказателна санкция да не тежи върху самия кандидат за убежище, член 353/А, параграф 1, буква а) във връзка с член 353/А, параграфи 2 и 3 от Наказателния кодекс ограничава и ефективността на гарантираното от член 22, параграф 1 право на това лице да се консултира за своя сметка с правен или друг съветник, тъй като посочената наказателноправна разпоредба може да разколебае тези съветници да му окажат помощ. Освен това такова инкриминиране ограничава и правото да се отговори на исканията на кандидатите за убежище, което тези съветници черпят косвено от посочения член 22, параграф 1.
- 97 Следва да се подчертае също, че както признава Унгария в съдебното заседание, инкриминирането с член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс на някои дейности по оказване на помощ на кандидатите за международна закрила се съпровожда от задържане, което представлява мярка за лишаване от свобода. Освен това съгласно член 353/А, параграф 2 от този кодекс, когато престъплението се извършва редовно, извършителят се наказва с една година лишаване от свобода. Същото важи и когато посоченото престъпление се извършва при обстоятелствата, описани в член 353/А, параграф 3 от посочения кодекс.
- 98 Въвеждането на такива наказателноправни санкции безспорно има много голям възпиращ ефект, който може да накара лицата, желаещи да оказват помощ на граждани на трети държави или на лица без гражданство, които желаят да получат статут на бежанец в Унгария, да се въздържат от участие в действията по оказване на помощ, предмет на посочените в точка 93 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза.
- 99 Предвид тези обстоятелства трябва да се счита, че член 353/А, параграф 1, буква а) във връзка с член 353/А, параграфи 2 и 3 от Наказателния кодекс ограничава правата, закрепени в тези разпоредби, които освен това конкретизират правото, закрепено в член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

- 100 Трябва да се добави, че нито един от изтъкнатите от Унгария доводи не може да обори тази констатация.
- 101 Така, първо, дори да се предположи, както поддържа тази държава членка, че правата, гарантирани с посочените в точка 93 от настоящото решение разпоредби на Директиви 2013/32 и 2013/33, са закрепени изрично в други разпоредби на унгарското право, това не променя факта, че член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс представлява специален закон по отношение на тези национални разпоредби, който ограничава тяхното действие, а не обратно.
- 102 Второ, що се отнася до тълкувателната резерва, формулирана от Alkotmánybíróság (Конституционен съд) в решението му от 25 февруари 2019 г., следва да се констатира, че съгласно тази резерва член 353/А, параграф 1, буква а) не може да санкционира проявите на алтруистично поведение, които отговарят на изискването за оказване на помощ на лицата без средства и на нуждаещите се, които не се извършват със забранените с тази разпоредба намерения.
- 103 От една страна обаче, трябва да се отбележи, че тази тълкувателна резерва се ограничава само до безкористните дейности и следователно не се отнася до лице, което оказва помощ на кандидатите за убежище срещу възнаграждение, въпреки че член 22, параграф 1 от Директива 2013/32 гарантира правото на кандидата да се консултира с правен или с друг съветник само за своя сметка.
- 104 От друга страна, от посочената тълкувателна резерва следва, че помощ, която се оказва безвъзмездно на кандидатите за убежище, е изключена от приложното поле на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс само когато не е налице елементът на умисъл от състава на това престъпление. При това положение въз основа на същата тълкувателна резерва изглежда изключено лицето, което оказва помощ за подаване или внасяне на молба за убежище в рамките на организационна дейност, да бъде освободено от всякаква наказателна отговорност, когато може да се докаже по несъмнен начин, че то е знаело, че тази молба не може да бъде уважена съгласно унгарското право.
- 105 Трето, противно на поддържаното от Унгария в писменото ѝ становище, за да установи наличието на ограничение на правата, закрепени в посочените в точка 93 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза, Комисията не е длъжна да доказва, че възпиращият ефект на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс е довел конкретно до ограничаване на достъпа до кандидатите за убежище или до намаляване на действително предоставяните консултации на тези лица.
- 106 Всъщност, макар Комисията да трябва да докаже наличието на твърдяното от нея неизпълнение на задължения, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, наличието на неизпълнение на задължения все пак може да се докаже — когато се отнася до приемането на законови или подзаконови мерки, чието наличие и прилагане не се оспорват — чрез правен анализ на разпоредбите на тези мерки (вж. в този смисъл решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаването), С-78/18, ЕУ:С:2020:476, т. 36 и 37 и цитираната съдебна практика).
- 107 В случая обаче Комисията твърди, че Унгария не е изпълнила свои задължения, като е приела член 353/А от Наказателния кодекс, че тази държава членка не оспорва нито наличието, нито прилагането му и че в исквата молба се прави правен анализ на

разпоредбите му. В това отношение трябва да се подчертае по-специално че в съдебното заседание Унгария признава, че е образувано наказателно производство по член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс.

- 108 Накрая, при всички положения трябва да се отбележи, че дори да се предположи, че както твърди Унгария, тази разпоредба все още не е послужила като основание за осъдителна присъда, това обстоятелство не е определящо за преценката дали тази разпоредба има възпиращ ефект, който ограничава правата, гарантирани от посочените в точка 93 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза. Всъщност, освен че не може да се изключи това да се случи в бъдеще, присъщо за възпиращия ефект на наказуемите деяния е именно да разубеждава всички лица да извършват деяния, които се считат за противоправни, и така да се изложат на риск от налагане на съответните санкции.

По наличието на обосновка

- 109 Тъй като член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс — евентуално във връзка с член 353/А, параграфи 2 и 3 от същия кодекс — ограничава правата, гарантирани от член 8, параграф 2 и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и от член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, Съдът трябва да провери дали това ограничение е обосновано от гледна точка на правото на Съюза.
- 110 В това отношение от становището на Унгария е видно, че член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс е бил приет, за да се санкционират както оказването на помощ при злоупотреба с процедурата за предоставяне на убежище, така и подпомагането на незаконната имиграция, основана на измама. Следователно трябва да се определи дали твърдяното преследване на такива цели може да обоснове ограничаването на посочените в предходната точка права.

– По борбата с оказването на помощ при злоупотреба с процедурата за предоставяне на убежище

- 111 Съгласно постоянната практика на Съда правните субекти не могат да се позовават на нормите на правото на Съюза с цел измама или злоупотреба. От това следва, че държавата членка трябва да отказва да предостави предимствата, произтичащи от разпоредбите на правото на Съюза, когато тези разпоредби са изтъкнати не с оглед на постигането на техните цели, а за да се ползва предвидено в правото на Съюза предимство, въпреки че условията за това са само формално изпълнени (решение от 26 февруари 2019 г., T Danmark и Y Denmark, C-116/16 и C-117/16, EU:C:2019:135, т. 70—72 и цитираната съдебна практика).
- 112 Следователно член 8, параграф 2 от Директива 2013/32 и член 10, параграф 4 от Директива 2013/33 не могат да се тълкуват в смисъл, че не допускат държавите членки да санкционират лицата или организациите, посочени в тези разпоредби, когато те действат по начин, който използва правото на достъп до кандидатите за международна закрила за постигането на цели, които са несъвместими с тези, за които им е признато такова право на достъп.

- 113 По същия начин член 22, параграф 1 от Директива 2013/32 не може да се тълкува в смисъл, че забранява на държавите членки да санкционират измамните или злоупотребите, извършени от правни или други съветници при предоставянето на консултации на тези кандидати.
- 114 Ето защо следва да се определи дали член 353/А, параграф 1, буква а) във връзка с член 353/А, параграфи 2 и 3 от Наказателния кодекс представлява подходяща мярка за борба с измамите и злоупотребите по смисъла на цитираната в точка 111 от настоящото решение съдебна практика.
- 115 В това отношение трябва да се отбележи, че Комисията не оспорва, че тази наказателноправна разпоредба на унгарското право позволява да се санкционират деяния, които могат наистина да са част от тези, срещу които е насочена борбата на държавите членки срещу измамите или злоупотребите.
- 116 При все това тази наказателноправна разпоредба на унгарското право не се ограничава само до санкционирането на такива деяния. Всъщност неправомерният характер на помощта, санкционирана на основание член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс, се установява, щом може да се докаже по несъмнен начин, че съответното лице е знаело, че лицето, на което оказва помощ, не може да получи статут на бежанец съгласно унгарското право. Следователно, противно на поддържаното от Унгария, щом може да се предостави такова доказателство, всяка помощ за улесняване на подаването или внасянето на молба за убежище в рамките на организационна дейност може да се санкционира с наказателноправна санкция, дори да е била оказана при стриктно спазване на предвидените в това отношение процедурни правила и без намерение за реално въвеждане в заблуждение на решаващия орган.
- 117 По този начин Унгария санкционира деяния, които не могат да се считат за измами или злоупотреби по смисъла на цитираната в точка 111 от настоящото решение съдебна практика.
- 118 Така, на първо място, трябва да се подчертае, че Унгария не отрича, че лице, което оказва помощ за подаването или внасянето на молба за убежище в Унгария, макар да знае, че тази молба не може да бъде уважена съгласно унгарското право, но което счита, че тези норми противоречат на международното право или на правото на Съюза, ще подлежи на наказателно преследване на основание член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс.
- 119 Би било в противоречие с целта на Директива 2013/32, която, както бе подчертано в точка 80 от настоящото решение, е да се гарантира ефективен, лесен и бърз достъп до процедурата за международна закрила, тези кандидати да бъдат лишени от помощ, която би им позволила да оспорят на по-късен етап от тази процедура редовността на приложимата към тяхното положение национална правна уредба по-специално от гледна точка на правото на Съюза.
- 120 В това отношение следва да се обърне особено внимание на положението на адвокатите, с които се консултират кандидатите, чиято дейност, както бе подчертано в точки 88—90 от настоящото решение, може да попадне в приложното поле на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс.

- 121 Всъщност от практиката на Съда следва, че адвокатът реално трябва да може да съветва, защитава и представлява своя клиент по адекватен начин, като в противен случай може да бъде лишен от правата, които са му предоставени с член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим за съдиите), С-791/19, ЕУ:С:2021:596, т. 206 и цитираната съдебна практика).
- 122 Член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс обаче може да попречи на адвокатите да защитават ефективно интересите на кандидатите, които се консултират с тях, като ги разубеди да дават съвети на последните относно подаването или внасянето на молба за убежище в Унгария, за да могат впоследствие да оспорят релевантните национални разпоредби, които според тях противоречат на правото на Съюза.
- 123 Унгария изтъква, че лице, което е обвинено по член 353/А, параграф 1, буква а), може евентуално да възрази пред съда, който трябва да разгледа образуваното срещу него наказателно производство, че тези национални разпоредби противоречат на правото на Съюза, с цел въпросният съд да го освободи от повдигнатите срещу него обвинения.
- 124 Това обаче не променя факта, че би било в противоречие с член 47 от Хартата, за да може да получи достъп до съд, който е компетентен да осигури спазването на гарантираните му от правото на Съюза права, дадено лице да се окаже принудено да наруши правило или да не изпълни правно задължение и да се изложи на опасността да му бъде наложена санкцията, предвидена за това нарушение (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., *État luxembourgeois* (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област), С-245/19 и С-246/19, ЕУ:С:2020:795, т. 66 и цитираната съдебна практика).
- 125 На второ място, както потвърди Унгария в съдебното заседание, от самия текст на член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс следва, че тази разпоредба санкционира поведението на всяко лице, което при пълно познаване на фактите и в рамките на организационна дейност подпомага дадено лице при подаването или внасянето на молба за убежище в Унгария, въпреки че това лице не е било преследвано и не е изложено на опасност от преследване поне в една държава, през която е преминало, преди да пристигне в Унгария.
- 126 Както обаче бе посочено в точка 42 от настоящото решение, Директива 2013/32 не допуска една молба за убежище да бъде отхвърлена като недопустима на това основание. Следователно, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 35 от заключението си, очевидно е, че доколкото инкриминира оказването на помощ като описаната в предходната точка, член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс санкционира поведение, което в никакъв случай не може да се приравни на измама или злоупотреба, и по този начин нарушава правата, гарантирани от посочените в точка 93 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза.
- 127 На трето място, трябва да се посочи, първо, че макар, както бе подчертано в точка 91 от настоящото решение, извършването на престъплението по член 353/А, параграф 1, буква а) да изисква да се докаже по несъмнен начин, че извършителят е знаел, че молбата за убежище е обречена на неуспех, това изискване не позволява да се изключи възможността — предвид информацията, с която разполага Съдът — да бъде постановена осъдителна присъда на основание на тази разпоредба, щом може да се докаже конкретно,

че обвиняемият не е могъл да не знае, че гражданинът на трета държава или лицето без гражданство, на което оказва помощ, не отговаря на условията на унгарското право за получаване на убежище.

- 128 Второ, тъй като не изключва възможността едно лице да подлежи на наказателна отговорност само поради това че може да бъде доказано по несъмнен начин, че то не е могло да не знае, че кандидатът, на когото оказва помощ, не отговаря на условията на унгарското право за получаване на убежище, член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс води до това всяко лице, което желае да окаже такава помощ, да не може да се ограничи до оказването на чисто формална помощ на кандидата при подаването или внасянето на молбата, а напротив, да трябва да анализира, още на този етап, дали тази молба може да бъде уважена съгласно унгарското право.
- 129 От една страна обаче, както по същество отбелязва Комисията, от лицата, които оказват помощ на кандидатите за убежище, независимо от качеството, в което я предоставят, не може да се очаква да упражняват такъв контрол, преди да помогнат на гражданин на трета държава или на лице без гражданство да подаде или да внесе молбата си за убежище.
- 130 Освен това още при подаването или внасянето на молбата кандидатите за убежище могат да изпитват затруднения да посочат релевантните обстоятелства, които им позволяват да получат статута на бежанец.
- 131 От друга страна, опасността съответното лице да понесе наказателна отговорност единствено поради това че не може да не е знаело, че молбата му за убежище е обречена на неуспех, поставя под съмнение законосъобразността на всяка помощ, която има за цел да позволи преминаването на тези два основни етапа на процедурата за предоставяне на убежище, каквито са подаването и внасянето на такава молба. Това важи в още по-голяма степен, тъй като член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс предвижда особено тежко наказание за това престъпление, а именно лишаване от свобода.
- 132 От това следва, че тази разпоредба може сериозно да разколебае всяко лице, което желае да окаже каквато и да било помощ за подаване или внасяне на молба за убежище, независимо от качеството, в което я предоставя, макар тази помощ да цели единствено да позволи на гражданин на трета държава или на лице без гражданство да упражни основното си право да поиска убежище в държава членка, гарантирано в член 18 от Хартата и уточнено в член 6 от Директива 2013/32.
- 133 От точки 116—132 от настоящото решение следва, че член 353/А, параграф 1, буква а) във връзка с параграфи 2 и 3 от Наказателния кодекс надхвърля необходимото за постигането на целта за борба с измамите или злоупотребите.

– По борбата с незаконната имиграция, основана на измама

- 134 Що се отнася до целта за борба с незаконната имиграция, основана на измама, и без да е необходимо да се проверява дали тази цел позволява да се обосноват ограничения на всички права, закрепени в посочените в точка 93 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза, достатъчно е да се подчертае, че при всички положения член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс не е годна мярка за преследването такава цел.

- 135 Всъщност, на първо място, член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс няма за цел да санкционира лицето, което оказва материална или финансова помощ за улесняване на незаконното влизане или пребиваване на унгарска територия, тъй като, както признава Унгария в писменото си становище, това деяние се санкционира с други разпоредби от този кодекс.
- 136 На второ място, трябва да се припомни, че от една страна, всеки гражданин на трета държава или лице без гражданство има право да подаде молба за международна закрила на територията на държава членка, включително на нейните граници или в транзитните ѝ зони, дори ако пребивава незаконно на тази територия (вж. в този смисъл решенията от 25 юни 2020 г., *Ministerio Fiscal* (Орган, който има вероятност да получи молба за международна закрила), С-36/20 PPU, EU:C:2020:495, т. 73 и от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), С-808/18, EU:C:2020:1029, т. 96 и цитираната съдебна практика). Това право трябва да му бъде признато независимо от шансовете за уважаване на такава молба.
- 137 От друга страна, както бе припомнено в точка 80 от настоящото решение, гражданинът на трета държава или лицето без гражданство придобива качеството на кандидат за международна закрила по смисъла на Директива 2013/32 от момента, в който подаде такава молба. По принцип обаче такава лице не може да се счита за незаконно пребиваващо на територията на държавата членка, в която е подало молбата си, докато не бъде постановено решение по нея на първа инстанция (вж. в този смисъл решенията от 19 юни 2018 г., *Gnandi*, С-181/16, EU:C:2018:465, т. 4 и от 14 май 2020 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, С-924/19 PPU и С-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 20 и цитираната съдебна практика).
- 138 Следователно оказването на помощ за подаване или внасяне на молба за убежище на територията на държава членка, дори когато лицето, което оказва помощта, знае, че тази молба няма да бъде уважена, не може да се счита за дейност, която благоприятства незаконното влизане или пребиваване на гражданин на трета държава или на лице без гражданство на територията на тази държава членка.
- 139 Това е така дори ако кандидатът за убежище не трябва да се ползва от правото да остане на територията на съответната държава членка по време на разглеждане на молбата му на първа инстанция, както предвижда по изключение член 9, параграф 2 от Директива 2013/32. Всъщност, тъй като инкриминираната в член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс помощ се свежда до това да позволи на заинтересованото лице да подаде или да внесе такава молба, а не в такъв случай да остане на територията на тази държава членка, тя не може да се приравни на помощ за незаконен престой.
- 140 Впрочем, противно на твърдяното от Унгария в писменото ѝ становище, инкриминираната дейност по член 353/А, параграф 1, буква а) ясно се различава от деянията, които държавите членки са длъжни да санкционират по подходящ начин съгласно член 1, параграф 1 от Директива 2002/90. Всъщност тези деяния се изразяват, от една страна, в умишленото подпомагане на лице, гражданин на трета държава, да влезе или премине транзитно през територията на държава членка в нарушение на законодателството на тази държава за влизане или транзитно преминаване на чужденци и от друга страна, в съзнателното подпомагане — с цел получаване на облага — на такова лице да пребивава на територията на държава членка в нарушение на законодателството на тази държава за пребиваване на чужденци.

- 141 Не може да се приеме обаче, че гражданин на трета държава или лице без гражданство нарушава правилата за влизане и пребиваване на територията на държавите членки само поради това че иска международна закрила на територията на съответната държава членка. Следователно лице, което само помага на този гражданин на трета държава или лице без гражданство да подаде или да внесе молба за убежище пред компетентните национални органи, дори ако знае, че тази молба е обречена на неуспех, не може да бъде приравнено на лице, което оказва помощ за незаконно влизане, транзитно преминаване или пребиваване като посочената в член 1, параграф 1 от Директива 2002/90.
- 142 Това тълкуване се потвърждава от член 6 от Рамково решение 2002/946. Всъщност, макар последното да задължава държавите членки да санкционират ефективно извършването на престъпленията по член 1 от Директива 2002/90, член 6 от това рамково решение изрично предвижда, че то се прилага, без да се засяга закрилата, предоставяна на кандидатите за убежище в съответствие с международното право.
- 143 Следователно предвиденото в член 353/А, параграф 1, буква а) във връзка с параграфи 2 и 3 от Наказателния кодекс ограничаване на правата, закрепени в посочените в точка 93 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза, не е обосновано.
- 144 С оглед на изложените съображения следва да се приеме, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 2 и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и по член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, като е предвидила във вътрешното си право наказателна отговорност за всяко лице, което в рамките на организационна дейност оказва помощ за подаване или внасяне на молба за убежище на нейна територия, когато може да се докаже по несъмнен начин, че това лице е знаело, че тази молба не може да бъде уважена съгласно това право.
- 145 Оплакването на Комисията обаче трябва да се отхвърли в частта, в която се твърди, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 12, параграф 1, буква в) от Директива 2013/32, тъй като е приела член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс.

По член 46/Г от Закона за полицията

Доводи на страните

- 146 Комисията счита, че Унгария не е изпълнила и задълженията си по член 8, параграф 2, член 12, параграф 1, буква в) и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и по член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, като е предвидила, че ограниченията на свободата на движение, наложени с член 46/Г от Закона за полицията, се прилагат за лицата, които са заподозрени в извършването на престъплението по член 353/А, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс или са осъдени за това престъпление.
- 147 В това отношение Комисията отбелязва — в допълнение към изложените във връзка с член 353/А от Наказателния кодекс доводи — че дори посочените в член 8, параграф 2 от Директива 2013/32 организации и лица да решат да продължат да извършват дейността си въпреки риска от наказателно преследване на основание на тази наказателноправна разпоредба, те лесно могат да бъдат спрени въз основа на член 46/Г от Закона за полицията, който забранява на всяко лице, макар и все още само заподозряно в нарушаване на член 353/А, да се доближава до външните граници на Унгария. Такова

ограничение на гарантираното с член 8, параграф 2 от Директива 2013/32 право обаче не можело да се обоснове с второто изречение от тази разпоредба, тъй като предвидените в член 46/F полицейски мерки се налагат автоматично с образуването на наказателно производство.

- 148 Освен това Комисията счита, че прилагането на член 46/F от Закона за полицията по отношение на лицата, заподозрени в извършване на престъплението по член 353/A, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс или осъдени по тази разпоредба, може да лиши от съдържание правата, гарантирани от член 12, параграф 2, буква в) и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и от член 10, параграф 4 от Директива 2013/33.
- 149 Унгария отговаря — в допълнение към доводите, които изтъква в подкрепа на защитата си относно член 353/A от Наказателния кодекс — че е логично заподозряно в извършване на престъпление лице да не може да влиза в толкова важна зона като транзитната.
- 150 Освен това, тъй като за образуването на наказателно производство, било необходимо да е налице „основателно подозрение“ по смисъла на A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Закон № XC от 2017 г. за приемане на Наказателно-процесуален кодекс) от 26 юни 2017 г. (Magyar Közlöny 2017/99) в редакцията му, приложима към спора по главното производство, изключването на достъпа до граничната зона на лицата, обвинени в извършване на нарушението по член 46/F от Закона за полицията, било в съответствие с предвиденото в член 8, параграф 2 от Директива 2013/32 изключение за опазване на общественения ред или сигурността. По-специално лицата, заподозрени в това, че в рамките на организационна дейност предоставят на кандидатите за убежище необходимата информация за въвеждане в заблуждение на унгарските власти, заплашвали опазването на сигурността и на обществения ред или административното управление на граничните контролно-пропускателни пунктове и следователно член 46/F бил необходима и обоснована мярка за поддържането на обществения ред на държавните граници.

Съображения на Съда

- 151 Комисията по същество упреква Унгария, че е нарушила член 8, параграф 2, член 12, параграф 1, буква в) и член 22 от Директива 2013/32, както и член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, като е предвидила, че член 46/F от Закона за полицията се прилага за лицата, които са обвинени или санкционирани по член 353/A, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс.
- 152 Съгласно член 46/F служителите на унгарската полиция трябва да попречат на всяко лице, срещу което е образувано наказателно производство по член 353/A от Наказателния кодекс, да се намира на по-малко от осем километра от външните граници на Унгария.
- 153 Най-напред трябва да се уточни, че противно на поддържаното от Комисията, от самия текст на член 46/F от Закона за полицията следва, че той не се прилага по отношение на осъдените по член 353/A лица. В това отношение, макар Унгария да не оспорва, че такова осъждане може да доведе до забрана за влизане на част от нейната територия, все пак следва да се отбележи, че тази последица е предвидена не в член 46/F от Закона за полицията, а в друга разпоредба от Наказателния кодекс, която не е предмет на настоящия иск.

- 154 След това предварително уточнение, на първо място, трябва да се посочи, че член 46/F от Закона за полицията ограничава правата, гарантирани от посочените в точка 151 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза.
- 155 Така, първо, очевидно е, че като възпрепятства достъпа на лицата, заподозрени в извършване на престъплението по член 353/A, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс, до кандидатите за убежище, които се намират на външните граници на Унгария, член 46/F ограничава правото на достъп до тези кандидати за убежище, гарантирано с член 8, параграф 2 от Директива 2013/32.
- 156 Второ, трябва да се приеме, че член 46/F от Закона за полицията ограничава и правото на достъп до задържаните кандидати за убежище, закрепено в член 10, параграф 4 от Директива 2013/33.
- 157 Всъщност достатъчно е да се подчертае, че след изтичане на срока, определен в изпратеното на Унгария мотивирано становище, транзитните зони Рьоске и Томпа все още не са затворени. От една страна, значителен брой кандидати за международна закрила са длъжни да останат в тези транзитни зони, разположени в непосредствена близост до сръбско-унгарската граница, докато се разглежда молбата им, и от друга страна, посочените зони трябва да се считат за центрове за задържане по смисъла на Директива 2013/33 (вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 158 Следователно, като не допуска лицата, заподозрени в извършване на престъплението по член 353/A, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс, в непосредствена близост до външните граници на Унгария, включително в транзитните зони Рьоске и Томпа, член 46/F при всички положения ограничава достъпа на лицата и организациите, посочени в член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, до част от кандидатите за международна закрила, които в края на срока, определен в изпратеното на Унгария мотивирано становище, са задържани на територията на тази държава членка.
- 159 Трето, трябва да се посочи, че правото на кандидата за международна закрила да се консултира с лицата, посочени в член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, включва правото на достъп до тези лица, както свидетелства член 23, параграф 2 от тази директива.
- 160 От това следва, че член 46/F от Закона за полицията ограничава и правата, които член 22, параграф 1 от Директива 2013/32 гарантира на кандидатите за убежище, когато те се намират на по-малко от осем километра от външните граници на тази държава членка.
- 161 Четвърто, що се отнася до член 12, параграф 1, буква в) от Директива 2013/32, в точка 82 от настоящото решение бе установено, че член 353/A, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс не може да възпрепятства упражняването на правата, признати на кандидатите за международна закрила с тази разпоредба, тъй като тя се прилага едва след подаването на молбата за международна закрила.
- 162 При това положение трябва се приеме, че член 46/F от Закона за полицията цели да попречи на всяко лице, заподозряно в извършване на престъплението по член 353/A, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс, да получи достъп до кандидатите за международна закрила, които се намират в близост до унгарската граница, включително след като те са

подали молба за международна закрила. От това следва, че посоченият член 46/F може да ограничи правото на тези кандидати да се свържат след подаване на молбата с организациите, посочени в член 12, параграф 1, буква в) от Директива 2013/32, като се има предвид, че това право предполага, че посочените организации трябва да могат да получат достъп до кандидатите.

- 163 На второ място, следва да се отбележи, че доколкото член 46/F от Закона за полицията ограничава правата, гарантирани от посочените в точка 151 от настоящото решение разпоредби на правото на Съюза, тъй като засегнатото лице е заподозряно в извършване на престъплението по член 353/A, параграф 1, буква а) от Наказателния кодекс, а това престъпление е в противоречие с правото на Съюза, подобно ограничение не може да бъде разумно обосновано от гледна точка на това право.
- 164 С оглед на изложените съображения следва да се констатира, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 8, параграф 2, член 12, параграф 1, буква в) и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и по член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, като е лишила от правото да се приближава до външните ѝ граници всяко лице, заподозряно в това, че в рамките на организационна дейност е оказало помощ за подаване или внасяне на молба за убежище на нейната територия, когато може да се докаже по несъмнен начин, че това лице е знаело, че тази молба не може да бъде уважена.

По съдебните разноски

- 165 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Съдът обаче може да реши една от страните да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и част от съдебните разноски на другата страна, ако обстоятелствата по делото оправдават това.
- 166 С оглед на това, че Комисията е направила искане Унгария да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, както и с оглед на обстоятелствата по случая Унгария следва да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и четири пети от съдебните разноски на Комисията. Последната понася една пета от направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Унгария не е изпълнила задълженията си

- по член 33, параграф 2 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, като е позволила да се отхвърли като недопустима молба за международна закрила, с мотива че кандидатът е пристигнал на нейната територия през страна, където не е изложен на преследване или на опасност от тежко посегателство, или в която е гарантирана достатъчна степен на закрила,

- по член 8, параграф 2 и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и по член 10, параграф 4 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, като е предвидила във вътрешното си право наказателна отговорност за всяко лице, което в рамките на организационна дейност оказва помощ за подаване или внасяне на молба за убежище на нейна територия, когато може да се докаже по несъмнен начин, че това лице е знаело, че тази молба не може да бъде уважена съгласно това право,
- по член 8, параграф 2, член 12, параграф 1, буква в) и член 22, параграф 1 от Директива 2013/32, както и по член 10, параграф 4 от Директива 2013/33, като е лишила от правото да се приближава до външните ѝ граници всяко лице, заподозряно в извършването на такова престъпление.

2) Отхвърля иска в останалата му част.

3) Унгария понася, освен направените от нея съдебни разноски, и четири пети от съдебните разноски на Европейската комисия.

4) Европейската комисия понася една пета от направените от нея съдебни разноски.

Подписи