



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

16. studenoga 2021.*

„Tužba zbog povrede obveze – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Politika azila – Direktive 2013/32/EU i 2013/33/EU – Postupak za priznavanje međunarodne zaštite – Razlozi za nedopuštenost – Pojmovi ‚sigurna treća zemlja‘ i ‚prva država azila‘ – Pomoć pružena tražiteljima azila – Inkriminacija – Zabrana ulaska u granično područje predmetne države članice”

U predmetu C-821/19,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 8. studenoga 2019.,

Europska komisija, koju su zastupali J. Tomkin, A. Tokár i M. Condou-Durande, a zatim J. Tomkin i A. Tokár, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Mađarske, koju zastupaju K. Szíjjártó, M. Tátrai i Z. Fehér, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (izvjestitelj), E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 23. studenoga 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. veljače 2021.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: mađarski.

Presudu

- 1 Europska komisija svojom tužbom od Suda zahtijeva da utvrdi da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 2., članka 12. stavka 1. točke (c), članka 22. stavka 1. i članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.) te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.):
 - time što je, pored onih izričito utvrđenih Direktivom 2013/32, uvela novi razlog za nedopuštenost zahtjevâ za azil i
 - time što je kriminalizirala aktivnost organiziranja s ciljem da se osobama koje ne ispunjavaju kriterije za stjecanje prava na azil utvrđene nacionalnim pravom omogući pokretanje postupka traženja azila te time što je donijela mjere koje dovode do ograničenja za osobe koje su optužene ili osuđene za počinjenje tog kaznenog djela.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2013/32

- 2 Člankom 6. Direktive 2013/32, naslovljenim „Pristup postupku”, predviđa se:

„1. Ako osoba podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu tijelu koje je nadležno prema nacionalnom pravu za evidentiranje takvih zahtjeva, zahtjev se evidentira najkasnije tri radna dana od podnošenja zahtjeva.

Ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen drugim tijelima [koja bi mogla] zaprim[iti] takve zahtjeve, ali nisu nadležna za evidentiranje prema nacionalnom pravu, države članice osiguravaju da se zahtjev evidentira najkasnije šest radnih dana od podnošenja zahtjeva.

Države članice osiguravaju da ta druga tijela [koja bi mogla] zaprim[iti] takve zahtjeve za međunarodnu zaštitu, kao što su policija, granična policija, tijela nadležna za [useljništvo] i osoblje ustanova za zadržavanje, imaju odgovarajuće informacije te da njihovo osoblje dobije potrebnu razinu osposobljenosti za obavljanje njihovih zadaća i obveza te smjernice kako obavješćivati podnositelje zahtjeva o tome gdje i kako podnositi zahtjeve za međunarodnu zaštitu.
2. Države članice osiguravaju da osoba koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu ima učinkovitu mogućnost njegovog što ranijeg podnošenja. Ako podnositelj zahtjeva ne podnese zahtjev, države članice mogu u skladu s time primijeniti članak 28.
3. Ne dovodeći u pitanje stavak 2., države članice mogu zahtijevati da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu podnose osobno i/ili na određenom mjestu.

4. Bez obzira na stavak 3., zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra se podnesenim [u trenutku kad] su obrazac koji je podnio podnositelj zahtjeva ili, ako je predviđeno nacionalnim pravom, službeno izvješće, zaprimila nadležna tijela određene države članice.

[...]

3 Člankom 8. navedene direktive, naslovljenim „Informacije i savjetovanje u ustanovama za zadržavanje i na graničnim prijelazima”, predviđa se:

„1. Ako je moguće zaključiti da državljani trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje su zadržane u ustanovama za zadržavanje ili na graničnim prijelazima, uključujući tranzitne zone na vanjskim granicama, žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu, države članice pružaju im informacije o mogućnosti takvog postupanja. Države članice u tim ustanovama za zadržavanje i na graničnim prijelazima osiguravaju tumačenje u mjeri u kojoj je potrebno da bi se omogućio pristup postupku za azil.

2. Države članice osiguravaju da organizacije i osobe koje podnositeljima zahtjeva osiguravaju savjetovanje i zastupanje, imaju učinkovit pristup do podnositelja zahtjeva koji se nalaze na graničnim prijelazima, uključujući tranzitne zone na vanjskim granicama. Države članice mogu utvrditi pravila koja uređuju prisutnost takvih organizacija i osoba na tim graničnim prijelazima, a posebno da je pristup moguć na temelju dogovora s nadležnim tijelima država članica. Ograničenja takvog pristupa mogu se odrediti samo ako na temelju nacionalnog prava su objektivno potrebna zbog sigurnosti, javnog reda ili upravnog nadzora nad određenim graničnim prijelazima, pod uvjetom da pristup nije time jako ograničen ili onemogućen.”

4 Člankom 9. navedene direktive, naslovljenim „Pravo na ostanak u državi članici do završetka razmatranja zahtjeva”, u stavku 2. predviđeno je:

„Države članice mogu učiniti iznimku, samo ako osoba naknadno podnese zahtjev iz članka 41. ili kada predaju ili izručuju, ovisno o slučaju, osobu drugoj državi članici u skladu s obvezama iz europskog uhidbenog naloga ili na drugi način, ili trećoj zemlji ili međunarodnim kaznenim sudovima.”

5 Člankom 12. iste direktive, naslovljenim „Jamstva za podnositelje zahtjeva”, propisuje se:

„1. U pogledu postupaka iz poglavlja III., države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju sljedeća jamstva:

[...]

(c) ne smije im se uskratiti mogućnost komuniciranja s [Uredom visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)] ili s bilo kojom drugom organizacijom koja osigurava pravno savjetovanje ili drugo savjetovanje u skladu s pravom određene države članice;

[...]

2. U pogledu postupaka iz poglavlja V., države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju jamstva koja su jednaka onima iz stavka 1. točaka od (b) do (e).”

6 Člankom 22. stavkom 1. navedene direktive, naslovljenim „Pravo na pravnu pomoć i zastupanje u svim fazama postupka”, određuje se:

„Podnositeljima zahtjeva daje se mogućnost savjetovanja, na vlastiti trošak, i na učinkovit način, s pravnim ili drugim savjetnikom kojeg kao takvog priznaje ili dopušta nacionalno zakonodavstvo, o pitanjima u vezi njihovih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i nakon donošenja negativne odluke.”

7 Članak 23. stavak 2. te direktive, naslovljen „Opseg pravne pomoći i zastupanja”, glasi:

„Države članice osiguravaju da pravni ili drugi savjetnik koji pomaže ili zastupa podnositelja zahtjeva ima pristup do zatvorenih područja, kao što su ustanove za zadržavanje i tranzitne zone, u svrhu savjetovanja podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 10. stavkom 4. i člankom 18. stavkom 2. točkama (b) i (c) Direktive 2013/33/EU.”

8 Poglavlje III. te direktive, naslovljeno „Prvostupanjski postupci”, u člancima 31. do 43. predviđa pravila u vezi s postupkom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

9 Na temelju članka 31. stavka 8. navedene direktive, naslovljenog „Postupak razmatranja”:

„Države članice mogu propisati da se u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. zahtjevi razmatraju ubrzano i/ili vode na granicama ili u tranzitnim zonama u skladu s člankom 43., ako:

(a) je podnositelj zahtjeva prilikom podnošenja svog zahtjeva i činjenica pokrenuo samo pitanja koja nisu mjerodavna za razmatranje ispunjavaju li on ili ona uvjete kao ovlaštenici međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena) (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13, str. 248.); ili

(b) podnositelj zahtjeva dolazi iz [sigurne] zemlje [u smislu] ove Direktive; ili

(c) je podnositelj obmanuo tijela podnošenjem [lažnih] informacija ili dokumenata ili je prešutio važne informacije ili dokumente u pogledu svog identiteta i/ili nacionalnosti, što bi moglo negativno utjecati na odluku; ili

(d) je vjerojatno da je podnositelj zahtjeva zlonamjerno uništio [...] osobnu ili putnu ispravu[, ili je se riješio], koja bi pomogla prilikom utvrđivanja njegovog identiteta ili državljanstva; ili

(e) je podnositelj zahtjeva dao očigledno nedosljedne i suprotne, očigledno lažne ili očigledno slabo vjerojatne izjave koje su u suprotnosti s dovoljno provjerenim informacijama o državi porijekla, zbog čega je njegov zahtjev očigledno neuvjerljiv u pogledu tvrdnje da on ili ona ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju [Direktive 2011/95]; ili

(f) je podnositelj zahtjeva uložio naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji nije dopušten u skladu s člankom 40. stavkom 5.; ili

(g) je podnositelj zahtjeva podnio zahtjev samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili [predstojeće] odluke na temelju koje bi mogao biti [udaljen]; [ili]

- (h) je podnositelj zahtjeva nezakonito ušao na državno područje države članice ili produžio svoj boravak te se bez pravoga razloga nije javio tijelima ni podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u najkraćem vremenu, ovisno o okolnostima svog ulaska; ili
 - (i) podnositelj zahtjeva odbija ispuniti obvezu davanja otisaka svojih prstiju u skladu s Uredbom (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava Eurodac za usporedbu otisaka prstiju zbog učinkovite primjene Uredbe (EU) br. 604/2013 o uspostavi mjerila i mehanizama za utvrđivanje države članice nadležne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva u jednoj državi članici i o zahtjevima za usporedbu podataka iz sustava Eurodac koje podnose tijela kaznenog progona država članica i Europol u svrhu kaznenog progona [i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (SL 2013., L 180, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 78.)]; ili
- [...]

10 U skladu s člankom 33. Direktive 2013/32, naslovljenim „Nedopušteni zahtjevi”.

„1. Osim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013, od država članica se ne zahtijeva da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95/EU ako se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s ovim člankom.

2. Države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako:

- (a) je druga država članica priznala međunarodnu zaštitu;
- (b) se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila podnositelja zahtjeva, u skladu s član[kom] 35.;
- (c) se država koja nije država članica smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva, u skladu s člank[om] 38.;
- (d) je zahtjev naknadni zahtjev, pri čemu ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi razmatranja je li podnositelj zahtjeva koji ispunjava uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju Direktive [2011/95], naveo ili podnio te nove elemente ili utvrđenja; ili
- (e) uzdržavana osoba podnositelja zahtjeva podnese zahtjev nakon što su on ili ona, u skladu s člankom 7. stavkom 2., suglasni da će njegov ili njezin slučaj biti dio zahtjeva podnesenog u njegovo ili njezino ime, te ne postoje nikakva jamstva u vezi uzdržavane osobe koja bi opravdavala poseban zahtjev.”

11 Člankom 35. te direktive, naslovljenim „Koncept prve države azila”, predviđa se:

„Država se smatra prvom državom azila određenog podnositelja zahtjeva, ako:

- (a) je njemu ili njoj priznat status izbjeglice u toj zemlji te ako se on ili ona još uvijek mogu pozvati na tu zaštitu; ili

(b) on ili ona na drugi način uživaju dostatnu zaštitu u toj zemlji, uključujući koristi od načela nevraćanja,

uz uvjet da će on ili ona u toj zemlji biti ponovno prihvaćeni.

[...]

12 Člankom 38. navedene direktive, naslovljenim „Koncept sigurne treće zemlje”, predviđa se:

„1. Države članice mogu primjenjivati koncept sigurne treće zemlje, samo ako su nadležna tijela sigurna da [će] se [u pogledu osobe] koja traži međunarodnu zaštitu, u određenoj trećoj zemlji poš[ovati] sljedeća načela:

- (a) život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, [pripadanja] nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja;
- (b) ne postoji opasnost od teške štete [k]ako je definirana u Direktivi [2011/95];
- (c) poštivanje načela nevraćanja u skladu s [Konvencijom o statusu izbjeglica, potpisanom u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545) (1954.), kako je izmijenjena Protokolom o statusu izbjeglica usvojenim u New Yorku 31. siječnja 1967.];
- (d) poštivanje zabrane izгона, [koji je protivan pravu] na slobodu od mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kako je utvrđeno međunarodnim pravom;
- (e) moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako se utvrdi da je osoba izbjeglica, ostvariti zaštitu u skladu s [Konvencijom o statusu izbjeglica].

2. Na primjenu koncepta sigurne treće zemlje primjenjuju se pravila nacionalnog prava, uključujući:

- (a) pravila koja zahtijevaju vezu između podnositelja zahtjeva i određene treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju;
- (b) metodološka pravila koja nadležnim tijelima omogućuju da primijene koncept sigurne treće zemlje na određenu zemlju ili određenog podnositelja zahtjeva. Takva metodologija uključuje razmatranje svakog pojedinačnog slučaja za određenog podnositelja zahtjeva i/ili nacionalno označavanje zemalja koje se općenito smatraju sigurnima;
- (c) pravila koja [su] u skladu s međunarodnim pravom [i] omogućuju pojedinačno razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog podnositelja zahtjeva i koja barem omogućuju podnositelju zahtjeva pobijanje primjene koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da ta treća zemlja nije sigur[na] u njegovim ili njezinim posebnim okolnostima. Podnositelju zahtjeva se također omogućuje da pobija postojanje veze između njega ili nje i treće zemlje u skladu s točkom (a).

[...]

4. Ako treća zemlja ne dozvoli podnositelju zahtjeva da uđe na njezino državno područje, države članice osiguravaju pristup postupku u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

[...]

Direktiva 2013/33

13 Člankom 10. Direktive 2013/33, naslovljenim „Uvjeti zadržavanja”, u stavku 4. određuje se:

„Države članice osiguravaju da članovi obitelji, pravni savjetnici ili drugi savjetnici te osobe koje zastupaju odgovarajuće nevladine organizacije koje priznaje dotična država članica, imaju mogućnost komunicirati s podnositeljima zahtjeva te ih posjećivati u uvjetima koji poštuju privatnost. Pristup centrima za smještaj [ustanovama za zadržavanje] može se ograničiti samo kada je to na temelju nacionalnog prava objektivno nužno zbog sigurnosti, javnog reda ili upravnog poslovanja [ustanove za zadržavanje], pod uvjetom da se pristup time strogo ne ograniči ili onemogući.”

14 Člankom 18. te direktive, naslovljenim „Modaliteti materijalnih uvjeta prihvata” predviđeno je:

„1. Kada se smještaj osigurava u naravi, mora biti u jednome od sljedećih oblika ili u njihovoj kombinaciji:

- (a) prostorijama koje se upotrebljavaju za smještaj podnositelja zahtjeva tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sastavljenog na granici ili područjima tranzita;
- (b) centru za smještaj koji osigurava odgovarajući životni standard;
- (c) privatnim kućama, stanovima, hotelima ili drugim prostorijama prilagođenim za smještaj podnositelja zahtjeva.

2. Ne dovodeći u pitanje posebne uvjete zadržavanja propisane člancima 10. i 11., države članice u vezi sa smještajem iz stavka 1. točaka (a), (b) i (c) ovog članka osiguravaju da:

[...]

- (b) podnositelji zahtjeva imaju mogućnost komuniciranja s rođacima, pravnim savjetnicima ili drugim savjetnicima, predstavnicima UNHCR-a te drugim relevantnim nacionalnim, međunarodnim i nevladinim organizacijama i tijelima;
- (c) članovima obitelji, pravnim savjetnicima ili drugim savjetnicima, predstavnicima UNHCR-a te drugim relevantnim nevladinim organizacijama koje je dotična država članica priznala, osigura pristup da mogu pomoći podnositeljima zahtjeva. Ograničenje takva pristupa mogu se odrediti samo zbog sigurnosti prostorija i podnositelja zahtjeva.

[...]

Direktiva 2002/90/EZ

- 15 Člankom 1. Direktive Vijeća 2002/90/EZ od 28. studenoga 2002. o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL 2002., L 328, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 101.) propisuje se:

„1. Svaka država članica donosi odgovarajuće sankcije za:

- (a) svaku osobu koja namjerno pomaže osobi koja nije državljanin države članice da uđe ili prijeđe preko državnog područja države članice i pritom krši zakone te države o ulasku i tranzitu stranaca;
- (b) svaku osobu koja, zbog financijske koristi, namjerno pomaže osobi koja nije državljanin neke države članice da boravi na državnom području te države članice i pritom krši zakone te države o boravku stranaca.

2. Svaka država članica može odlučiti da ne izriče sankcije za postupanje iz stavka 1. točke (a) u skladu sa svojim nacionalnim pravom i praksom za slučajeve u kojima je cilj takva postupanja pružanje humanitarne pomoći osobi na koju se to odnosi.”

Okvirna odluka 2002/946/PUP

- 16 Članak 1. stavak 1. Okvirne odluke Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje pomaganja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL 2002., L 328, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 26.) glasi:

„Svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi osigurala da povrede utvrđene u člancima 1. i 2. Direktive [2002/90] budu kažnjive učinkovitim i razmjernim kaznama koje odvrćaju od njihova počinjenja, a mogu dovesti i do izručenja.”

- 17 Člankom 6. te okvirne odluke određuje se:

„Ova okvirna odluka se primjenjuje bez utjecaja na zaštitu izbjeglica i tražitelja azila u skladu s međunarodnim pravom koje se odnosi na izbjeglice ili drugim međunarodnim instrumentima u području zaštite ljudskih prava, a posebno na poštovanje međunarodnih obveza od strane država članica u skladu s odredbama članka 31. i 33. [Konvencije o statusu izbjeglica].”

Mađarsko pravo

- 18 Člankom 51. stavkom 2. točkom (f) *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényja* (Zakon br. LXXX iz 2007. o pravu na azil) od 29. lipnja 2007. (*Magyar Közlöny* 2007/83), u verziji primjenjivoj za potrebe ovog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon o pravu na azil), predviđen je novi razlog nedopuštenosti zahtjeva za azil, koji je definiran na sljedeći način:

„Zahtjev je nedopušten ako je podnositelj zahtjeva stigao u Mađarsku preko zemlje u kojoj nije izložen progonu u smislu članka 6. stavka 1. ili opasnosti od teške štete u smislu članka 12. stavka 1. ili u kojoj je zajamčena odgovarajuća razina zaštite.”

19 U članku 51. stavku 12. Zakona o pravu na azil predviđa se:

„Kada se primjenjuje stavak 2. točka (f), podnositelj zahtjeva može, čim je o tome obaviješten, a u svakom slučaju u roku od tri dana od te obavijesti, izjaviti da u njegovu pojedinačnom slučaju nisu ispunjeni uvjeti iz stavka 2. točke (f) u pogledu predmetne zemlje.

[...]”

20 Člankom 353./A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényja (Zakon br. C iz 2012. o uvođenju Kaznenog zakonika) od 13. srpnja 2012. (*Magyar Közlöny* 2012/92), u verziji primjenjivoj na ovaj postupak (u daljnjem tekstu: Kazneni zakonik), naslovljenim „Omogućavanje nezakonitog useljavanja”, predviđa se:

„1. Tko upravlja aktivnostima organiziranja s ciljem da se

(a) pokretanje postupka za azil u Mađarskoj omogući osobi koju se u zemlji čiji je državljanin, zemlji svojeg uobičajenog boravišta ili bilo kojoj drugoj zemlji preko koje je stigla ne progoni zbog njezine rase, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini, vjerskih ili političkih uvjerenja, ili koja nema valjanog razloga za strah od izravnog progona, ili

(b) osobi koja nezakonito ulazi ili boravi u Mađarskoj pomogne da stekne dozvolu boravka,

podliježe pritvoru, osim ako je počinio teže kazneno djelo.

2. Tko pruža materijalna sredstva koja omogućavaju počinjenje kaznenog djela iz stavka 1. ili redovito upravlja takvim aktivnostima organiziranja, kaznit će se kaznom zatvora u trajanju od najviše godinu dana.

3. Tko počini kazneno djelo iz stavka 1.

(a) radi pribavljanja imovinske koristi,

(b) pomažući više od jednoj osobi ili

(c) na udaljenosti manjoj od osam kilometara od granične linije ili granične oznake koje odgovaraju vanjskoj granici u skladu s člankom 2. točkom 2. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) [(SL 2016., L 77., str. 1.)], kaznit će se kaznom predviđenom u stavku 2.

4. Sankcija za počinitelja kaznenog djela iz stavka 1. može se ublažiti bez ograničenja ili se, u slučaju koji zahtijeva posebno razmatranje, može ukinuti ako najkasnije do podnošenja optužnice počinitelj iznese okolnosti u kojima je kazneno djelo počinjeno.

5. Za potrebe ovog članka aktivnosti organiziranja s ciljem iz stavka 1. obuhvaćaju osobito:

(a) promatranje granica, granične linije ili granične oznake koje odgovaraju vanjskoj granici Mađarske u skladu s člankom 2. točkom 2. Uredbe 2016/399,

(b) izradu ili dijeljenje informativnih dokumenata ili povjeravanje obavljanja tih radnji trećim osobama i

(c) uspostavljanje mreže ili upravljanje njome.”

- 21 Člankom 46./F rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényja (Zakon br. XXXIV iz 1994. o policiji) od 20. travnja 1994. (*Magyar Közlöny* 1994/41), u verziji primjenjivoj u ovom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o policiji), naslovljenim „Mjere udaljavanja koje se koriste u okviru sigurnosti granica”, određuje se:

„Radi održavanja reda na državnoj granici i sprečavanja mogućeg poremećaja u nadzoru granica, policajci sprečavaju bilo koju osobu protiv koje se vodi kazneni progon zbog kaznenih djela nezakonitog prelaska granične zapreke (članak 352./A Kaznenog zakonika), oštećenja granične zapreke (članak 352./B Kaznenog zakonika), ometanja gradnje ili održavanja granične zapreke (članak 352./C Kaznenog zakonika), trgovine ljudima (članak 353. Kaznenog zakonika), pomaganja u nezakonitom boravku (članak 354. Kaznenog zakonika) ili omogućavanja nezakonitog useljavanja (članak 353./A Kaznenog zakonika) da uđe u prostor koji se nalazi na udaljenosti manjoj od osam kilometara od granične linije ili granične oznake koje odgovaraju vanjskoj granici mađarskog državnog područja, u skladu s člankom 2. točkom 2. Uredbe [2016/399], ili zahtijevaju da osoba o kojoj je riječ napusti navedeno područje ako se ondje nalazi.”

Predsudski postupak

- 22 Komisija je 19. srpnja 2018. Mađarskoj poslala pismo opomene u kojem je smatrala protivnim pravu Unije, među ostalim, to što je mađarski zakonodavac proširio razloge za nedopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu, inkriminirao aktivnosti organiziranja čiji je cilj omogućiti podnošenje zahtjeva za azil osobama koje na temelju mađarskog prava nemaju pravo na azil i propisao ograničenja slobode kretanja osoba kojima se to kazneno djelo stavlja na teret.
- 23 Mađarska je na to pismo opomene odgovorila dopisom koji je Komisija primila 19. rujna 2018., u kojem ta država članica tvrdi da je mađarsko zakonodavstvo u skladu s pravom Unije.
- 24 Komisija je 24. siječnja 2019. donijela obrazloženo mišljenje u kojem je, među ostalim, tvrdila da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 2., članka 12. stavka 1. točke (c), članka 22. stavka 1. i članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32 te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33, time što je:
- propisala novi razlog za nedopuštenost zahtjevâ za azil, pored onih izričito utvrđenih Direktivom 2013/32,
 - inkriminirala aktivnost organiziranja koja se sastoji od omogućavanja pokretanja postupka za azil te
 - propisala mjere ograničavanja u odnosu na osobe koje su optužene ili osuđene za počinjenje tog kaznenog djela.
- 25 Mađarska je na to obrazloženo mišljenje odgovorila 23. ožujka 2019., ponavljajući svoje stajalište prema kojem su predmetne mađarske zakonske odredbe u skladu s pravom Unije i opravdane s obzirom na krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja na njezino državno područje.
- 26 Budući da je Mađarska nije uvjerila svojim argumentima, Komisija je odlučila pokrenuti ovaj postupak.

Članak 51. stavak 2. točka (f) Zakona o pravu na azil

Argumenti stranaka

- 27 Komisija smatra da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32 jer je u članku 51. stavku 2. točki (f) Zakona o pravu na azil predvidjela da se zahtjev za azil mora smatrati nedopuštenim ako je podnositelj zahtjeva stigao u Mađarsku preko zemlje u kojoj nije izložen progonu ili u kojoj je zajamčena odgovarajuća razina zaštite.
- 28 Prema Komisijinu mišljenju, taj se razlog za nedopuštenost ne može izjednačiti ni s kojim od razloga za nedopuštenost koji su taksativno navedeni u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32. Konkretno, nije ga moguće smatrati sukladnim konceptima „prve države azila” ni „sigurne treće zemlje”, u smislu te odredbe.
- 29 S obzirom na presudu od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218), Mađarska sumnja u to da se člankom 33. Direktive 2013/32 može uspostaviti odgovarajuća ravnoteža između preopterećenja sustava za obradu zahtjeva za azil, uzrokovanog neopravdanim zahtjevima, i legitimnih interesa podnositelja zahtjeva kojima je doista potrebna međunarodna zaštita.
- 30 Prema mišljenju te države članice, člankom 51. stavkom 2. točkom (f) Zakona o pravu na azil nastoji se kazniti zlorporabe na način da se njime predviđa da je, u skladu s razlogom za nedopuštenost koji se odnosi na „sigurnu treću zemlju”, kako je naveden u članku 33. stavku 2. točki (c) Direktive 2013/32, zahtjev – koji je podnijela osoba koja je, moguće na trajnijoj osnovi, proputovala kroz zemlju u kojoj nije bila izložena progonu niti postoji opasnost od toga da će biti – u načelu nedopušten, čak i ako ta osoba u toj državi nije podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 31 Nedostatnost odredbi prava Unije za borbu protiv zlorporaba proizlazi, osim toga, iz Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU [COM (2016) 467 *final*].

Ocjena Suda

- 32 Uvodno valja istaknuti da, suprotno onomu što, čini se, tvrdi Mađarska, sama okolnost da je zakonodavac Unije predvidio izmjenu Direktive 2013/32 nije relevantna za ispitivanje tog prigovora, koji treba ocijeniti s obzirom na zakonodavstvo Unije koje je na snazi u trenutku isteka roka navedenog u obrazloženom mišljenju upućenom toj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 24. svibnja 2011., *Komisija/Portugal*, C-52/08, EU:C:2011:337, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 33 S obzirom na tu uvodnu napomenu, valja istaknuti da, u skladu s člankom 33. stavkom 1. Direktive 2013/32, osim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom br. 604/2013, od država članica se ne zahtijeva da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95 ako se zahtjev smatra nedopuštenim na temelju te odredbe. U tom pogledu, u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32 taksativno su nabrojene situacije u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev za međunarodnu zaštitu

nedopušten (presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 149. i navedena sudska praksa).

- 34 Međutim, kao što je to Sud već presudio, članak 51. stavak 2. točka (f) Zakona o pravu na azil ne odgovara nijednom od razloga za nedopuštenost iz članka 33. stavka 2. točaka (a), (b), (d) i (e) Direktive 2013/32 (vidjeti u tom pogledu presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 151. i 161. do 164.).
- 35 Kad je riječ o članku 33. stavku 2. točki (c) te direktive, valja podsjetiti na to da, u skladu s tom odredbom, države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim ako se zemlja koja nije država članica za podnositelja zahtjeva smatra sigurnom trećom zemljom u skladu s člankom 38. navedene direktive.
- 36 Kao što je to Sud već presudio, iz članka 38. te direktive proizlazi da primjena pojma „sigurna treća zemlja” ovisi o ispunjenju kumulativnih uvjeta predviđenih u njegovim stavicima 1. do 4. (presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 153. i navedena sudska praksa). Stoga, u skladu s člankom 38. stavkom 2. točkom (a) navedene direktive, između tražitelja međunarodne zaštite i predmetne treće zemlje mora postojati veza, na temelju koje bi bilo opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju.
- 37 U ovom slučaju veza koju članak 51. stavak 2. točka (f) Zakona o pravu na azil uspostavlja između takvog tražitelja i predmetne treće zemlje proizlazi iz običnog tranzita tog tražitelja preko državnog područja te zemlje.
- 38 Međutim, dovoljno je istaknuti da, kao što je to Sud presudio, okolnost da je tražitelj međunarodne zaštite prolazio područjem treće zemlje ne može sama po sebi činiti valjan razlog da bi se smatralo razumnim da se on vrati u tu zemlju (presuda od 19. ožujka 2020., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, t. 47.).
- 39 Osim toga, obveza koja je u svrhu primjene pojma „sigurna treća zemlja” propisana državama članicama člankom 38. stavkom 2. Direktive 2013/32, da utvrde pravila kojima se predviđa metodologija koja se primjenjuje za razmatranje ispunjava li predmetna treća zemlja u svakom pojedinačnom slučaju uvjete kako bi se smatrala sigurnom za podnositelja zahtjeva, kao i mogućnosti da navedeni podnositelj zahtjeva pobija postojanje veze s tom trećom zemljom, ne može se opravdati ako običan tranzit tražitelja međunarodne zaštite kroz predmetnu treću zemlju čini dovoljnu ili značajnu vezu u tom smislu (presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 158. i navedena sudska praksa).
- 40 Iz prethodno navedenog proizlazi da običan tranzit tražitelja međunarodne zaštite kroz predmetnu treću zemlju ne može činiti „vezu” s tom trećom zemljom u smislu članka 38. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 159. i navedenu sudska praksu).

- 41 Stoga se ne može smatrati da se člankom 51. stavkom 2. točkom (f) Zakona o pravu na azil primjenjuje razlog za nedopuštenost koji se odnosi na sigurnu treću zemlju, predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (c) te direktive (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 51.) te, slijedom toga, a suprotno onomu što tvrdi Mađarska, njime ta odredba nije pravilno prenesena.
- 42 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, valja smatrati da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32, time što je omogućila da se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbaci kao nedopušten jer je podnositelj zahtjeva stigao na njezino državno područje preko države u kojoj nije izložen progonu ni opasnosti od nastanka teške štete odnosno u kojoj mu je osigurana dostatna razina zaštite.

Članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika

Argumenti stranaka

- 43 Komisija smatra da je Mađarska donošenjem članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika povrijedila članak 8. stavak 2., članak 12. stavak 1. točku (c) i članak 22. stavak 1. Direktive 2013/32 te članak 10. stavak 4. Direktive 2013/33.
- 44 U tom pogledu Komisija ističe da su sastavni elementi kaznenog djela iz članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika formulirani „opsežno” i „neprecizno”.
- 45 Stoga, kao prvo, iako se, u skladu s obrazloženjem tog članka 353./A, uvođenje tog kaznenog djela opravdava povećanim rizikom od zlorabe postupka za azil, područje primjene navedenog kaznenog djela, na temelju teksta navedenog članka 353./A, nije ograničeno samo na podnošenje namjerno zlorabnog zahtjeva ili dovođenje tijela u zabludu.
- 46 Sudska praksa Alkotmánybírósága (Ustavni sud, Mađarska) koja se odnosi na isti članak 353./A nije uspjela pojasniti taj članak jer je njome odgovornost za utvrđenje u kojem se slučaju pomaganje tražitelju azila može izjednačiti s humanitarnom pomoći i stoga ne smatrati kaznenim djelom povjerila redovnom sudu.
- 47 Osim toga, ni obveza dokazivanja konkretne namjere počinitelja kaznenog djela iz članka 353./A Kaznenog zakonika ne pruža osobama koje pružaju pomoć tražiteljima azila dovoljna jamstva. Naime, taj se članak temelji na pogrešnoj pretpostavci prema kojoj osoba koja obavlja aktivnost organiziranja kako bi ponudila takvu pomoć unaprijed zna ispunjavaju li ti tražitelji azila uvjete za dobivanje azila u Mađarskoj, iako nije na toj osobi da odlučuje o tome imaju li oni status izbjeglica.
- 48 Kao drugo, u skladu s člankom 51. stavkom 2. točkom (f) Zakona o pravu na azil, članak 353./A stavak 1. Kaznenog zakonika omogućava da se sankcionira aktivnost organiziranja koja ima za cilj omogućiti da osoba koju se ne progoni ni u jednoj od država preko kojih je stigla odnosno koja nema valjanog razloga za strah od izravnog progona u tim državama podnese zahtjev za azil.
- 49 U okviru kriznog stanja prouzročenog masovnim useljavanjem, koje je u Mađarskoj proglašeno od 2015. godine, zahtjevi za azil mogu se podnijeti samo u tranzitnim zonama u Röszkeu (Mađarska) i Tompi (Mađarska), smještenima na srpsko-mađarskoj granici, do kojih se može doći samo iz Srbije. Stoga se ti zahtjevi u velikoj većini slučajeva na temelju mađarskog zakonodavstva

odbacuju kao nedopušteni. U tom kontekstu, osobe koje pružaju pomoć za podnošenje zahtjeva za azil ili u tu svrhu pružaju informacije neizbježno bi morale znati da su tražitelji azila koji se nalaze u tranzitnoj zoni do nje mogli dospjeti samo preko Srbije i da u pravilu na temelju mađarskog prava ne mogu steći pravo na azil. Stoga je kod osoba koje obavljaju takve aktivnosti lako dokazati element namjere.

- 50 Kao treće, ni okolnost da se za počinjenje kaznenog djela iz članka 353./A stavka 1. Kaznenog zakonika zahtijeva obavljanje aktivnosti organiziranja ne predstavlja dovoljno jamstvo. Naime, definicija aktivnosti organiziranja formulirana je „opsežno” i „neprecizno”, što ne omogućuje da se isključi mogućnost da obično pomaganje osobi da podnese zahtjev za azil bude kaznenopravno sankcionirano, s obzirom na to da se u članku 353./A stavku 5. tog zakonika samo na vrlo općenit način nabrajanju primjeri aktivnosti organiziranja. Presudom Alkotmánybíróság (Ustavni sud) od 25. veljače 2019. u tom pogledu nije osigurana pravna sigurnost jer je njome redovnom sudu povjerena zadaća da precizira što to predstavlja aktivnost organiziranja.
- 51 Usto, iz teksta članka 353./A Kaznenog zakonika proizlazi, s jedne strane, da se aktivnost može smatrati aktivnosti organiziranja u smislu tog članka čak i ako se ona ne provodi redovito te joj je cilj pomaganje samo jednoj osobi i, s druge strane, da je kaznenopravnu sankciju moguće izreći osobi koja pruža financijsku potporu, makar i skromnu, organizaciji civilnog društva koja tražiteljima azila koji se nalaze u tranzitnoj zoni pruža informacije o pravilima Unije u području azila.
- 52 Slijedom toga, neovisno o cilju zakona, kako proizlazi iz njegova obrazloženja, odnosno smanjenju zloporabnih i obmanjujućih zahtjeva za azil, članak 353./A Kaznenog zakonika dovodi do opasnosti od kaznenog progona gotovo svih osoba koje pružaju pomoć za pokretanje postupka za azil u Mađarskoj. U tom je pogledu Komisija na raspravi pojasnila da je svaku pomoć pruženu tijekom postupka za azil moguće smatrati pomoći za pokretanje takvog postupka jer, od trenutka kada kvazisudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje je nadležno za odlučivanje o tim zahtjevima u prvostupanjskom postupku (u daljnjem tekstu: tijelo odlučivanja) počne s razmatranjem predmeta, podnositelj zahtjeva ima znatan broj obveza kako bi dokazao da ima pravo na stjecanje statusa izbjeglice.
- 53 Komisija također ističe da se ne može smatrati da se člankom 353./A Kaznenog zakonika prenosi Direktiva 2002/90 u mađarsko pravo jer se područje primjene tog članka razlikuje od pomaganja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, kako je definirano u članku 1. te direktive.
- 54 U skladu s tim pojašnjenjima, Komisija smatra, kao prvo, da članak 353./A Kaznenog zakonika nije u skladu s člankom 8. stavkom 2. Direktive 2013/32.
- 55 Naime, budući da bi gotovo svaka organizacija, kao i svaki volonter ili pravni savjetnik, koja obavlja aktivnost organiziranja, u smislu članka 353./A Kaznenog zakonika, u praksi mogla biti predmet kaznenog progona, pružanje savjeta i smjernica tražiteljima azila koji se nalaze na graničnim prijelazima na vanjskim granicama, uključujući tranzitne zone, moglo bi postati nemoguće.
- 56 Točno je da se posljednjom rečenicom članka 8. stavka 2. Direktive 2013/32 Mađarskoj omogućuje da odredi tko može ući u tranzitne zone kako bi ondje tražiteljima azila osigurao pravno savjetovanje. Međutim, ograničenja takvog pristupa mogu se odrediti samo ako su objektivno potrebna zbog sigurnosti, javnog reda ili upravnog nadzora nad određenim graničnim

prijelazima te pod uvjetom da pristup time nije jako ograničen ili onemogućen. Međutim, u ovom slučaju uvjeti za primjenu iznimaka koje se temelje na javnom redu i javnoj sigurnosti nisu ispunjeni te člankom 353./A nije predviđena provjera takvih uvjeta.

- 57 Kao drugo, Komisija smatra da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 12. stavka 1. točke (c) Direktive 2013/32. Naime, članak 353./A mogao bi se primijeniti na svaku osobu koja obavlja aktivnost organiziranja kojom se pruža pomoć za pokretanje postupka za azil, u smislu članka 12. stavka 1. točke (c), osobito u obliku pružanja informacija o pravnoj pomoći ili formalnostima potrebnima za podnošenje zahtjeva.
- 58 Kao treće, Komisija smatra da taj članak 353./A nije u skladu ni s člankom 22. stavkom 1. Direktive 2013/32. Naime, ako se protiv savjetnika, osobito pravnih, pokrene kazneni postupak zbog pružanja usluga iz potonje odredbe, tada oni tražiteljima azila više neće moći biti na raspolaganju, uključujući u slučaju odbijanja zahtjeva za azil.
- 59 Kao četvrto, Komisija smatra da sporno mađarsko zakonodavstvo nije u skladu ni s člankom 10. stavkom 4. Direktive 2013/33. Naime, tranzitne zone trebalo bi izjednačiti s ustanovama za zadržavanje u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2013/33. Slijedom toga, tražitelji azila koji se nalaze u tranzitnim zonama obuhvaćeni su člankom 10. te direktive. Međutim, člankom 353./A Kaznenog zakonika negira se pravo predviđeno tim člankom 10. stavkom 4.
- 60 Mađarska ističe, kao prvo, da se, s obzirom na izraz „s ciljem da”, članak 353./A stavak 1. Kaznenog zakonika može shvatiti samo na način da se njime uspostavlja kazneno djelo počinjeno s namjerom. Stoga se osoba može sankcionirati na temelju članka 353./A Kaznenog zakonika samo ako tijela mogu izvan svake razumne sumnje dokazati da je ona djelovala znajući da pojedinac u čijem je interesu obavljala aktivnost organiziranja nije bio izložen progonu ili da njegov strah u tom pogledu nije bio utemeljen i da je htjela da taj pojedinac uz pomoć te aktivnosti pokrene postupak za azil ili ishodi boravišnu dozvolu.
- 61 Alkotmánybíróság (Ustavni sud) u svojoj presudi od 25. veljače 2019. potvrdio je takvo tumačenje, pri čemu je istaknuo da altruistična aktivnost organiziranja kojom se ispunjava dužnost pomaganja siromašnim i potrebitim osobama ne može biti obuhvaćena područjem primjene članka 353./A Kaznenog zakonika. Takvo tumačenje Alkotmánybírósága (Ustavni sud) obvezujuće je za redovni sud.
- 62 Osim toga, iz obrazloženja članka 353./A Kaznenog zakonika jasno proizlazi da je njegov cilj kažnjavanje pomaganja u zlouporabi postupka za azil i omogućavanja useljavanja koje se temelji na prijeveri, kao i radnji s ciljem organiziranja takvih aktivnosti. Stoga mađarska tijela za potrebe kaznenog progona moraju dokazati da je počinitelj imao za cilj pomoći osobama koje žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu da zaobiđu propise, zloupotrijebe sustav azila ili izbjegnu primjenu pravila o boravišnim dozvolama. Stoga kazneno djelo iz članka 353./A Kaznenog zakonika ne mogu počinuti osobe i organizacije koje djeluju u dobroj vjeri, koje ne nastoje ostvariti ciljeve zabranjene zakonom ili zaobići primjenu prava.
- 63 Stoga osoba koja pruža pomoć prilikom podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu znajući da podnositelj zahtjeva vrlo vjerojatno nema pravo na status izbjeglice ne čini kazneno djelo predviđeno člankom 353./A Kaznenog zakonika. U tom pogledu valja istaknuti da, suprotno onomu što tvrdi Komisija, činjenica da osoba u načelu nema pravo na azil zbog toga što je prošla kroz sigurnu treću zemlju nije dovoljna kako bi se odmah isključila mogućnost da bi se ona mogla

smatrati osobom koja ima pravo na status izbjeglice, s obzirom na to da je, u skladu s člankom 51. stavkom 12. Zakona o pravu na azil, pretpostavka nedopuštenosti njezina zahtjeva koja se temelji na tom tranzitu oboriva.

- 64 Kao drugo, Mađarska naglašava da je pojam „organiziranje” upotrijebljen kao sastavni element drugih kaznenih djela predviđenih Kaznenim zakonikom. To što članak 353./A stavak 5. tog zakonika sadržava ilustrativan popis ne otežava sudsko tumačenje tog pojma, već ga, naprotiv, olakšava.
- 65 Osim toga, takvu se aktivnost organiziranja ne može izjednačiti s običnim pružanjem savjeta ili informacija, s obzirom na to da pojam „organiziranje” upućuje na oblik složenijeg i obuhvatnijeg ponašanja kojim se teži ostvarenju zajedničkog i određenog cilja uz pomoć koordinacije. Usto, Alkotmánybíróság (Ustavni sud) u svojoj presudi od 25. veljače 2019. presudio je da pružanje usluge pravnog zastupanja nije samo po sebi izjednačeno s obavljanjem aktivnosti organiziranja u smislu članka 353./A Kaznenog zakonika. Osim toga, obavljanje aktivnosti pravnog savjetovanja, pružanja informacija ili pomoći izričito je zajamčeno mađarskim propisima u području azila.
- 66 Kao treće, Mađarska je na raspravi istaknula da, s obzirom na to da je pomoć pružena tražitelju azila kažnjiva samo ako se njome omogućuje pokretanje postupka azila, svaka pomoć pružena nakon podnošenja zahtjeva za azil nije obuhvaćena područjem primjene te inkriminacije. Međutim, dok se sve odredbe prava Unije čiju povredu ističe Komisija odnose samo na tražitelje međunarodne zaštite, državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva stječe svojstvo tražitelja tek od podnošenja svojeg zahtjeva.
- 67 Kao četvrto, Komisija se nije pozvala ni na jednu objektivnu činjenicu kako bi utvrdila postojanje odvrćajućeg učinka koji ističe kad je riječ o članku 353./A Kaznenog zakonika. Na Komisiji je pak da Sudu pruži elemente koji su mu potrebni za provjeru je li došlo do povrede obveze koju ističe, pri čemu se ne može osloniti ni na kakvu pretpostavku.
- 68 Kao peto, iako članak 353./A Kaznenog zakonika nije bio donesen u svrhu prijenosa Direktive 2002/90 u mađarsko pravo, on je ipak bio donesen u skladu s ciljevima te direktive, kako bi se sankcionirala kriminalna ponašanja koja su u trenutku donošenja navedene direktive još uvijek bila nepoznata, ali koja su u uskoj vezi s ponašanjima iz njezina članka 1.
- 69 Naposljetku, Mađarska tvrdi da pritvor u tranzitnim zonama nije mjera zadržavanja, tako da članak 10. stavak 4. Direktive 2013/33 u svakom slučaju nije relevantan u okviru ispitivanja ove tužbe.

Ocjena Suda

- 70 Komisija u biti smatra da je Mađarska neopravdano ograničila prava zajamčena člankom 8. stavkom 2., člankom 12. stavkom 1. točkom (c) i člankom 22. stavkom 1. Direktive 2013/32 te člankom 10. stavkom 4. Direktive 2013/33, time što je kriminalizirala aktivnost organiziranja s ciljem da se osobama koje u skladu s kriterijima utvrđenima u njezinu nacionalnom pravu ne mogu steći status izbjeglice omogući pokretanje postupka za azil.
- 71 Iz toga slijedi da taj prigovor treba shvatiti na način da je usmjeren protiv kaznenog djela predviđenog člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) Kaznenog zakonika, pri čemu je opseg tog kaznenog djela pojašnjen u njegovu članku 353./A stavicima 2., 3. i 5.

72 Kako bi se utvrdilo je li navedeni prigovor osnovan, najprije valja ispitati ograničavaju li se tom odredbom prava koja proizlaze iz odredbi Direktive 2013/32 i Direktive 2013/33 navedenih u točki 70. ove presude, a zatim može li se takvo ograničenje opravdati s obzirom na pravo Unije.

Postojanje ograničenja

73 Kako bi se ocijenilo ograničavaju li se člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) Kaznenog zakonika prava zajamčena odredbama Direktive 2013/32 i Direktive 2013/33 navedenima u točki 70. ove presude, valja utvrditi jesu li aktivnosti pomaganja tražiteljima međunarodne zaštite na koje se odnose te odredbe prava Unije obuhvaćene njegovim područjem primjene i, u slučaju potvrdnog odgovora, ograničavaju li se tim člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) prava koja su navedenim odredbama zajamčena.

74 Kad je riječ, kao prvo, o primjenjivosti navedenog članka 353./A stavka 1. točke (a) na takve aktivnosti pomaganja tražiteljima međunarodne zaštite, valja istaknuti da se kazneno djelo predviđeno tom odredbom temelji na trima sastavnim elementima.

75 Stoga, kao prvo, da bi se utvrdilo postojanje kaznenog djela, iz teksta te odredbe proizlazi da pomoć koju pruža počinitelj kaznenog djela mora imati za cilj „[omogućiti] pokretanje postupka za azil u Mađarskoj”.

76 Prema mišljenju te države članice, iz toga slijedi da je područje primjene te odredbe ograničeno samo na faze postupka za azil koje prethode samom razmatranju zahtjeva za azil tijekom odlučivanja, tako da se na temelju navedene odredbe može kazniti samo pružanje pomoći državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva pri izražavanju namjere za podnošenje zahtjeva za azil, a zatim i pri podnošenju takvog zahtjeva u smislu članka 6. Direktive 2013/32.

77 Komisija nije dokazala da je takvo tumačenje pogrešno. Naime, ona je pribjegli tumačenju koje je očito u suprotnosti s tekstom članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika kako bi tvrdila da područje primjene tog članka treba shvatiti na način da obuhvaća i pomoć koja se pruža tijekom cijelog postupka za azil, samo zato što podnositelj zahtjeva, za vrijeme samog razmatranja svojeg zahtjeva za azil, i dalje podliježe određenom broju obveza za ispunjenje kojih bi mu mogla biti potrebna pomoć osoba ili organizacija navedenih u odredbama prava Unije navedenima u točki 70. ove presude.

78 Iz toga slijedi da, s obzirom na elemente podnesene Sudu, tu odredbu treba razumjeti na način da se na temelju nje ne može kazneno osuditi osoba koja pruža pomoć tražitelju azila nakon što je on svoj zahtjev podnio u skladu s člankom 6. stavcima 2. do 4. Direktive 2013/32.

79 S obzirom na navedeno, najprije valja istaknuti da se aktivnosti iz članka 8. stavka 2. i članka 22. stavka 1. Direktive 2013/32 te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33 obavljaju prije podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu te da stoga mogu biti obuhvaćene područjem primjene članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika.

80 Naime, s jedne strane, suprotno tvrdnjama Mađarske, državljanin treće zemlje odnosno osoba bez državljanstva stječe status tražitelja međunarodne zaštite u smislu tih odredbi čim podnese takav zahtjev (presuda od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite), C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 100. i navedena sudska praksa). S druge strane, članak 8. stavak 2. i članak 22. stavak 1. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da se njima jamči i to da se pomoć može pružiti za potrebe podnošenja takvog zahtjeva. Naime, osim činjenice da se

Direktivom 2013/32 nastoji zajamčiti učinkovit, jednostavan i brz pristup postupku međunarodne zaštite, što uključuje fazu podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (vidjeti u tom pogledu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite), C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 104. do 106.), iz zajedničkog tumačenja stavaka 1. i 2. članka 8. Direktive 2013/32 proizlazi da pomoć koja se pruža na graničnim prijelazima ima osobito za cilj da se državljanima trećih zemalja odnosno osobama bez državljanstva omogući da podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu. Usto, člankom 22. stavkom 1. te direktive izričito je propisano pravo savjetovanja sa savjetnikom u svim fazama postupka.

- 81 S druge strane, isto ne vrijedi za aktivnosti iz članka 12. stavka 1. točke (c) Direktive 2013/32. Naime, iz samog teksta te odredbe proizlazi da se ona primjenjuje samo na postupke predviđene u poglavlju III. te direktive, odnosno počevši od faze samog razmatranja zahtjeva za azil. Ta pak faza, kao što to osobito proizlazi iz članka 31. stavka 3. navedene direktive, započinje tek nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i stoga nakon završetka faze pristupa postupku u smislu njezina članka 6.
- 82 Iz toga slijedi, suprotno onomu što tvrdi Komisija, da aktivnosti pomaganja tražiteljima međunarodne zaštite koje su inkriminirane člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) Kaznenog zakonika nisu obuhvaćene područjem primjene članka 12. stavka 1. točke (c) Direktive 2013/32. Stoga, njihova inkriminacija nije takve prirode da bi ograničavala prava koja su na temelju te odredbe zajamčena tražiteljima međunarodne zaštite.
- 83 Kao drugo, kako bi se utvrdilo postojanje kaznenog djela predviđenog u tom članku 353./A stavku 1. točki (a), također je potrebno da je pomoć pružena u okviru „aktivnosti organiziranja”.
- 84 Iako pojam „aktivnost organiziranja” nije definiran u članku 353./A Kaznenog zakonika, s obzirom na to da je u stavku 5. tog članka pružen samo ilustrativan popis takvih aktivnosti, iz samog teksta stavaka 2. i 3. navedenog članka proizlazi da se pomoć pružena u svrhu izražavanja namjere za podnošenje zahtjeva za azil odnosno podnošenja takvog zahtjeva može smatrati „aktivnosti organiziranja” u smislu članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika, čak i ako je pružena samo jednoj osobi, ako se pruža povremeno i bez obzira na to stječe li se njome dobit.
- 85 Mađarska, međutim, ističe da, kako bi se pomoć pružena osobi koja želi dobiti azil na njezinu državnom području mogla smatrati „aktivnosti organiziranja” u smislu potonje odredbe, ona mora biti pružena u okviru određene koordinirane aktivnosti koja ima zajednički i određeni cilj.
- 86 Ta činjenica ni u kojem slučaju ne sprečava inkriminiranje određenih aktivnosti koje su obuhvaćene područjem primjene članka 8. stavka 2., članka 22. stavka 1. Direktive 2013/32 i članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33, na temelju članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika.
- 87 Naime, s jedne strane, člankom 8. stavkom 2. Direktive 2013/32 i člankom 10. stavkom 4. Direktive 2013/33 određenim se organizacijama osobito jamči pravo pristupa tražiteljima međunarodne zaštite koji se nalaze na vanjskim granicama država članica ili koji su zadržani na njihovu državnom području. Kao što je to pak nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 39. svojeg mišljenja, aktivnost tih organizacija po svojoj je prirodi predmet određene koordinacije s ciljem postizanja zajedničkog i određenog cilja. Stoga pomoć koju članovi navedenih organizacija pružaju tim tražiteljima azila treba smatrati „aktivnosti organiziranja” u smislu tog članka 353./A stavka 1. točke (a).

- 88 S druge strane, iako organizacije koje pružaju pomoć tražiteljima međunarodne zaštite nisu izričito navedene u članku 22. stavku 1. Direktive 2013/32, ipak se ne može isključiti mogućnost da se savjetovanja, uključujući ona pravna, kojima se tražitelj međunarodne zaštite na temelju te odredbe može koristiti na vlastiti trošak provedu u okviru „aktivnosti organiziranja”, u smislu koji joj pripisuje Mađarska.
- 89 Naime, iako se takva savjetovanja pružaju određenoj osobi, potpuno je zamislivo da se savjetovanja provedu u okviru općenitije, koordinirane i usklađene aktivnosti s ciljem pružanja tražiteljima međunarodne zaštite.
- 90 Ni iz presude Alkotmánybírósága (Ustavni sud) od 25. veljače 2019., na koju se Mađarska poziva u prilog svojoj obrani, ne proizlazi to da bi pravna savjetovanja, uključujući savjetovanje s odvjetnikom, u svakom slučaju bila isključena iz područja primjene članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika. Naime, iako je točno da je u toj presudi taj sud naglasio da pravna pomoć, kao takva, ne predstavlja aktivnost organiziranja koju se može sankcionirati na temelju te odredbe, on ipak nije isključio mogućnost da bi takva pomoć, u slučaju kada su ispunjeni uvjeti predviđeni tom odredbom, mogla biti obuhvaćena njezinim područjem primjene. Osim toga, navedeni je sud pojasnio da se na temelju mađarskog zakonodavstva odvjetnička djelatnost ne može obavljati s ciljem zaobilaženja zakona.
- 91 Kao treće, kazneno djelo predviđeno u članku 353./A stavku 1. točki (a) podrazumijeva element namjere. Naime, kao što je to Mađarska navela, da bi se utvrdilo postojanje tog kaznenog djela, mađarske vlasti moraju izvan svake razumne sumnje dokazati da je njegov počinitelj bio svjestan činjenice da osoba kojoj je pružio pomoć ne može dobiti azil u skladu s mađarskim pravom.
- 92 Međutim, ni članak 8. stavak 2. Direktive 2013/32 ni članak 22. stavak 1. te direktive ni članak 10. stavak 4. Direktive 2013/33 ne isključuju iz svojeg područja primjene pružanje pomoći tražitelju međunarodne zaštite, čak ni u slučaju kada je osoba koja pruža takvu pomoć svjesna da je zahtjev u svakom slučaju osuđen na neuspjeh.
- 93 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da su barem neke od aktivnosti pomaganja tražiteljima međunarodne zaštite iz članka 8. stavka 2. i članka 22. stavka 1. Direktive 2013/32 te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33 obuhvaćene područjem primjene članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika.
- 94 Kao drugo, valja ispitati ograničavaju li se tim člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) prava zajamčena odredbama prava Unije navedenima u točki 93. ove presude.
- 95 Kad je riječ, s jedne strane, o pravima koja proizlaze iz članka 8. stavka 2. Direktive 2013/32 i članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33 – iako je točno da se tim člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) i stavicima 2. i 3. osobama ili organizacijama koje pružaju pomoć tražiteljima međunarodne zaštite ne zabranjuje izričito pristup državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva koje žele dobiti azil u Mađarskoj, a koje se nalaze na vanjskim granicama te države članice ili su zadržane na njezinu državnom području, odnosno da s njima komuniciraju – kriminaliziranjem određene vrste pomoći koja se u takvim okolnostima pruža ipak se ograničavaju prava na pristup tim podnositeljima zahtjeva i komuniciranje s njima, prava koja su tim člankom 8. stavkom 2. i tim člankom 10. stavkom 4. izrijekom priznata.

- 96 Kad je riječ, s druge strane, o članku 22. stavku 1. Direktive 2013/32, iako opasnost od kaznenopravne sankcije ne prijete samom tražitelju azila, člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) Kaznenog zakonika, u vezi s njegovim stavcima 2. i 3., također se ograničava djelotvornost prava koje je tom podnositelju zajamčeno tim člankom 22. stavkom 1., da se o vlastitom trošku savjetuje s pravnim ili drugim savjetnikom, s obzirom na to da bi ta kaznenopravna odredba takve pružatelje usluga mogla odvratiti od toga da mu pruže pomoć. Usto, takvom se inkriminacijom također ograničava pravo na odgovaranje na zahtjeve tražitelja azila koje za te pružatelje usluga neizravno proizlazi iz članka 22. stavka 1.
- 97 Usto valja naglasiti da je, kao što je to Mađarska potvrdila na raspravi, u okviru inkriminacije određenih aktivnosti pomaganja tražiteljima međunarodne zaštite, koja proizlazi iz članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika, propisana kazna stavljanja u pritvor, što čini mjeru oduzimanja slobode. Osim toga, u skladu s člankom 353./A stavkom 2. tog zakonika, ako se to kazneno djelo čini na redovitoj osnovi, počinitelju prijete kazna zatvora u trajanju od jedne godine. Isto vrijedi i kad je navedeno kazneno djelo počinjeno u okolnostima opisanim u članku 353./A stavku 3. navedenog zakonika.
- 98 Uvođenje takvih kaznenopravnih sankcija nesumnjivo ima vrlo snažan odvraćajući učinak, koji može dovesti do toga da osobe koje žele pomoći državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva koje u Mađarskoj žele steći status izbjeglice izbjegavaju sudjelovanje u aktivnostima pomaganja na koje se primjenjuju odredbe prava Unije navedene u točki 93. ove presude.
- 99 Uzimajući u obzir te elemente, članak 353./A stavak 1. točku (a) Kaznenog zakonika, u vezi s njegovim stavcima 2. i 3., treba smatrati ograničenjem prava zajamčenih tim odredbama, koja, uostalom, sudjeluju u ostvarenju prava zajamčenog člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 100 Valja dodati da nijedan od argumenata na koje se poziva Mađarska ne može dovesti u pitanje takvo utvrđenje.
- 101 Stoga, kao prvo, čak i pod pretpostavkom da su, kao što to tvrdi ta država članica, prava zajamčena odredbama Direktive 2013/32 i Direktive 2013/33 navedenima u točki 93. ove presude izričito zajamčena drugim odredbama mađarskog prava, članak 353./A stavak 1. točku (a) Kaznenog zakonika ipak treba smatrati posebnim zakonodavstvom u odnosu na te nacionalne odredbe, kojima se ograničava njihov opseg, a ne obrnuto.
- 102 Kao drugo, kad je riječ o ograničenju tumačenja koje je u svojoj presudi od 25. veljače 2019. iznio Alkotmánybíróság (Ustavni sud), valja utvrditi da se u skladu s tim tumačenjem na temelju tog članka 353./A stavka 1. točke (a) ne mogu sankcionirati altruistička ponašanja koja ispunjavaju zahtjev pomaganja siromašnim i potrebitim osobama, a koja nisu počinjena s namjerama navedenima u toj odredbi.
- 103 Međutim, s jedne strane, važno je istaknuti da se to ograničenje tumačenja odnosi samo na altruistične aktivnosti te se stoga se ne odnosi na osobu koja tražiteljima azila pruža pomoć uz naknadu, dok se člankom 22. stavkom 1. Direktive 2013/32 jamči pravo podnositelja zahtjeva na savjetovanje s pravnim ili drugim savjetnikom samo na vlastiti trošak.
- 104 S druge strane, iz navedenog ograničenja tumačenja proizlazi da pomoć koja se tražiteljima azila pruža bez naknade nije obuhvaćena područjem primjene članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika samo ako nedostaje element namjere tog kaznenog djela. Stoga se čini

isključenim da će, na temelju tog ograničenja tumačenja, osoba koja u okviru aktivnosti organiziranja pruži pomoć pri izražavanju namjere za podnošenje zahtjeva za azil odnosno pri podnošenju takvog zahtjeva biti u potpunosti oslobođena kaznene odgovornosti, ako se može izvan svake razumne sumnje dokazati da je bila svjesna da se s tim zahtjevom na temelju mađarskog prava ne može uspjeti.

- 105 Kao treće, suprotno onomu što u svojim pisanim očitovanjima tvrdi Mađarska, kako bi utvrdila postojanje ograničenja prava zajamčenih odredbama prava Unije navedenima u točki 93. ove presude, Komisija nije bila dužna pružiti dokaze kojima se dokazuje da je odvratajući učinak članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika u praksi doveo do smanjenja pristupa tražiteljima azila ili do smanjenja opsega stvarno pruženih usluga savjetovanja tim tražiteljima.
- 106 Naime, iako je na Komisiji da dokaže postojanje povreda koje ističe te se pritom ne smije oslanjati ni na kakvu pretpostavku, postojanje povrede obveze, u slučaju kada je ta povreda posljedica donošenja zakonodavne ili regulatorne mjere čije postojanje i primjena nisu osporeni, može se dokazati pomoću pravne analize odredbi te mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja), C-78/18, EU:C:2020:476, t. 36. i 37. i navedenu sudsku praksu).
- 107 U ovom je slučaju pak povreda koju Komisija stavlja Mađarskoj na teret posljedica donošenja članka 353./A Kaznenog zakonika, čije ni postojanje ni primjenu ta država članica ne osporava te čije su odredbe predmet pravne analize u aktu kojim je pokrenut postupak. U tom pogledu osobito valja naglasiti da je Mađarska na raspravi priznala da je na temelju članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika bio pokrenut kazneni progon.
- 108 Naposljetku, u svakom slučaju valja istaknuti da, čak i pod pretpostavkom da, kao što to tvrdi Mađarska, ta odredba još uvijek nije poslužila kao temelj za kaznenu osudu, takva okolnost nije odlučujuća za ocjenu ima li ona odvratajući učinak kojim se ograničavaju prava zajamčena odredbama prava Unije navedenima u točki 93. ove presude. Naime, osim činjenice da nije moguće isključiti da će do toga u budućnosti doći, odvratajućem učinku kaznenih djela svojstveno je to da svakoga odvrata od poduzimanja aktivnosti koja se smatra nezakonitom i da na se taj način izloži popratnim sankcijama.

Postojanje opravdanja

- 109 Budući da članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika, u vezi s, prema potrebi, njegovim stavicima 2. i 3., predstavlja ograničenje prava zajamčenih člankom 8. stavkom 2. i člankom 22. stavkom 1. Direktive 2013/32 te člankom 10. stavkom 4. Direktive 2013/33, na Sudu je da ispita je li takvo ograničenje opravdano s obzirom na pravo Unije.
- 110 U tom pogledu iz očitovanja Mađarske proizlazi da je članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika donesen kako bi se kaznilo kako pomaganje u zlouporabi postupka za azil tako i omogućavanje nezakonitog useljavanja koje se temelji na prijeveri. Stoga valja utvrditi može li navodno ostvarivanje takvih ciljeva opravdati ograničenje prava iz prethodne točke.

– Borba protiv pomaganja u zlouporabi postupka za azil

- 111 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pojedinci se ne mogu pozivati na odredbe prava Unije u svrhu prijave ili zlouporabe. Iz toga slijedi da država članica mora uskratiti korištenje odredbama prava Unije kada se na njih poziva ne kako bi se ostvarili ciljevi tih odredbi, nego kako bi se ostvarila neka pogodnost na temelju prava Unije iako su uvjeti za njezino ostvarivanje samo formalno ispunjeni (presuda od 26. veljače 2019., T Danmark i Y Denmark, C-116/16 i C-117/16, EU:C:2019:135, t. 70. do 72. i navedena sudska praksa).
- 112 Stoga se članak 8. stavak 2. Direktive 2013/32 i članak 10. stavak 4. Direktive 2013/33 ne mogu tumačiti na način da sprečavaju države članice da sankcioniraju osobe ili organizacije koje se u njima navode kada se te osobe ponašaju tako da se pravom na pristup tražiteljima međunarodne zaštite koriste u svrhe koje nisu u skladu s ciljevima za koje im je takvo pravo pristupa priznato.
- 113 Isto se tako članak 22. stavak 1. Direktive 2013/32 ne može tumačiti na način da se njime državama članicama zabranjuje da sankcioniraju prijave odnosno zlouporabe pravnih ili drugih savjetnika počinjene u okviru savjetovanja provedenih u korist tih tražitelja.
- 114 Stoga valja utvrditi je li članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika, u vezi sa svojim stavcima 2. i 3., prikladna mjera za borbu protiv prijevara odnosno zlouporaba, u smislu sudske prakse navedene u točki 111. ove presude.
- 115 U tom pogledu valja istaknuti da Komisija nije osporila da se tom kaznenom odredbom mađarskog prava omogućuje sankcioniranje ponašanja koja legitimno mogu biti predmet borbe država članica protiv prijevara ili zlouporaba.
- 116 Međutim, navedena odredba mađarskog kaznenog prava nije ograničena na kažnjavanje takvih ponašanja. Naime, nezakonitost pomoći sankcionirane na temelju članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika utvrđena je čim se izvan svake razumne sumnje može dokazati da je predmetna osoba znala za to da pojedinac kojem pomaže ne može steći status izbjeglice na temelju mađarskog prava. Slijedom toga, suprotno onomu što tvrdi Mađarska, čim se takav dokaz može podnijeti, svaka pomoć pružena u okviru aktivnosti organiziranja s ciljem omogućavanja izražavanja namjere za podnošenje zahtjeva za azil odnosno podnošenja tog zahtjeva, čak i ako je ta pomoć pružena uz strogo poštovanje u tom pogledu predviđenih postupovnih pravila i bez namjere da se tijelo odlučivanja stvarno dovede u zabludu, može se kaznenopravno sankcionirati.
- 117 Na taj način Mađarska kažnjava postupanja koja se ne mogu smatrati prijevarama ili zlouporabama u smislu sudske prakse navedene u točki 111. ove presude.
- 118 Stoga, kao prvo, valja istaknuti da Mađarska nije osporila to da bi osoba koja pomaže podnijeti odnosno uložiti zahtjev za azil u Mađarskoj – iako zna da se s tim zahtjevom na temelju pravila mađarskog prava ne može uspjeti, ali smatra da su ta pravila protivna međunarodnom pravu ili pravu Unije – mogla biti kazneno progonjena na temelju članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika.
- 119 Međutim, bilo bi protivno cilju Direktive 2013/32, koji se, kao što je to istaknuto u točki 80. ove presude, sastoji od jamčenja učinkovitog, jednostavnog i brzog pristupa postupku međunarodne zaštite, da se tim podnositeljima zahtjeva uskrati pomoć koja bi im omogućila da u kasnijoj fazi tog postupka osporavaju, osobito na temelju prava Unije, zakonitost nacionalnog propisa koji se primjenjuje na njihovu situaciju.

- 120 U tom pogledu posebnu pozornost treba posvetiti položaju odvjetnika s kojima su se savjetovali podnositelji zahtjeva, a čije djelatnosti mogu biti obuhvaćene područjem primjene članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika, kao što je to istaknuto u točkama 88. do 90. ove presude.
- 121 Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da odvjetnik mora doista biti u mogućnosti osigurati da na odgovarajući način ispuni svoju zadaću savjetovanja, obrane i zastupanja svojeg klijenta jer bi inače potonji bio u opasnosti da mu se uskrate prava koja su mu zajamčena člankom 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce), C-791/19, EU:C:2021:596, t. 206. i navedenu sudsku praksu).
- 122 Međutim, članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika sprečava odvjetnike da osiguraju djelotvornu obranu interesa podnositelja zahtjeva koji ih konzultiraju, time što ih odvraća od toga da im savjetuju podnošenje zahtjeva za azil u Mađarskoj kako bi kasnije mogli osporavati relevantne nacionalne odredbe koje im se čine protivnima pravu Unije.
- 123 Točno je da Mađarska tvrdi da bi osoba protiv koje se na temelju tog članka 353./A stavka 1. točke (a) vodi kazneni postupak pred sudom koji odlučuje u tom postupku mogla, ovisno o slučaju, isticati da su nacionalni propisi protivni pravu Unije kako bi je taj sud oslobodio optužbi.
- 124 Ipak, bilo bi protivno članku 47. Povelje to da je osoba, kako bi mogla pristupiti sudu nadležnom za osiguranje poštovanja prava koja joj jamči pravo Unije, prisiljena povrijediti pravilo ili pravnu obvezu i izložiti se sankciji za počinjenje te povrede (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (Pravna zaštita protiv zahtjeva za informacije u području opozivanja), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 66. i navedenu sudsku praksu).
- 125 Kao drugo, kao što je to Mađarska potvrdila na raspravi, iz samog teksta članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika proizlazi da se tom odredbom kažnjava ponašanje svake osobe koja uz puno poznavanje činjenica i u okviru aktivnosti organiziranja pomaže osobi da podnese odnosno uloži zahtjev za azil u Mađarskoj, iako ta osoba nije bila izložena progonu te nije izložena opasnosti od progona u barem jednoj državi članici preko koje je došla u Mađarsku.
- 126 Međutim, kao što je to navedeno u točki 42. ove presude, Direktivi 2013/32 protivi se to da se zahtjev za azil zbog tog razloga odbaci kao nedopušten. Prema tome, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 35. svojeg mišljenja, očito je da se člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) Kaznenog zakonika, s obzirom na to da se njime inkriminira pružanje pomoći poput one opisane u prethodnoj točki, kažnjava ponašanje koje se kao takvo ni u kojem slučaju ne može izjednačiti s prijevarom ili zlouporabom te se tako krše prava zajamčena odredbama prava Unije navedenima u točki 93. ove presude.
- 127 Kao treće, valja istaknuti, prvo, da – čak i ako se za počinjenje kaznenog djela predviđenog tim člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) zahtijeva, kao što je to istaknuto u točki 91. ove presude, da je moguće izvan svake razumne sumnje dokazati da je njegov počinitelj bio svjestan da je zahtjev za azil osuđen na neuspjeh – takav zahtjev, s obzirom na elemente kojima Sud raspolaže, ipak ne omogućuje da se isključi mogućnost da bi osoba protiv koje se na temelju te odredbe vodi kazneni postupak mogla biti osuđena od trenutka kad bi se moglo konkretno utvrditi da je morala znati da državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva kojoj je pružila pomoć nije ispunjavala uvjete predviđene mađarskim pravom za stjecanje prava azila.

- 128 Drugo, budući da se njime ne isključuje mogućnost kaznenopravnog sankcioniranja osobe samo zato što se može izvan svake razumne sumnje dokazati da je morala znati da podnositelj zahtjeva kojem je pružila pomoć na temelju mađarskog prava ne ispunjava uvjete za dobivanje azila, članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika dovodi do toga da svaka osoba koja želi pružiti takvu pomoć podnositelju zahtjeva ne može pružiti samo formalnu pomoć za podnošenje zahtjeva, nego, naprotiv, ona već u toj fazi mora ispitati može li se na temelju mađarskog prava s tim zahtjevom uspjeti.
- 129 Međutim, s jedne strane, kao što to u biti napominje Komisija, ne može se od osoba koje tražiteljima azila pružaju pomoć, neovisno o tome u kojem svojstvu djeluju, očekivati da provedu takvu provjeru prije nego što državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva pruže pomoć da podnese odnosno uloži zahtjev za azil.
- 130 Osim toga, tražitelji azila mogu imati poteškoće u navođenju relevantnih elemenata na temelju kojih se može opravdati ostvarivanje statusa izbjeglice počevši od faze izražavanja namjere za podnošenje svojih zahtjeva odnosno njihova podnošenja.
- 131 S druge strane, opasnost za predmetnu osobu od toga da joj se izrekne kaznenopravna sankcija samo zato što je morala znati da je zahtjev za azil osuđen na neuspjeh dovodi do neizvjesnosti u pogledu zakonitosti bilo koje pomoći namijenjene provedbi dviju ključnih faza postupka odobrenja azila, koje predstavljaju izražavanje namjere za podnošenje takvog zahtjeva i njegovo podnošenje. To posebno vrijedi jer je člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) Kaznenog zakonika za počinjenje tog kaznenog djela predviđena osobito stroga kazna koja se sastoji od oduzimanja slobode.
- 132 Iz toga slijedi da ta odredba može uvelike odvratiti svaku osobu koja želi pružiti bilo kakvu pomoć za podnošenje zahtjeva za azil, neovisno o tome u kojem svojstvu djeluje, čak i ako se tom pomoći jedino nastoji omogućiti državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva da ostvari svoje temeljno pravo na traženje azila u državi članici, kako je zajamčeno člankom 18. Povelje i pojašnjeno u članku 6. Direktive 2013/32.
- 133 Iz točaka 116. do 132. ove presude proizlazi da se člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) Kaznenog zakonika, u vezi s njegovim stavcima 2. i 3., prekoračuje ono što se može smatrati nužnim za postizanje cilja borbe protiv prijevара odnosno zlouporaba.

– Borba protiv nezakonitog useljavanja koje se temelji na prijevarama

- 134 Kad je riječ o cilju borbe protiv nezakonitog useljavanja koje se temelji na prijevarama, pri čemu nije potrebno ispitati mogu li se takvim ciljem opravdati ograničenja svih prava zajamčenih odredbama prava Unije navedenima u točki 93. ove presude, dovoljno je istaknuti da članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika u svakom slučaju nije prikladna mjera za postizanje tog cilja.
- 135 Naime, kao prvo, cilj članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika nije sankcionirati osobu koja pruža materijalnu ili financijsku pomoć namijenjenu omogućavanju nezakonitog ulaska ili boravka na mađarskom državnom području, ponašanje koje je, uostalom, sankcionirano drugim odredbama tog zakonika, kao što to Mađarska priznaje u svojim pisanim očitovanjima.

- 136 Kao drugo, valja podsjetiti na to da, s jedne strane, svaki državljanin treće zemlje odnosno osoba bez državljanstva ima pravo podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu na državnom području države članice, uključujući na njezinim granicama ili u njezinim tranzitnim zonama, čak i ako na tom državnom području boravi nezakonito (vidjeti u tom smislu presude od 25. lipnja 2020., *Ministerio Fiscal* (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 73. i od 17. prosinca 2020., *Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 96. i navedenu sudsku praksu). To mu se pravo mora priznati bez obzira na izgleda za uspjeh takvog zahtjeva.
- 137 S druge strane, kao što je to navedeno u točki 80. ove presude, državljanin treće zemlje odnosno osoba bez državljanstva od trenutka podnošenja takvog zahtjeva stječe status tražitelja međunarodne zaštite u smislu Direktive 2013/32. Boravak takvog tražitelja na državnom području države članice na kojem je podnio zahtjev se pak u načelu ne može smatrati nezakonitim sve dok o njemu nije donesena prvostupanjska odluka (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2018., *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 40. i od 14. svibnja 2020., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 209. i navedenu sudsku praksu).
- 138 Stoga se pružanje pomoći u svrhu podnošenja zahtjeva za azil na državnom području države članice, čak i kada osoba koja pruža tu pomoć zna da taj zahtjev neće biti prihvaćen, ne može smatrati aktivnošću kojom se potiče nezakonit ulazak ili boravak državljanina treće zemlje odnosno osobe bez državljanstva na državnom području te države članice.
- 139 Isto vrijedi i u slučaju u kojem tražitelj azila nema pravo na ostanak na državnom području predmetne države članice tijekom razmatranja svojeg zahtjeva u prvostupanjskom postupku, kao što je to iznimno predviđeno člankom 9. stavkom 2. Direktive 2013/32. Naime, budući da se pomoć inkriminirana u članku 353./A stavku 1. točki (a) Kaznenog zakonika odnosi samo na omogućavanje zainteresiranoj osobi da podnese odnosno uložiti takav zahtjev, a ne da u takvom slučaju ostane na državnom području te države članice, ona se ne može izjednačiti s pomaganjem u nezakonitom boravku.
- 140 Uostalom, suprotno onomu što Mađarska navodi u svojim pisanim očitovanjima, aktivnost inkriminirana tim člankom 353./A stavkom 1. točkom (a) jasno se razlikuje od ponašanja koje su države članice na temelju članka 1. stavka 1. Direktive 2002/90 dužne na odgovarajući način sankcionirati. Naime, u toj je odredbi riječ, s jedne strane, o namjernom pomaganju osobi koja je državljanin treće zemlje da uđe na državno područje države članice ili preko njega prijeđe i pritom krši zakone te države o ulasku i tranzitu stranaca te, s druge strane, o namjernom pomaganju zbog financijske koristi takvoj osobi da boravi na državnom području države članice i pritom krši njezine zakone o boravku stranaca.
- 141 Međutim, ne može se smatrati da državljanin treće zemlje odnosno osoba bez državljanstva krši pravila koja se odnose na ulazak na državno područje država članica i boravak na tom području samo zato što na državnom području predmetne države članice traži međunarodnu zaštitu. Slijedom toga, osoba koja samo pomaže tom državljaninu treće zemlje odnosno toj osobi bez državljanstva da nadležnim nacionalnim tijelima podnese zahtjev za azil, čak i ako zna da je taj zahtjev osuđen na neuspjeh, ne može se usporediti s osobom koja pruža pomoć za neovlašteni ulazak, tranzit i boravak, poput one iz članka 1. stavka 1. Direktive 2002/90.

- 142 Takvo tumačenje potvrđuje članak 6. Okvirne odluke 2002/946. Naime, iako se njome državama članicama nalaže da predvide učinkovite sankcije za kažnjavanje počinjenja kaznenih djela predviđenih u članku 1. Direktive 2002/90, člankom 6. te okvirne odluke izričito je predviđeno da se ona primjenjuje ne dovodeći u pitanje zaštitu koja je tražiteljima azila dodijeljena u skladu s međunarodnim pravom.
- 143 Prema tome, ograničenje prava zajamčenih odredbama prava Unije navedenima u točki 93. ove presude do kojeg dovodi članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika, u vezi sa svojim stavcima 2. i 3., nije opravdano.
- 144 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 2. i članka 22. stavka 1. Direktive 2013/32 te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33, time što je u svojem nacionalnom pravu kriminalizirala ponašanje svake osobe koja u okviru aktivnosti organiziranja pruži pomoć pri izražavanju namjere za podnošenje zahtjeva za azil odnosno pri podnošenju takvog zahtjeva na njezinu državnom području, kada je moguće izvan svake razumne sumnje dokazati da je ta osoba bila svjesna činjenice da se taj zahtjev na temelju tog prava neće moći prihvatiti.
- 145 Suprotno tomu, Komisijin prigovor treba odbiti u dijelu u kojem se temelji na tome da je Mađarska donošenjem članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 12. stavka 1. točke (c) Direktive 2013/32.

Članak 46./F Zakona o policiji

Argumenti stranaka

- 146 Komisija smatra da je Mađarska povrijedila i obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 2., članka 12. stavka 1. točke (c) i članka 22. stavka 1. Direktive 2013/32 te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33, time što je predvidjela da se na osobe osumnjičene za počinjenje kaznenog djela iz članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika primjenjuju ograničenja slobode kretanja propisana člankom 46./F Zakona o policiji.
- 147 Dopunjujući argumente iznesene u pogledu članka 353./A Kaznenog zakonika, ona u tom pogledu napominje da, čak i ako bi organizacije i osobe iz članka 8. stavka 2. Direktive 2013/32 odlučile nastaviti obavljati svoje aktivnosti unatoč opasnosti od kaznenog progona koja im zbog te kaznene odredbe prijete, u tome bi ih bilo lako spriječiti na temelju članka 46./F Zakona o policiji, kojim se zabranjuje bilo kojoj osobi, koja je makar samo osumnjičena da je povrijedila članak 353./A, da se približi mađarskim vanjskim granicama. Međutim, takvo se ograničenje prava zajamčenog člankom 8. stavkom 2. Direktive 2013/32 ne može opravdati na temelju druge rečenice te odredbe jer policijske mjere predviđene u tom članku 46./F automatski proizlaze iz pokretanja kaznenog postupka.
- 148 Usto, Komisija smatra da primjena članka 46./F Zakona o policiji na osobe osumnjičene za počinjenje kaznenog djela iz članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika ili osuđene na temelju te odredbe može učiniti prava zajamčena člankom 12. stavkom 2. točkom (c) i člankom 22. stavkom 1. Direktive 2013/32 te člankom 10. stavkom 4. Direktive 2013/33 bespredmetnima.

- 149 Mađarska odgovara, dopunjujući argumente koje je istaknula u prilog svojoj obrani u vezi s člankom 353./A Kaznenog zakonika, da je logično da osoba osumnjičena za počinjenje kaznenog djela ne može ući u tako važno područje kao što je to tranzitna zona.
- 150 Usto, budući da je za pokretanje kaznenog postupka potrebno postojanje „osnovane sumnje“ u smislu A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényja (Zakon br. XC iz 2017. o uvođenju Zakonika o kaznenom postupku) od 26. lipnja 2017. (*Magyar Közlöny* 2017/99), u verziji primjenjivoj na spor u glavnom postupku, isključenje iz graničnog područja osoba koje se kazneno progone zbog počinjenja kaznenih djela iz članka 46./F Zakona o policiji u skladu je s iznimkom na temelju očuvanja javnog reda odnosno sigurnosti, predviđenom u članku 8. stavku 2. Direktive 2013/32. Konkretnije, osobe koje su osumnjičene da u okviru aktivnosti organiziranja tražiteljima azila pružaju informacije potrebne kako bi obmanule mađarska tijela prijete očuvanju sigurnosti i javnog reda odnosno upravnom nadzoru nad određenim graničnim prijelazima, tako da članak 46./F predstavlja nužnu i opravdanu mjeru za očuvanje reda na državnim granicama.

Ocjena Suda

- 151 Komisija u biti prigovara Mađarskoj da je povrijedila članak 8. stavak 2., članak 12. stavak 1. točku (c) i članak 22. Direktive 2013/32 te članak 10. stavak 4. Direktive 2013/33, time što je propisala da se članak 46./F Zakona o policiji primjenjuje na osobe koje se kazneno progone ili su osuđene na temelju članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika.
- 152 Na temelju tog članka 46./F mađarske policijske službe dužne su spriječiti svaku osobu protiv koje se, među ostalim, na temelju članka 353./A Kaznenog zakonika, vodi kazneni postupak da se približi mađarskim vanjskim granicama na udaljenost manju od osam kilometara.
- 153 Najprije valja pojasniti da, suprotno onomu što tvrdi Komisija, iz samog teksta članka 46./F Zakona o policiji proizlazi da se ne primjenjuje na osobe koje su osuđene na temelju tog članka 353./A. U tom pogledu, iako Mađarska ne osporava da takva osuda može dovesti do zabrane ulaska na dio njezina državnog područja, ipak valja istaknuti da ta posljedica nije predviđena člankom 46./F Zakona o policiji, nego jednom drugom odredbom Kaznenog zakonika, koja nije predmet ove tužbe.
- 154 Nakon tog uvodnog pojašnjenja, na prvom mjestu valja istaknuti da članak 46./F Zakona o policiji predstavlja ograničenje prava zajamčenih odredbama prava Unije navedenima u točki 151. ove presude.
- 155 Tako je, kao prvo, očito da se tim člankom 46./F, na način da se njime sprečava osobe osumnjičene za počinjenje kaznenog djela iz članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika da pristupe tražiteljima azila koji se nalaze na mađarskim vanjskim granicama, ograničava pravo pristupa tim tražiteljima azila, koje je zajamčeno člankom 8. stavkom 2. Direktive 2013/32.
- 156 Kao drugo, članak 46./F Zakona o policiji također treba smatrati ograničenjem prava na pristup zadržanim tražiteljima azila, kako je utvrđeno u članku 10. stavku 4. Direktive 2013/33.
- 157 Naime, dovoljno je istaknuti da tranzitne zone u Röszkeu i Tompi u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju upućenom Mađarskoj još uvijek nisu bile zatvorene. S jedne strane, velik broj tražitelja međunarodne zaštite bio je primoran za sve vrijeme razmatranja svojeg zahtjeva ostati u tim tranzitnim zonama, smještenima u neposrednoj blizini srpsko-mađarske

granice, te, s druge strane, navedene zone valja smatrati ustanovama za zadržavanje u smislu Direktive 2013/33 (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvata tražitelja međunarodne zaštite), C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 156. do 166. i navedenu sudsku praksu).

- 158 Stoga, sprečavanjem osoba osumnjičenih za počinjenje kaznenog djela iz članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika da dođu u neposrednu blizinu mađarskih vanjskih granica, uključujući u tranzitne zone u Röszkeu i Tompi, članak 46./F u svakom slučaju je doveo do ograničavanja pristupa osoba i organizacija iz članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33 dijelu tražitelja međunarodne zaštite koji su, u trenutku isteka roka navedenog u obrazloženom mišljenju upućenom Mađarskoj, bili zadržani na državnom području te države članice.
- 159 Kao treće, valja istaknuti da pravo tražitelja međunarodne zaštite da se savjetuje s osobama navedenima u članku 22. stavku 1. Direktive 2013/32 treba shvatiti na način da uključuje pravo na pristup tim osobama, kao što to potvrđuje članak 23. stavak 2. te direktive.
- 160 Iz toga slijedi da članak 46./F Zakona o policiji također predstavlja ograničenje prava koja su tražiteljima azila zajamčena člankom 22. stavkom 1. Direktive 2013/32, kada su oni nalaze na udaljenosti manjoj od osam kilometara od vanjskih granica te države članice.
- 161 Kao četvrto, kad je riječ o članku 12. stavku 1. točki (c) Direktive 2013/32, u točki 82. ove presude utvrđeno je da članak 353./A stavak 1. točka (a) Kaznenog zakonika nije prepreka za ostvarivanje prava koja su tom odredbom priznata tražiteljima međunarodne zaštite, s obzirom na to da se ta odredba primjenjuje tek nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 162 Međutim, valja istaknuti da je cilj članka 46./F Zakona o policiji spriječiti pristup svake osobe koja je osumnjičena za počinjenje kaznenog djela iz članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika tražiteljima međunarodne zaštite koji se nalaze u blizini mađarskih granica, uključujući i nakon što su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu. Iz toga slijedi da se tim člankom 46./F ograničava pravo tih podnositelja zahtjeva da, nakon podnošenja zahtjeva, komuniciraju s organizacijama iz članka 12. stavka 1. točke (c) Direktive 2013/32, s obzirom na to da je pojašnjeno da takvo pravo pretpostavlja mogućnost tih organizacija da pristupe navedenim podnositeljima zahtjeva.
- 163 Kao drugo, valja istaknuti da, u mjeri u kojoj se člankom 46./F Zakona o policiji ograničavaju prava zajamčena odredbama prava Unije navedenima u točki 151. ove presude zato što je predmetna osoba osumnjičena za počinjenje kaznenog djela iz navedenog članka 353./A stavka 1. točke (a) Kaznenog zakonika, takvo se ograničenje, unatoč tomu što je to kazneno djelo protivno pravu Unije, ne može razumno opravdati s obzirom na pravo Unije.
- 164 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 8. stavka 2., članka 12. stavka 1. točke (c) i članka 22. stavka 1. Direktive 2013/32 te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33, time što je uskratila pravo približavanja svojim vanjskim granicama svakoj osobi osumnjičenoj da je u okviru aktivnosti organiziranja pružila pomoć pri izražavanju namjere za podnošenje zahtjeva za azil odnosno pri podnošenju takvog zahtjeva na njezinu državnom području, kada je moguće izvan svake razumne sumnje dokazati da je ta osoba bila svjesna da se taj zahtjev neće moći prihvatiti.

Troškovi

- 165 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U skladu s člankom 138. stavkom 3. tog Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi svoje troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može odlučiti da jedna stranka, uz vlastite troškove, snosi i dio troškova druge stranke.
- 166 Budući da je Komisija zahtijevala da se Mađarskoj naloži snošenje troškova i da Mađarska u bitnome nije uspjela u postupku, valja joj, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, naložiti da, uz vlastite troškove, snosi i četiri petine Komisijinih troškova. Komisija će snositi petinu svojih troškova.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Mađarska je povrijedila obveze koje ima na temelju:

- članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, time što je omogućila da se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbaci kao nedopušten jer je podnositelj zahtjeva stigao na njezino državno područje preko države u kojoj nije izložen progonu ni opasnosti od nastanka teške štete odnosno u kojoj mu je osigurana dostatna razina zaštite;
- članka 8. stavka 2. i članka 22. stavka 1. Direktive 2013/32 te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, time što je u svojem nacionalnom pravu kriminalizirala ponašanje svake osobe koja u okviru aktivnosti organiziranja pruži pomoć pri izražavanju namjere za podnošenje zahtjeva za azil odnosno pri podnošenju takvog zahtjeva na njezinu državnom području, kada je moguće izvan svake razumne sumnje dokazati da je ta osoba bila svjesna činjenice da se taj zahtjev na temelju tog prava neće moći prihvatiti;
- članka 8. stavka 2., članka 12. stavka 1. točke (c) i članka 22. stavka 1. Direktive 2013/32 te članka 10. stavka 4. Direktive 2013/33, time što je uskratila pravo približavanja svojim vanjskim granicama svakoj osobi osumnjičenoj da je počinila takvo kazneno djelo.

2. U preostalom dijelu tužba se odbija.

3. Mađarska, uz vlastite troškove, snosi i četiri petine troškova Europske komisije.

4. Europska komisija snosi petinu svojih troškova.

Potpisi