



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

17. prosinca 2020.*

Sadržaj

Pravni okvir	4
Pravo Unije	4
Direktiva 2008/115	4
Direktiva 2013/32	5
Direktiva 2013/33	11
Mađarsko pravo	14
Zakon o pravu azila	14
Zakon o državnim granicama	20
Zakonik o upravnom sporu	21
Uredba Vlade 301/2007	21
Predsudski postupak	22
O tužbi	23
Uvodne napomene	23
Prvi prigovor, u pogledu pristupa postupku za priznavanje međunarodne zaštite	23
Argumentacija stranaka	23
Ocjena Suda	25
Drugi i treći prigovor u pogledu zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite	29
Argumentacija stranaka	29

* Jezik postupka: mađarski

– Drugi prigovor	29
– Treći prigovor	31
Ocjena Suda	32
– Postojanje zadržavanja u tranzitnim zonama Röszke i Tompa	32
– Usklađenost zadržavanja u tranzitnim zonama Röszke i Tompa sa zahtjevima predviđenima direktivama 2013/32 i 2013/33	34
– Članak 72. UFEU-a	38
Četvrti prigovor u pogledu udaljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom	40
Argumentacija stranaka	40
Ocjena Suda	42
Peti prigovor u pogledu prava ostanka na području odnosne države članice	45
Argumentacija stranaka	45
Ocjena Suda	47
– Prvi dio petog prigovora u pogledu članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32	47
– Drugi dio petog prigovora u pogledu članka 46. stavka 6. Direktive 2013/32	49
– Treći dio petog prigovora u pogledu članka 46. stavka 6. točaka (a) i (b) Direktive 2013/32 ..	50
Troškovi	51

„Povreda obveze države članice – Prostor slobode, sigurnosti i pravde – Politike vezane uz graničnu kontrolu, azil i useljavanje – Direktive 2008/115/EZ, 2013/32/EU i 2013/33/EU – Postupak odobravanja međunarodne zaštite – Djelotvoran pristup – Postupak na granici – Postupovna jamstva – Obvezno smještanje u tranzitne zone – Zadržavanje – Vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Tužbe podnesene protiv upravnih odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Pravo ostanka na državnom području”

U predmetu C-808/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 21. prosinca 2018. na temelju članka 258. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupaju M. Condou-Durande, A. Tokár i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

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

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešić i N. Wahl, predsjednici vijeća, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (izvjestitelj), P. G. Xuereb i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: R. Šereš, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. veljače 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. lipnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Europska komisija svojom tužbom zahtijeva od Suda da utvrdi da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 3. i 6., članka 24. stavka 3., članka 43. i članka 46. stavaka 5. i 6. 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 ispravak SL 2020., L 76, str. 38.), članka 2. točke (h) te članaka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) te članka 5., članka 6. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), u vezi s člancima 6., 18. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja):
 - time što je propisala da se zahtjev za azil mora osobno podnijeti nadležnom tijelu, i to isključivo u tranzitnim zonama, pristup kojima to tijelo odobrava samo malom broju osoba;
 - time što je kao opće pravilo primjenjivala poseban postupak u kojem nisu osigurana jamstva predviđena Direktivom 2013/32;
 - time što je odredila da se na sve tražitelje azila, osim maloljetnika bez pratnje mladih od 14 godina, treba primijeniti postupak koji dovodi do toga da oni moraju ostati u zadržavanju tijekom cijelog trajanja postupka za priznavanje azila u objektima tranzitnih zona koje mogu napustiti samo u smjeru Srbije i što to zadržavanje ne prate jamstva predviđena Direktivom 2013/33;
 - time što je vratila s druge strane granične ograde državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području Mađarske, ne pridržavajući se postupaka i jamstava definiranih u članku 5., članku 6. stavku 1., članku 12. stavku 1. i članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115;

- time što u svoje nacionalno pravo nije prenijela članak 46. stavak 5. Direktive 2013/32 i što je usvojila odredbe kojima se odstupa od općeg pravila o automatskom suspenzivnom djelovanju tužbe tražitelja međunarodne zaštite u slučajevima koji nisu obuhvaćeni člankom 46. stavkom 6. te direktive.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

- 2 U članku 2. Direktive 2008/115 predviđa se:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.

2. Države članice mogu odlučiti da neće primjenjivati ovu Direktivu na državljane trećih zemalja:

- (a) kojima je odbijen ulazak u skladu s člankom 13. [Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)] ili koji su uhićeni ili zadržani od strane nadležnih tijela zbog nezakonitog prelaska kopnene, morske ili zračne vanjske granice države članice i koji potom nisu dobili dozvolu ili im nije priznato pravo boravka u toj državi članici;

[...]”

- 3 Prema članku 3. te direktive:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- 2. „nezakonit boravak” znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. Zakonika o schengenskim granicama ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici[;]

[...]”

- 4 U članku 5. navedene direktive određuje se:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

- (a) najbolji interes djeteta;
- (b) pravo na obiteljski život;
- (c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,

te poštuju načelo *non refoulement*.”

5 U članku 6. stavcima 1. i 2. iste direktive predviđa se:

„1. Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.

2. Državljanin treće zemlje koji nezakonito borave na državnom području države članice[,] a imaju valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje im omogućuje pravo na boravak koj[e] je izdala druga država članica, moraju bez odgode otići na državno područje te druge države članice. U slučaju da državljanin treće države na kojeg se ovaj zahtjev odnosi ne postupi u skladu s ovom odredbom, te u slučaju kad se njegov odlazak zahtijeva odmah iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, primjenjuje se stavak 1.”

6 U članku 12. stavku 1. Direktive 2008/115 navodi se:

„Odluke o vraćanju te odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju, ako su izdane, izdaju se u pisanom obliku te sadrže [činjenične] i pravne razloge, kao i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima.

Podaci o činjenicama mogu biti ograničeni ako nacionalno pravo omogućava ograničenje prava na informacije, posebno zbog očuvanja nacionalne sigurnosti, obrane, javne sigurnosti te zbog sprječavanja, istrage, otkrivanja i progona za kaznena djela.”

7 Prema članku 13. stavku 1. te direktive:

„Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi povratka, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili [drugim] nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.”

8 Sukladno članku 18. navedene direktive:

„1. U slučajevima kada iznimno velik broj državljanina trećih zemalja koji se vraća predstavlja nepredviđeno veliki teret za mogućnosti institucija za zadržavanje države članice ili za njezino upravno ili pravosudno osoblje, ta država članica može, sve dok takvo izvanredno stanje traje, odlučiti dozvoliti vrijeme za sudsko ispitivanje dulje od onoga koje je predviđeno stavkom 2. [trećim] podstavkom [članka] 15. te poduzeti hitne mjere u pogledu uvjeta zadržavanja koje odstupaju od onih iz članka 16. stavka 1. i članka 17. stavka 2.

2. Kada država članica poduzima takve izvanredne mjere, o tome obavješćuje Komisiju. Također obavješćuje Komisiju čim razlozi za primjenu tih izvanrednih mjera prestanu postojati.

3. Ništa iz ovog članka ne tumači se na način da države članice smiju odstupati od svojih općih obveza da poduzimaju odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje svojih obveza prema ovoj Direktivi.”

Direktiva 2013/32

9 Uvodna izjava 29. Direktive 2013/32 glasi ovako:

„Neki podnositelji zahtjeva mogu trebati posebna postupovna jamstva, između ostalog, zbog svojih godina, spola, spolne orijentacije, spolnog identiteta, [invaliditeta][,] teške bolesti, mentaln[ih] poremeć[aja] ili posljedica mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili spolnog nasilja. Države članice trebaju nastojati prepoznati podnositelje zahtjeva koji trebaju posebna postupovna jamstva prije donošenja prvostupanjske odluke. Tim se podnositeljima zahtjeva treba

pružiti odgovarajuća podrška, uključujući dovoljno vremena kako bi se stvorili uvjeti potrebni za učinkovit pristup postupcima i za [iznošenje] elemenata potrebnih za [obrazlaganje] njihov[ih] zahtjev[a] za međunarodnu zaštitu.”

10 Članak 2. te direktive određuje:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(c) ‚podnositelj zahtjeva‘ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u vezi koje[g] nije još donesena konačna odluka;

(d) ‚podnositelj zahtjeva koji treba posebna postupovna jamstva‘ znači podnositelj zahtjeva koji zbog osobnih okolnosti nije u mogućnosti u potpunosti ostvarivati prava i ispunjavati obveze iz ove Direktive;

(e) ‚konačna odluka‘ znači odluka o tome priznaje li se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva status izbjeglice ili status supsidijarne 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 statu[s] izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)] i u pogledu koje se ne može uložiti pravni lijek u okviru poglavlja V. ove Direktive, bez obzira na to je li podnositelju zahtjeva dozvoljeno ostati u konkretnoj državi članici do završetka postupka;

[...]

(p) ‚ostati u državi članici‘ znači ostati na državnom području, uključujući granicu ili tranzitne zone države članice u kojoj [je] zahtjev za međunarodnu zaštitu [podnesen ili se] razmatra;

[...]”

11 Članak 3. stavak 1. navedene direktive predviđa:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području države članice, uključujući na granici, teritorijalnim vodama ili tranzitnim zonama države članice, te na ukidanje međunarodne zaštite.”

12 Članak 6. iste direktive određuje:

„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 mogu] zaprima[ti] 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 mogu] zaprima[ti] takve zahtjeve za međunarodnu zaštitu, kao što su policija, granična policija, tijela nadležna za [u]seljeništvo 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 t[i]me 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 [od trenutka kad] su obrazac koji je podnio podnositelj zahtjeva ili, ako je predviđeno nacionalnim pravom, službeno izvješće, zaprimila nadležna tijela određene države članice.

5. Ako veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva istodobno podnese zahtjeve za međunarodnu zaštitu, zbog čega je u praksi jako teško poštivati rok iz stavka 1., države članice mogu odlučiti da se taj rok produlji na 10 radnih dana.”

13 Prema članku 7. Direktive 2013/32:

„1. Države članice osiguravaju da svaka odrasla osoba s poslovnom sposobnošću ima pravo podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu u svoje ime.

[...]

3. Države članice osiguravaju da maloljetnik ima pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u vlastito ime ako on ili ona imaju poslovnu sposobnost za poduzimanje radnj[i] u postupcima prema pravu konkretne države članice ili preko svojih roditelja ili drugih odraslih članova obitelji, ili odrasle osobe koja je za njega ili nju odgovorna po pravu ili praksi određene države članice ili preko zastupnika.”

14 U članku 8. stavku 1. te direktive predviđa se:

„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.”

15 U članku 24. stavku 3. navedene direktive navodi se:

„Države članice osiguravaju da se podnositeljima zahtjeva za koje je utvrđeno da su podnositelji zahtjeva koji trebaju posebna postupovna jamstva, pruži odgovarajuća pomoć kako bi ostvarili prava i ispunjavali obveze iz ove Direktive tijekom cijelog postupka za azil.

Ako se takva odgovarajuća pomoć ne može pružiti u okviru postupaka iz članka 31. stavka 8. i članka 43., posebno ako države članice smatraju da podnositelj zahtjeva treba posebna postupovna jamstva, što je rezultat mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili spolnog nasilja, države članice ne primjenjuju ni ne propuštaju primjenjivati članak 31. stavak 8. i članak 43.

Ako države članice primjenjuju članak 46. stavak 6. na podnositelje zahtjeva na koje se članak 31. stavak 8. i članak 43. ne mo[že] primjenjivati u skladu s ov[im] podstavk[om], države članice osiguravaju najmanje jamstva iz članka 46. stavka 7.”

16 Prema članku 26. iste direktive:

„1. Države članice ne zadržavaju osobu samo zato što su on ili ona podnositelji zahtjeva. Razlozi i uvjeti zadržavanja i jamstva koja su na raspolaganju [zadržanim] podnositeljima zahtjeva u skladu su s Direktivom [2013/33].

2. Ako se zadržava podnositelj zahtjeva, države članice osiguravaju da postoji mogućnost ubrzanog sudskog razmatranja u skladu s Direktivom [2013/33].”

17 Sukladno članku 28. stavku 1. Direktive 2013/32:

„Kada postoji opravdan razlog da se smatra da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao ili odustao od svog zahtjeva, države članice osiguravaju da tijelo odlučivanja donese odluku o okončanju postupka ili, ako tijelo odlučivanja smatra da zahtjev nije utemeljen nakon odgovarajućeg razmatranja sadržaja zahtjeva u skladu s člankom 4. Direktive [2011/95], o odbijanju zahtjeva.”

18 Prema članku 31. stavku 8. te direktive:

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

- (a) je podnositelj zahtjeva prilikom podnošenja svog zahtjeva i [iznošenja] činjenica pokrenuo samo pitanja koja nisu mjerodavna za razmatranje ispunjavaju li on ili ona uvjete kao ovlaštenici međunarodne zaštite na temelju Direktive [2011/95]; ili
- (b) podnositelj zahtjeva dolazi iz zemlje porijekla [koja se smatra sigurnom] za potrebe 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 odl[u]ku; ili
- (d) je vjerojatno da je podnositelj zahtjeva zlonamjerno uništio ili [zametnuo] osobnu ili putnu ispravu 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 [ne]dopušten u skladu s člankom 40. stavkom 5.; ili
- (g) je podnositelj zahtjeva podnio zahtjev samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili [nadolazeće] 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 [...]; ili
- (j) se podnositelj zahtjeva može iz ozbiljnih razloga smatrati opasnošću za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice, ili ako je podnosite[lj] zahtjeva iz ozbiljnih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda prema nacionalnom pravu bio prisilno protjeran.”

19 U članku 33. stavku 2. navedene direktive određuje se:

„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 člank[om] 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 [novi] elementi ili utvrđenja u vezi razmatranja [ispunjava] li podnositelj zahtjeva [...] uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju Direktive [2011/95], [...] ili [podnositelj zahtjeva nije] podnio te nove elemente ili utvrđenja; ili
- (e) uzdržavana osoba podnositelja zahtjeva podnese zahtjev nakon što su [se] on ili ona, u skladu s člankom 7. stavkom 2., suglas[ili] da će njegov ili njezin slučaj biti dio zahtjeva podnesenog u njegovo ili njezino ime, te ne postoje nikakv[e] [činjenice] u vezi uzdržavane osobe koj[e] bi opravdaval[e] poseban zahtjev.”

20 Sukladno članku 39. stavku 1. iste direktive:

„Države članice mogu utvrditi da se neć[e] uopće ili neće [u cijelosti] obaviti [...] razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i sigurnosti podnositelja zahtjeva u vezi njegovih ili njezinih posebnih okolnosti, kako je opisano u poglavlju II., u slučajevima kada nadležno tijelo utvrdi na temelju činjenica, da podnositelj zahtjeva [...] [pokušava ući] ili je nezakonito ušao na njihovo državno područje iz sigurne treće zemlje iz stavka 2.”

21 Prema članku 41. stavku 1. Direktive 2013/32:

„Države članice mogu utvrditi iznimke od prava ostanka na državnom području, ako osoba:

- (a) uloži prvi naknadni zahtjev[,], koji se ne razmatra dalj[e] u skladu s člankom 40. stavkom 5.[,], samo zato da bi se odgodilo ili onemogućilo izvršenje odluke na temelju koje bi ta osoba trebala biti [uskoro udaljena] iz te države članice; ili
- (b) uloži sljedeći naknadni zahtjev u istoj državi članici nakon donošenja konačne odluke o prvom naknadnom zahtjevu kojim se on proglašava nedopuštenim u skladu s člank[om] 40. stavk[om] 5., ili nakon konačne odluke o odbijanju zahtjeva kao neosnovanog.

Države članice mogu predvidjeti takve iznimke samo ako tijelo odlučivanja smatra da odluka o [vraćanju] neće dovesti izravno ili neizravno do [vraćanja] [...] suprotno međunarodnim obvezama ili obvezama [koje prema] Unij[i] [ima] država članica.”

22 U članku 43. te direktive, naslovljenom „Postupci na granici”, predviđa se:

„1. Države članice mogu utvrditi postupke u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II., s ciljem donošenja odluka na granici ili tranzitnim zonama u državi članici o:

- (a) dopustivosti zahtjeva u skladu s člankom 33., koji je podnesen na tom mjestu; i/ili
- (b) sadržaju zahtjeva u postupku iz članka 31. stavka 8.

2. Države članice osiguravaju da se odluka u okviru postupaka iz stavka 1. donese u razumnom roku. Ako odluka nije donesena u roku od 4 tjedna, podnositelju se zahtjeva dozvoljava ulazak u državno područje države članice s ciljem obrade njegovog ili njezinog zahtjeva u skladu s drugim odredbama ove Direktive.

3. U slučaju priljeva većeg broja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu na granici ili u tranzitnoj zoni, zbog čega u praksi nije moguće primjenjivati odredbe stavka 1., ti se postupci mogu također primjenjivati ako i dokle su ti državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva uobičajeno smješteni na granici ili u tranzitnoj zoni.”

23 U članku 46. navedene direktive određuje se:

„[...]

5. Ne dovodeći u pitanje stavak 6., države članice omogućuju podnositeljima zahtjeva da ostanu na državnom području do isteka roka unutar kojega imaju pravo na učinkovit pravni lijek, te, ako je takvo pravo ostvareno unutar roka, do zaključenja postupka povodom pravnog lijeka.

6. U slučaju odluke:

- (a) o očigledno neosnovanom zahtjevu prema članku 32. stavku 2. ili odluke o neosnovanom zahtjevu prema članku 31. stavku 8., osim u slučajevima kada takve odluke se temelje na okolnostima iz članka 31. stavka 8. točke (h);
- (b) o nedopuštenosti zahtjeva prema članku 33. stavku 2. točki (a), (b) ili (d);
- (c) o odbijanju ponovnog otvaranja predmeta podnositelja zahtjeva nakon njegova okončanja u skladu s člankom 28.; ili
- (d) o odbijanju razmatranja ili nepotpunom razmatranju zahtjeva prema članku 39.,

sud ima ovlast odlučivati o tome može li podnositelj zahtjeva ostati na državnom području države članice, na zahtjev podnositelja zahtjeva ili po službenoj dužnosti, ako takva odluka dovodi do prestanka prava podnositelja zahtjeva da ostane u državi članici te ako u takvim slučajevima nije predviđen pravni lijek prema nacionalnom pravu.

[...]

8. Države članice podnositelju zahtjeva dozvoljavaju ostana[k] na državnom području do zaključenja postupka iz stavaka 6. i 7. povodom odlučivanja može li podnositelj zahtjeva ostati na državnom području.

[...]”

Direktiva 2013/33

24 U uvodnoj izjavi 17. Direktive 2013/33 navodi se:

„Razlozi za zadržavanje navedeni u ovoj Direktivi ne dovode u pitanje druge razloge za zadržavanje, uključujući razloge za zadržavanje u okviru kaznenog postupka koji se primjenjuju prema nacionalnom pravu, koji nisu povezani sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva.”

25 U članku 2. te direktive određuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(b) ‚podnositelj zahtjeva‘: znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka;

[...]

(h) ‚zadržavanje‘: znači zadržavanje podnositelja zahtjeva od strane države članice na određenom mjestu na kojem je podnositelju zahtjeva uskraćena sloboda kretanja;

[...]”

26 U članku 3. stavku 1. navedene direktive određuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu na državnom području, uključujući na granici, u teritorijalnim vodama ili u područjima tranzita države članice, sve dok im je kao podnositeljima zahtjeva dopušteno ostati na državnom području, kao i članove obitelji, ako su obuhvaćeni takvim zahtjevom za međunarodnu zaštitu u skladu s nacionalnim pravom.”

27 Člankom 7. iste direktive predviđa se:

„1. Podnositelji zahtjeva mogu se slobodno kretati na državnom području države članice domaćina ili na području koje im ta država članica odredi. Tako određeno područje ne utječe na neotuđivu sferu privatnog života i omogućuje dostatan prostor za osiguranje mogućnosti ostvarivanja svih prava u skladu s ovom Direktivom.

2. Države članice mogu odlučiti o boravištu podnositelja zahtjeva zbog javnog interesa, javnog reda ili, kada je potrebno, zbog brzog razmatranja i učinkovita praćenja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

3. Države članice mogu propisati da materijalni uvjeti prihvata ovise o stvarnom boravištu podnositelja zahtjeva na određenom mjestu koje određuju države članice. Takva se odluka, koja može biti općenite prirode, donosi pojedinačno i na temelju nacionalnog prava.

[...]”

28 Sukladno članku 8. Direktive 2013/33:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom [2013/32].

2. Kada se pokaže potrebnim, i na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja, države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva, ako se ne mogu primijeniti druge manje prisilne mjere.

3. Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

- (a) da se utvrdi ili provjeri njegov identitet ili državljanstvo;
- (b) da se odrede oni elementi na kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu temelji, a koji se bez zadržavanja ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva;
- (c) da se u okviru postupka odluči o pravu podnositelja zahtjeva da uđe na državno područje;
- (d) kada je osoba zadržana zbog postupka vraćanja, u skladu s [Direktivom 2008/115], da se pripremi vraćanje i/ili provede postupak udaljavanja te [ka]da dotična država članica na temelju objektivnih kriterija, uključujući i da je podnositelj zahtjeva već imao mogućnost započeti postupak za azil, može dokazati da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da osoba podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju;
- (e) kada to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda;
- (f) u skladu s člankom 28. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o [utvrđivanju] kriterija i mehanizama za [određivanje] države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koj[i] je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva [(SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.)].

Razlozi za zadržavanje utvrđuju se nacionalnim pravom.

4. Države članice osiguravaju da su pravila o alternativama zadržavanju, kao što su redovito javljanje tijelima, davanje financijskog jamstva ili obveza boravka na određenome mjestu, utvrđena nacionalnim pravom.”

29 Prema članku 9. stavku 2. te direktive:

„Zadržavanje podnositelja zahtjeva u pisanom obliku određuju sudska ili upravna tijela. U nalogu o zadržavanju navode se [činjenični] i pravni razlozi na kojima se zadržavanje temelji.”

30 Sukladno članku 10. stavku 1. navedene direktive:

„Zadržavanje podnositelja zahtjeva u pravilu se provodi u posebnim centrima za smještaj. Kada država članica ne može osigurati smještaj u posebnim centrima za smještaj i kad mora pribjeći smještaju u zatvoru, zadržani podnositelj zahtjeva mora se držati odvojeno od drugih zatvorenika i primjenjuju se uvjeti zadržavanja predviđeni u ovoj Direktivi.

[...]”

31 U članku 11. iste direktive predviđa se:

„1. Nacionalna tijela prvenstveno se brinu o zdravlju, uključujući duševno zdravlje, [zadržanih] podnositelja zahtjeva koji su ranjive osobe.

Kada su zadržane ranjive osobe, države članice osiguravaju redovito praćenje i odgovarajuću potporu i pritom uzimaju u obzir njihov poseban položaj, uključujući njihovo zdravlje.

2. Maloljetnici se zadržavaju samo u krajnjem slučaju i nakon što se utvrdi da se druge manje prisilne mjere ne mogu primijeniti. Takvo zadržavanje traje što je kraće moguće i čini se sve što je moguće da se zadržani maloljetnici oslobode i smjeste u objektima pogodnim za maloljetnike.

Prvenstvena briga država članica mora biti [postupanje] u najvećem interesu maloljetnika kako je propisano člankom 23. stavkom 2.

Kada se zadržavaju maloljetnici oni moraju imati mogućnost sudjelovanja u rekreacijskim aktivnostima, uključujući igru i rekreacijske aktivnosti primjerene njihovoj dobi.

3. Maloljetnici bez pratnje zadržavaju se samo u iz[nim]nim okolnostima. Čini se sve što je moguće da se maloljetnici bez pratnje oslobode u najkraćem mogućem roku.

Maloljetnici bez pratnje ne smiju se zadržavati u zatvoru.

Koliko je to moguće[,] maloljetnicima bez pratnje osigurava se smještaj u ustanovama koje imaju osoblje i kapacitete koji uzimaju u obzir potrebe osoba njihove dobi.

Kada se zadržavaju maloljetnici bez pratnje[,] države članice osiguravaju da su smješteni odvojeno od odraslih.

[...]”

32 Prema članku 18. stavku 9. Direktive 2013/33:

„U propisno utemeljenim slučajevima države članice iznimno mogu odrediti modalitete za materijalne uvjete prihvata koji se razlikuju od uvjeta predviđenih ovim člankom za razumno razdoblje koje mora biti što je moguće kraće, kad:

- a) je potrebna ocjena posebnih potreba podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 22.;
- b) su smještajni kapaciteti koji su uobičajeno raspoloživi privremeno puni.

Takvi različiti uvjeti u svakom slučaju pokrivaju osnovne potrebe.”

33 Sukladno članku 21. te direktive:

„Države članice pri prenošenju ove Direktive u nacionalno pravo uzimaju u obzir poseban položaj ranjivih osoba kao što su maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, invalidne osobe, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesne osobe, osobe s duševnim poremećajima te osobe koje su bile mučene, silovane ili izvrgnute drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili spolnog nasilja, kao što su to žrtve sakaćenja ženskih spolnih organa.”

34 U članku 22. stavku 1. trećem podstavku navedene direktive određuje se:

„Države članice osiguravaju da potpora koja se pruža podnositeljima zahtjeva s posebnim potrebama u vezi s prihvatom u skladu s ovom Direktivom tijekom čitavog postupka azila uzima u obzir njihove posebne potrebe u vezi s prihvatom, te osiguravaju odgovarajuće praćenje njihova položaja.”

Mađarsko pravo

Zakon o pravu azila

35 Članak 4. stavak 3. *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényja* (Zakon br. LXXX iz 2007. o pravu azila) (*Magyar Közlöny* 2007/83; u daljnjem tekstu: Zakon o pravu azila) određuje:

„U slučaju osoba koje zahtijevaju posebno postupanje treba primijeniti odredbe ovog zakona, uzimajući u obzir specifične potrebe koje proizlaze iz njihova slučaja.”

36 U članku 5. stavku 1. Zakona o pravu azila predviđa se:

„Tražitelj azila ima pravo:

- a) u skladu s uvjetima predviđenima u ovom zakonu, boraviti na mađarskom državnom području te, u skladu s posebnim propisima, dobiti boravišnu dozvolu na mađarskom državnom području;
- b) u skladu s uvjetima predviđenima ovim zakonom i posebnim propisima, primiti usluge, pomoć i smještaj;
- c) zaposliti se u mjestu u kojem se nalazi centar za prihvat ili na radnom mjestu koje je odredio javni poslodavac unutar devet mjeseci nakon podnošenja zahtjeva za azil, a nakon tog roka u skladu s općim pravilima koja se primjenjuju na strane državljane.”

37 Članak 29. tog zakona određuje:

„Uvjete za prihvat treba osigurati vodeći računa o specifičnim potrebama osoba koje trebaju posebno postupanje.”

38 Prema članku 30. stavku 3. navedenog zakona:

„Prilikom donošenja odluke kojom se ograničava ili oduzima pravo na materijalne uvjete prihvata

- a) tijelo nadležno za pitanja azila mora uzeti u obzir osobne prilike tražitelja azila, posebno imajući u vidu osobe koje trebaju posebno postupanje, i
- b) ograničenje ili oduzimanje mora biti razmjerno počinjenoj povredi.”

39 U članku 31/A istog zakona navodi se:

„1. Tijelo nadležno za pitanja azila može u svrhu provođenja postupka u području azila ili osiguravanja prebacivanja na temelju Uredbe [br. 604/2013] – vodeći pritom računa o ograničenjima predviđenima u članku 31/B – zadržati tražitelje azila čije se pravo boravka temelji isključivo na činjenici da su podnijeli zahtjev

- a) kada to omogućava da se utvrdi identitet ili državljanstvo podnositelja zahtjeva, ako oni nisu sigurni,
- b) kada se protiv podnositelja zahtjeva provodi postupak vraćanja te postoje objektivni elementi – primjerice, činjenica da je on već imao mogućnost pristupiti postupku za priznavanje međunarodne zaštite – koji dokazuju ili drugi valjani razlozi na temelju kojih se može pretpostaviti da je on podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu samo s ciljem odgode ili sprečavanja izvršenja odluke o vraćanju,

- c) radi utvrđivanja činjenica i okolnosti na kojima se temelji zahtjev za azil ako se one ne mogu utvrditi bez zadržavanja, posebno kad postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva,
- d) kada to zahtjeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda,
- e) kada je zahtjev podnesen u međunarodnoj zoni zračne luke ili
- f) kada je zadržavanje nužno radi provođenja postupaka transfera na temelju Uredbe [br. 604/2013], a ne postoji ozbiljna opasnost da podnositelj zahtjeva pobjegne.

[...]

2. Zadržavanje tražitelja azila može se odrediti nakon pojedinačne ocjene konkretnog slučaja i samo ako se cilj koji se na taj način želi ostvariti ne može postići mjerom koja osigurava da on i dalje bude dostupan tijelima.

[...]

5. Zadržavanje tražitelja azila određuje se odlukom koja je izvršiva od trenutka dostave.

[...]”

40 U članku 31/B Zakona o pravu azila navodi se:

„1. Zadržavanje se ne može odrediti zbog same činjenice da je podnesen zahtjev za azil.

2. Zadržavanje se ne može odrediti protiv maloljetnog tražitelja azila bez pratnje.

3. Zadržavanje protiv obitelji s maloljetnom djecom može se odrediti samo kao krajnja mjera, prije svega vodeći računa o najboljem interesu djece.

[...]”

41 Člankom 32/D stavkom 1. tog zakona predviđa se:

„Zahtjev je izjava koju daje neka stranka i na temelju koje tijelo nadležno za pitanja azila pokreće upravni postupak.”

42 Prema članku 35. navedenog zakona:

„1. Postupak za priznavanje azila započinje podnošenjem zahtjeva za azil tijelu nadležnom za pitanja azila. Na tražitelja azila primjenjuje se postupak za priznavanje azila:

a) od dana osobnog podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu tijelu nadležnom za pitanja azila, ili

b) ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen drugom tijelu, od dana kada je tijelo nadležno za pitanja azila evidentiralo taj zahtjev

do dostave odluke donesene nakon provedenog postupka kad protiv nje više nije moguće podnijeti pravni lijek.

[...]”

43 U članku 51. istog zakona propisuje se:

„1. Ako nisu ispunjeni uvjeti za primjenu uredbi [br. 604/2013 i br. 118/2014], tijelo nadležno za pitanja azila po ubrzanom će postupku odlučiti o pitanju dopuštenosti zahtjeva te o postojanju uvjeta za donošenje odluke o predmetu zahtjeva.

2. Zahtjev je nedopušten

[...]

e) ako u slučaju tražitelja postoji treća zemlja koja se može smatrati trećom zemljom koja je za njega sigurna,

[...]

7. O zahtjevu se može odlučiti po ubrzanom postupku ako je tražitelj

[...]

h) nezakonito ušao ili nezakonito produžio svoj boravak na državnom području Mađarske i nije podnio zahtjev za azil u razumnom roku, iako je ranije imao mogućnost podnošenja, a pritom nije mogao pružiti nikakav valjani razlog da bi opravdao to kašnjenje;

[...]”

44 Sukladno članku 53. Zakona o pravu azila:

„1. Tijelo nadležno za pitanja azila donijet će rješenje kojim se odbija zahtjev ako utvrdi postojanje jednog od uvjeta navedenih u članku 51. stavku 2.

2. Odluka o odbijanju koja je donesena zbog nedopuštenosti zahtjeva ili je donesena po ubrzanom postupku može se osporavati u upravnom sporu.

[...]

6. U upravnom sporu podnošenje tužbe ne dovodi do odgode izvršenja odluke, s iznimkom odluka o pitanjima azila donesenih primjenom članka 51. stavka 2. točke e) i članka 51. stavka 7. točke h).”

45 Dana 15. rujna 2015. stupio je na snagu egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Zakon br. CXL iz 2015. o izmjeni određenih zakona u kontekstu upravljanja masovnim useljavanjem) (*Magyar Közlöny* 2015/124; u daljnjem tekstu: Zakon o upravljanju masovnim useljavanjem). Zakon o upravljanju masovnim useljavanjem, kojim je, uz ostalo, izmijenjen Zakon o pravu azila, uvodi pojmove „krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja” i „postupak na granici”. Njime se također predviđa stvaranje tranzitnih zona unutar kojih se primjenjuju postupci azila.

46 Prema Zakonu o upravljanju masovnim useljavanjem, u slučaju „kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja”, zahtjevi podneseni u tranzitnim zonama uspostavljenima na granici razmatraju se sukladno pravilima o postupku na granici.

47 U tom smislu, u članku 71/A Zakona o pravu azila, uvedenom Zakonom o upravljanju masovnim useljavanjem, određuje se:

„1) Ako strani državljanin podnese zahtjev u tranzitnoj zoni:

- a) prije nego što uđe na državno područje Mađarske; ili
- b) nakon što je priveden unutar pojasa od 8 km od crte vanjske granice mađarskog državnog područja kako je definirana u članku 2. točki 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.)], ili znakova razgraničenja na granici, te sproveden s druge strane glavnog ulaza objekta koji služi zaštiti reda na granici, kako je predviđen u az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX törvény (Zakon br. LXXXIX iz 2007. o državnim granicama),

ovo se poglavlje primjenjuje ne dirajući u donje odredbe.

2) U okviru postupka na granici podnositelj zahtjeva nema prava predviđena u članku 5. stavku 1. točkama a) i c).

3) Tijelo nadležno za pitanja azila žurno odlučuje o dopuštenosti zahtjeva najkasnije u roku od osam dana od njegova podnošenja. Tijelo nadležno za pitanja azila bez odgode dostavlja svoju odluku.

4) Ako je od podnošenja zahtjeva prošlo četiri tjedna, policijska služba za strance odobrava ulazak u skladu s mjerodavnim pravnim pravilom.

5) Ako zahtjev nije nedopušten, policijska služba za strance odobrava ulazak u skladu s mjerodavnim pravnim pravilom.

6) Ako je podnositelju zahtjeva dopušteno ući na državno područje Mađarske, tijelo nadležno za pitanja azila provodi postupak u skladu s općim pravilima.

7) Pravila postupka na granici ne primjenjuju se na osobe za koje je propisano posebno postupanje.

[...]”

48 Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Zakon br. XX iz 2017. o izmjeni određenih zakona o jačanju postupka koji se provodi u nadziranom graničnom području) (*Magyar Közlöny* 2017/39; u daljnjem tekstu: Zakon br. XX iz 2017.) proširio je slučajeve u kojima vlada može proglasiti „krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja” u smislu Zakona o pravu azila te su izmijenjene odredbe na temelju kojih je u takvoj situaciji moguće odstupati od općih odredaba tog zakona.

49 Od stupanja na snagu Zakona br. XX iz 2017., članak 80/A Zakona o pravu azila predviđa:

„1. Krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja može se proglasiti:

a) ako broj tražitelja azila koji dolaze u Mađarsku prelazi prosječno:

- aa) 500 osoba dnevno tijekom jednog mjeseca;
- ab) 750 osoba dnevno tijekom dva uzastopna tjedna; ili
- ac) 800 osoba dnevno tijekom jednog tjedna;

- b) ako broj osoba koje se nalaze u tranzitnim zonama u Mađarskoj – osim onih koje pružaju pomoć stranim državljanima – prelazi prosječno:
- ba) 1000 osoba dnevno tijekom jednog mjeseca;
 - bb) 1500 osoba dnevno tijekom dva uzastopna tjedna; ili
 - bc) 1600 osoba dnevno tijekom jednog tjedna;
- c) ako se, pored slučajeva iz točaka a) i b), pojavi okolnost u vezi s takvim migratornim stanjem koja:
- ca) izravno ugrožava sigurnost mađarske vanjske granice, kako je definirana u članku 2. stavku 2. Zakonika o schengenskim granicama;
 - cb) izravno ugrožava javnu sigurnost, javni red ili javno zdravlje unutar pojasa mađarskog područja od 60 metara računajući od linije mađarske vanjske granice, kako je definirana u članku 2. stavku 2. Zakonika o schengenskim granicama, ili od znakova razgraničenja, ili u bilo kojem mjestu koje se nalazi na državnom području Mađarske, posebno ako izbiju sukobi ili je došlo do nasilja u prihvatilištu ili ustanovi za smještaj stranaca smještenoj u tako definiranoj zoni ili u tom mjestu i njegovoj okolici.

2. Na inicijativu čelnika državne policije i čelnika tijela nadležnog za pitanja azila te na prijedlog nadležnog ministra, vlada može uredbom proglasiti krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja. Ono može obuhvaćati cijelo državno područje Mađarske ili jedan određeni dio tog područja.

[...]

4. Vladina uredba iz stavka 2. ostaje na snazi u razdoblju od najviše šest mjeseci, osim ako vlada ne produlji njezinu primjenu. Vlada može produljiti primjenu uredbe iz stavka 2. ako su u trenutku produljenja primjene ispunjeni uvjeti za proglašenje kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja.

[...]

6. U slučaju kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja, odredbe članaka 80/B do 80/G treba primijeniti samo na području definiranom u vladinoj uredbi iz stavka 2., i to samo u mjeri potrebnoj za rješavanje dubinskih uzroka takvog stanja i upravljanje njime.”

50 Sukladno članku 80/H Zakona o pravu azila:

„U slučaju kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja, treba primjenjivati odredbe poglavlja I. do IV. i V./A do VIII., uz izuzeća predviđena u člancima 80/I do 80/K.”

51 Člankom 80/I tog zakona predviđa se:

„Neće se primijeniti sljedeće odredbe:

[...]

b) članak 35. stavci 1. i 6.;

[...]

i) članci 71/A do 72.”

52 Prema članku 80/J navedenog zakona:

„1. Zahtjev za azil mora se osobno podnijeti nadležnom tijelu i isključivo u tranzitnoj zoni, osim ako tražitelj azila:

- a) je predmet prisilne mjere, mjere ili osuđujuće presude kojom se ograničava osobna sloboda;
- b) je predmet mjere zadržavanja koju je odredilo tijelo nadležno za pitanja azila;
- c) zakonito boravi na mađarskom državnom području i ne zahtijeva smještaj u centar za prihvata.

2. Tražitelj azila podliježe postupku za priznavanje azila od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu nadležnom tijelu do dostave odluke donesene po provođenju postupka kad za tu odluku više ne postoji pravni lijek.

3. Policija će stranog državljanina koji nezakonito boravi na državnom području Mađarske i koji izjavi da namjerava podnijeti zahtjev za azil sprovesti s druge strane središnjeg ulaza objekta koji služi održavanju reda na granici, kako je definiran u az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényju (Zakon br. LXXXIX iz 2007. o državnim granicama). Zainteresirana osoba može podnijeti zahtjev za azil sukladno odredbama stavka 1.

4. Tijekom trajanja postupka, tražitelji azila koji borave u tranzitnoj zoni nemaju prava iz članka 5. stavka 1. točaka a) i c).

5. Tijelo nadležno za pitanja azila određuje tranzitnu zonu koja će biti mjesto boravka tražitelja azila dok ne postane izvršno rješenje o transferu na temelju Uredbe [br. 604/2013] ili odluka protiv koje se više ne može podnijeti pravni lijek. Tražitelj azila može napustiti tranzitnu zonu kroz središnji izlaz.

6. Ako je tražitelj azila maloljetnik bez pratnje mlađi od 14 godina, tijelo nadležno za pitanja azila provest će postupak za priznavanje azila sukladno općim propisima nakon što maloljetnik uđe na državno područje Mađarske. To će mu tijelo odmah pronaći privremeni smještaj i istodobno od tijela nadležnog za skrbništvo zatražiti da imenuje skrbnika odgovornog za zaštitu i zastupanje maloljetnika. Skrbnika treba imenovati u roku od osam dana od zaprimanja zahtjeva tijela nadležnog za pitanja azila. Tijelo nadležno za skrbništvo o imenu dodijeljenog skrbnika bez odlaganja će obavijestiti maloljetnika bez pratnje i tijelo nadležno za pitanja azila.”

53 Sukladno članku 80/K istog zakona:

„1. Odluka kojom je zahtjev odbačen iz razloga nedopuštenosti ili koja je donesena u okviru ubrzanog postupka, može se pobijati u roku od tri dana. U roku od tri dana tijelo nadležno za pitanja azila dostavlja sudu tužbu zajedno s ispravama koje se odnose na predmet i s odgovorom na tužbu.

2. Tijelo nadležno za pitanja azila donosi odluku na temelju informacija kojima raspolaže ili zatvara postupak, ako tražitelj azila:

[...]

d) napusti tranzitnu zonu.

[...]

4. Odluka kojom se postupak okončava primjenom gornjeg stavka 2. ne može se pobijati u okviru upravnog spora.

[...]

7. Tražiteljima azila koji su napustili tranzitnu zonu odluke se dostavljaju putem obavijesti. [...]

[...]

10. Nakon dostave odluke protiv koje se više ne može podnijeti pravni lijek, tražitelj azila napušta tranzitnu zonu.

11. Ako tražitelj azila ponovno podnese zahtjev, a konačna odluka o obustavi ili odbijanju donesena je na temelju njegova prethodnog zahtjeva, on gubi prava predviđena člankom 5. stavkom 1. točkama a) do c).”

Zakon o državnim granicama

54 Članak 5. az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényja (Zakon br. LXXXIX iz 2007. o državnim granicama) (*Magyar Közlöny* 2007/88, u dalnjem tekstu: Zakon o državnim granicama) određuje:

„1. Sukladno ovom zakonu, na državnom području Mađarske moguće je koristiti pojas od 60 metara računajući od linije vanjske granice, kako je definirana u članku 2. stavku 2. Zakonika o schengenskim granicama, ili od znakova razgraničenja, radi izgradnje, postavljanja i korištenja objekata namijenjenih održavanju reda na granici – uključujući one iz članka 15/A – i obavljanja zadaća vezanih uz obranu i nacionalnu sigurnost, upravljanje nepogodama, nadzor granica, azil i policijske službe za migracije.

1.bis Policija na državnom području Mađarske može legitimirati strane državljane koji nezakonito borave na državnom području Mađarske, unutar pojasa od 8 km računajući od linije vanjske granice, kako je definirana u članku 2. stavku 2. Zakonika o schengenskim granicama, ili od znakova razgraničenja, i otpratiti ih s druge strane središnjeg ulaza najbližeg objekta iz stavka 1., osim u slučaju sumnje u počinjenje kaznenog djela.

1.ter U slučaju kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja, policija na državnom području Mađarske može legitimirati strane državljane koji nezakonito borave na državnom području Mađarske i otpratiti ih s druge strane središnjeg ulaza najbližeg objekta iz stavka 1., osim u slučaju sumnje u počinjenje kaznenog djela.

[...]”

55 U članku 15/A tog zakona navodi se:

„1. Tranzitna zona može se stvoriti u području iz članka 5. stavka 1. kako bi služilo kao mjesto privremenog boravka za osobe koje traže pravo na azil ili supsidijarnu zaštitu [...] i mjesto u kojem se odvijaju postupci u vezi s azilom i upravni migracijski postupci te koje ima objekte nužne u tu svrhu.

2. Tražitelj međunarodne zaštite koji se nalazi u tranzitnoj zoni može ući na mađarsko državno područje:

- a) ako tijelo nadležno za pitanja azila donese odluku kojom mu se priznaje međunarodna zaštita;
- b) ako su ispunjeni uvjeti za primjenu općih pravila o postupku za priznavanje azila; ili
- c) ako treba primijeniti odredbe članka 71/A stavaka 4. i 5. Zakona o pravu azila.

2.bis. U kriznom stanju nastalom zbog masovnog useljavanja, ulazak na mađarsko državno područje može se odobriti tražitelju međunarodne zaštite koji se nalazi u tranzitnoj zoni u slučajevima predviđenima u stavku 2. točkama a) i b).

3. U tranzitnoj zoni javni subjekti obavljaju svoje dužnosti i izvršavaju svoje ovlasti sukladno zakonskim odredbama koje se na njih primjenjuju.

4. Suprotno od odredaba iz stavka 1., u kriznom stanju nastalom zbog masovnog useljavanja, kao tranzitna zona može se također odrediti objekt koji se nalazi u mjestu različitom od onog navedenog u članku 5. stavku 1.”

Zakonik o upravnom sporu

56 U članku 39. stavku 6. közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényja (Zakon br. I iz 2017. o Zakoniku o upravnom sporu) (*Magyar Közlöny* 2017/30; u daljnjem tekstu: Zakonik o upravnom sporu) navodi se:

„Ako ovim zakonom nije drugačije predviđeno, tužba nema učinak odgode stupanja na snagu upravnog akta.”

57 Članak 50. Zakonika o upravnom sporu predviđa:

„1. Svaka osoba kojoj su pravo ili opravdani interes povrijeđeni djelovanjem upravnog tijela ili održavanjem situacije koja je posljedica tog djelovanja može podnijeti, u bilo kojem stadiju postupka, zahtjev za neposrednu sudsku zaštitu nadležnom sudu, kako bi se spriječila neposredna opasnost od nastanka štete ili ishodila privremena odluka o spornom pravnom odnosu ili održavanju situacije koja je dovela do spora.

2. U okviru zahtjeva za neposrednu zaštitu moguće je zahtijevati:

a) suspenzivno djelovanje,

[...]”

Uredba Vlade 301/2007

58 U članku 33. a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (Uredba Vlade 301/2007. (XI. 9.) o provedbi Zakona o pravu azila) (*Magyar Közlöny* 2007/151) predviđa se:

„1. Ako je to opravdano s obzirom na osobne prilike tražitelja azila koji treba posebno postupanje, tijelo nadležno za pitanja azila dužno je pobrinuti se da on ima pravo na zaseban smještaj u prihvatilištu.

2. Potrebno je pobrinuti se – koliko je god to moguće – da se jedinstvo obitelji sačuva i onda kad osoba koja treba posebno postupanje ima pravo na odvojen smještaj.”

59 U članku 34. stavku 1. te uredbe predviđa se:

„Pored odredbi članaka 26. i 27., tražitelji azila koji trebaju posebno postupanje – u mjeri u kojoj je to nužno s obzirom na njihove osobne prilike te na temelju medicinskog nalaza – imaju pravo na besplatan pristup zdravstvenim uslugama koje su opravdane s obzirom na njihovo zdravstveno stanje, programima rehabilitacije, psihološkoj skrbi, uključujući i kliničku psihološku skrb, kao i psihoterapijskom liječenju.”

Predsudski postupak

60 Dana 11. prosinca 2015. Komisija je Mađarskoj uputila službenu opomenu u kojoj je toj državi članici prigovorila da je povrijedila, među ostalim, članak 46. stavke 1., 3., 5. i 6. Direktive 2013/32.

61 Mađarska je odgovorila na tu službenu opomenu tvrdeći da je njezin propis u skladu s pravom Unije.

62 Dana 7. ožujka 2017. Mađarska je donijela Zakon br. XX iz 2017. Komisija je smatrala da bi taj zakon mogao stvoriti dodatne zabrinutosti u odnosu na one koje su već iznesene u navedenoj službenoj opomeni.

63 Komisija je stoga 18. svibnja 2017. Mađarskoj uputila dodatnu službenu opomenu u kojoj joj je prigovorila da ne ispunjava obveze koje ima na temelju članka 5., članka 6. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115, članaka 3., 6. i 7., članka 24. stavka 3., članka 31. stavka 8. članka 33., 38., 43. i članka 46. stavaka 1., 3., 5. i 6. Direktive 2013/32 kao i članaka 2., 8., 9., 11. i članka 17. stavka 2. Direktive 2013/33, u vezi s člankom 2. točkom (g) i člankom 17. stavcima 3. i 4. te direktive, i, konačno, člancima 6., 18. i 47. Povelje.

64 Dopisom od 18. srpnja 2017. Mađarska je odgovorila na tu dodatnu službenu opomenu, nakon čega je dopunila svoj odgovor 2. listopada i 20. studenoga 2017. Iako je tvrdila da je njezin propis bio u skladu s pravom Unije, ona ga je ipak izmijenila u pogledu određenih specifičnih pitanja.

65 Dana 8. prosinca 2017. Komisija je Mađarskoj uputila obrazloženo mišljenje, koje joj je dostavljeno istog dana, u kojem je utvrdila da ta država članica nije poštovala obveze koje ima na temelju članka 5., članka 6. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115, članaka 3. i 6., članka 24. stavka 3., članka 43. i članka 46. stavaka 3., 5. i 6. Direktive 2013/32 te članka 2. točke (h) i članaka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33, u vezi s člancima 6., 18. i 47. Povelje:

- time što je u postupcima povodom tužbe protiv odluke kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu ograničila ispitivanje iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 na činjenice i pitanja pravne naravi koji su razmatrani prilikom donošenja odluke;
- time što u svoje nacionalno pravo nije prenijela članak 46. stavak 5. Direktive 2013/32 i što je usvojila odredbe kojima se odstupa od općeg pravila o „automatskom suspenzivnom djelovanju” tužbe tražitelja međunarodne zaštite u slučajevima koji nisu obuhvaćeni člankom 46. stavkom 6. te direktive;
- time što prisilno sprovodi na drugu stranu granične ograde državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području Mađarske, ne poštujući postupke i jamstva definirane u članku 5., članku 6. stavku 1., članku 12. stavku 1. i članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115;
- time što je odredila da zahtjev za azil mora biti podnesen osobno nadležnom tijelu isključivo u tranzitnoj zoni;

- time što je odredila da na sve tražitelje azila, osim maloljetnika bez pratnje mlađih od 14 godina, treba primjenjivati postupak koji dovodi do toga da oni moraju biti zadržani tijekom cijelog trajanja postupka za priznavanje azila u objektima tranzitne zone, koje mogu napustiti samo u smjeru Srbije, te što nije predvidjela odgovarajuća jamstva koja bi pratila to zadržavanje;
 - time što je skratila s osam na tri dana rok utvrđen za podnošenje zahtjeva za nadzor prvostupanjskih odluka kojima se odbija zahtjev za azil.
- 66 Dana 8. veljače 2018. Mađarska je odgovorila na Komisijino obrazloženo mišljenje, ponovno tvrdeći da je njezin propis bio u skladu s pravom Unije.
- 67 Budući da nije bila uvjerena očitovanjima koja je iznijela Mađarska, Komisija je 21. prosinca 2018. odlučila podnijeti predmetnu tužbu.

O tužbi

Uvodne napomene

- 68 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju (presuda od 28. siječnja 2020., Komisija/Italija (Direktiva o suzbijanju kašnjenja u plaćanju), C-122/18, EU:C:2020:41, t. 58. i navedena sudska praksa). Dakle, postojanje ili nepostojanje navodne povrede obveze treba ocjenjivati u kontekstu stanja nacionalnog zakonodavstva koje je u tom trenutku bilo na snazi (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Širokopojasne mreže), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 23. i 24.).
- 69 Mađarska je na raspravi potvrdila da su se nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju koje joj je uputila Komisija, odnosno 8. veljače 2018., odredbe Zakona br. XX iz 2017. primjenjivale na cijelom državnom području Mađarske, s obzirom na to da je primjena vladine uredbe kojom je na cijelom njezinu državnom području proglašeno „krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja” u smislu Zakona o pravu azila bila produljena najmanje do tog dana.
- 70 Prema tome, prilikom ispitivanja usklađenosti mađarskog propisa s odredbama prava Unije za koje Komisija smatra da ih je Mađarska povrijedila Sud mora uzeti u obzir izmjene koje su u taj propis unesene Zakonom br. XX iz 2017.

Prvi prigovor, u pogledu pristupa postupku za priznavanje međunarodne zaštite

Argumentacija stranaka

- 71 Komisija smatra da je Mađarska povrijedila članke 3. i 6. Direktive 2013/32 time što je tražila da se zahtjev za azil mora podnijeti osobno i isključivo u tranzitnim zonama Röszke (Mađarska) i Tompa (Mađarska), pristup kojima su mađarska tijela vrlo ograničila.
- 72 U tom pogledu Komisija kao prvo napominje da, u slučaju proglašenja kriznog stanja uzrokovanog masovnim useljavanjem, članak 80/J stavak 1. Zakona o pravu azila, uveden Zakonom br. XX iz 2017., načelno propisuje da se svi zahtjevi za azil moraju podnijeti osobno u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, na srbijansko-mađarskoj granici.

- 73 Komisija, štoviše, tvrdi da mađarska tijela dopuštaju tek vrlo ograničen broj dnevnih ulazaka u svaku od tih tranzitnih zona. Navodi da je utvrđeno da od 23. siječnja 2018. samo jedna osoba dnevno može ući u svaku od tih tranzitnih zona, što stvara višemjesečna čekanja da bi se moglo ući u jednu od njih radi podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 74 Tvrdi da se prihvati u svaku od tranzitnih zona Röszke i Tompa obavlja na temelju neformalne liste čekanja koju mađarskim tijelima dostavljaju „čelnici zajednica”. Kako navodi, budući da u kopnenom pojasu koji razdvaja srbijansko-mađarsku granicu od tih tranzitnih zona ne postoji nikakva infrastruktura, mali broj osoba čeka pred ulazom u te zone, a većina njih boravi u okolnim selima u Srbiji.
- 75 Drugo, Komisija napominje da iz članaka 3. i 6. Direktive 2013/32 proizlazi da su države članice dužne osigurati da svaka osoba koja želi zatražiti međunarodnu zaštitu može podnijeti zahtjev u tom smislu na njihovu državnom području i da nakon dolaska na njihovo državno područje ima pristup postupku za priznavanje te zaštite. Tvrdi da ta obveza vrijedi neovisno o trećoj zemlji preko čijeg je državnog područja tražitelj stigao na granicu države članice.
- 76 Međutim, ne dopuštajući osobama koje se nalaze u tranzitnim zonama Röszke i Tompa podnošenje i evidentiranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu te ograničavajući na krajnje restriktivan način pristup tim zonama, Mađarska je onemogućila osobama koje se nalaze na njezinim granicama podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i evidentiranje tog zahtjeva u roku predviđenom Direktivom 2013/32.
- 77 Prema Komisijinu mišljenju, neovisno o točnom broju osoba koje čekaju, sustav koji uvjetuje pravo na evidentiranje predviđeno člankom 6. Direktive 2013/32 podnošenjem zahtjeva na točno određenom mjestu, pristup kojemu je ograničen tijekom dugog razdoblja, nije u skladu sa zahtjevom, predviđenim tim člankom, prema kojem pristup postupku treba biti pravodobno osiguran.
- 78 Mađarska kao prvo odgovara da tražitelji međunarodne zaštite nemaju pravo izabrati svoju zemlju azila i da jedan dio osoba koje su se pojavile na njezinim granicama ne bježi od progona od kojeg bi bile izravno ugrožene.
- 79 Nadalje tvrdi da je potrebno uzeti u obzir ne samo članak 6. stavak 1. Direktive 2013/32 nego i stavke 2. i 3. tog članka, koji upućuju na to da zakonodavac Unije dopušta državama članicama da od tražitelja međunarodne zaštite zahtijevaju da osobno podnese svoj zahtjev na točno određenom mjestu, što nužno podrazumijeva da možda nije moguće istodobno podnijeti vrlo velik broj zahtjeva.
- 80 Štoviše, navodi da Direktiva 2013/32 ne određuje broj mjesta na kojima svaka država članica mora osigurati mogućnost podnošenja zahtjeva za azil. Mađarska smatra da su nakon isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju na njezinu državnom području postojale dvije tranzitne zone, smještene u Röszkeu i Tompi, na putu tražitelja međunarodne zaštite, u kojima je postojala mogućnost podnošenja takvih zahtjeva. Nadalje tvrdi da većina osoba koje nezakonito ulaze u Mađarsku pokušava prijeći srbijansko-mađarsku granicu u blizini tih tranzitnih zona, tako da se od tih osoba moglo opravdano očekivati da će svoj zahtjev podnijeti u tim tranzitnim zonama.
- 81 Pravu Unije stoga se ne protivi članak 80/J stavak 1. Zakona o pravu azila, koji se, uostalom, primjenjuje samo u slučaju proglašenja „kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja”.
- 82 Mađarska, osim toga, napominje da se takvo krizno stanje može proglasiti među ostalim i onda kad to opravdavaju nacionalni zahtjevi u pogledu javnog reda i unutarne sigurnosti. Tvrdi da je u konkretnom slučaju u Mađarskoj tijekom 2018. počinjeno preko 17 000 kaznenih djela povezanih s nezakonitim useljavanjem. Smatra da obveza podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u tranzitnim zonama stoga doprinosi većoj učinkovitosti borbe protiv trgovanja ljudima i da ispunjava obvezu zaštite granica schengenskog prostora.

- 83 Nadalje, navodi da članak 80/J stavak 1. Zakona o pravu azila predviđa iznimke od obveze da zahtjev za azil mora biti podnesen u tim tranzitnim zonama. Tvrdi da osobe koje zakonito borave na državnom području Mađarske tako mogu podnijeti svoj zahtjev na bilo kojem mjestu na tom području.
- 84 Osim toga, tvrdi da se nakon što zahtjev bude podnesen u odnosnoj tranzitnoj zoni postupak pokreće sukladno općim pravilima. Smatra dakle da članak 32/D Zakona o pravu azila jamči da će nakon podnošenja zahtjeva tijelo nadležno za pitanja azila odmah pokrenuti taj postupak. Evidentiranje tog zahtjeva se stoga provodi odmah nakon što bude podnesen u odnosnoj tranzitnoj zoni, a u svakom slučaju najkasnije u roku od 24 sata, sukladno članku 6. stavku 1. Direktive 2013/32.
- 85 Drugo, Mađarska osporava činjenicu da je pristup tranzitnim zonama bio ograničen. Osim toga, tvrdi da – iako mađarska tijela znaju za praksu koja se sastoji u tome da se tražitelji azila koji pristupaju postupku za priznavanje azila u Srbiji ili koji ostvaruju pomoć u toj trećoj državi članici pojavljuju ispred tih tranzitnih zona prema redoslijedu koji su, na temelju listi koje su ona sama sastavila, odredila srbijanska tijela i određene organizacije – mađarska tijela nemaju nikakav utjecaj na tako utvrđen redoslijed i ne sudjeluju u sastavljanju takvih listi, baš kao što ih i ne koriste.
- 86 Konačno, suprotno navodima Komisije, nepostojanje dugih redova pred ulazima u tranzitne zone Röszke i Tompa objašnjava se činjenicom da se protiv tih osoba trenutno vodi ili se već vodio postupak za priznavanje azila u Srbiji i da one ostvaruju pomoć u toj trećoj državi.

Ocjena Suda

- 87 Svojim prvim prigovorom Komisija u bitnome prigovara da je Mađarska povrijedila članke 3. i 6. Direktive 2013/32 time što je samo vrlo malom broju osoba dopustila da iz Srbije dnevno uđu u tranzitne zone Röszke i Tompa, smještene u neposrednoj blizini srbijansko-mađarske granice, dok se zahtjevi za međunarodnu zaštitu mogu podnositi samo osobno i samo u tim tranzitnim zonama.
- 88 U prvom redu treba istaknuti da se, prvo, sukladno članku 3. stavku 1. Direktive 2013/32, ta direktiva primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području država članica, uključujući i na granici, u teritorijalnim vodama ili u njihovoj tranzitnoj zoni.
- 89 Drugo, članak 6. navedene direktive, naslovljen „Pristup postupku”, u stavku 1. prvom podstavku određuje da kad osoba podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu tijelu koje je prema nacionalnom pravu nadležno za evidentiranje takvih zahtjeva, evidentiranje se obavlja najkasnije tri radna dana nakon podnošenja zahtjeva. U članku 6. stavku 1. drugom podstavku iste direktive navodi se da ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen drugim tijelima koja mogu zaprimati takve zahtjeve, ali koja prema nacionalnom pravu nisu nadležna za njihovo evidentiranje, države članice moraju osigurati da se evidentiranje provede najkasnije šest radnih dana od podnošenja zahtjeva.
- 90 Zakonodavac Unije je time prihvatio široko poimanje tijela koja, iako nisu nadležna za evidentiranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ipak takve zahtjeve mogu zaprimati u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/32. Stoga se državno tijelo načelno mora smatrati takvim tijelom ako je vjerojatno da mu zahtjev za međunarodnu zaštitu podnese državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2020., *Ministerio Fiscal* (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 57. do 59.). Uostalom, u članku 6. stavku 1. trećem podstavku te direktive izričito se navodi da se takvim tijelima smatraju policijske službe, granična policija, tijela nadležna za useljavanje i službenici centara za zadržavanje.
- 91 Treće, kada zbog velikog broja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji istodobno traže međunarodnu zaštitu, u praksi je vrlo teško poštovati rokove utvrđene u članku 6. stavku 1. navedene direktive, članak 6. stavak 5. iste direktive iznimno omogućava državama članicama da evidentiraju zahtjeve za međunarodnu zaštitu u roku od deset radnih dana od njihova podnošenja.

- 92 Četvrto, treba dodati da sukladno članku 6. stavcima 2. i 3. Direktive 2013/32, osobe koje su podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu moraju imati stvarnu mogućnost podnijeti ga u najkraćem roku, pri čemu, ne dovodeći u pitanje takvo pravo, države članice mogu tražiti da takav zahtjev mora biti podnesen osobno i/ili na za to predviđenom mjestu.
- 93 Iz navedenog proizlazi da su države članice u pravilu dužne evidentirati, u roku utvrđenom u članku 6. Direktive 2013/32, svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu koji su državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva podnijeli državnim tijelima obuhvaćenim područjem primjene te direktive i da one potom moraju osigurati da predmetne osobe imaju stvarnu mogućnost žurnog podnošenja svojeg zahtjeva (vidjeti u tom smislu presudu od 25. siječnja 2018., Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, t. 76.).
- 94 Unatoč tome, treba, kao drugo, naglasiti da se, kao što je i Komisija potvrdila na raspravi, njegov prvi prigovor ne odnosi na postupak evidentiranja ili podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao takvog, nego na način na koji takav zahtjev mora prethodno imati mogućnost podnošenja mađarskim tijelima.
- 95 U tom pogledu treba istaknuti, kao prvo, da iz članka 7. Direktive 2013/32 proizlazi da su države članice dužne zajamčiti pravo svakom državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva da podnese, u svoje ime ili preko treće osobe, zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 96 Taj članak 7., tumačen u vezi s člankom 3. stavkom 1. navedene direktive, daje dakle svim državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva pravo podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući i na granicama države članice ili u njezinim tranzitnim zonama. U tom pogledu, iako je točno da, kao što to napominje Mađarska, članak 6. stavak 3. navedene direktive državama članicama dopušta da propišu da zahtjevi za međunarodnu zaštitu moraju biti podneseni na određenom mjestu, treba reći da nijedna odredba te direktive ne određuje slično pravilo u pogledu podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 97 Takav se zahtjev uostalom smatra podnesenim od trenutka kad je odnosna osoba očitovala svoju volju, pred jednim od tijela iz članka 6. stavka 1. Direktive 2013/32, da ostvari međunarodnu zaštitu, pri čemu to očitovanje volje ne može biti podvrgnuto bilo kakvoj administrativnoj formalnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2020., Ministerio Fiscal (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 93. i 94.).
- 98 Dakle, iz članka 6. Direktive 2013/32 proizlazi da svaki državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva ima pravo podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu jednom od tijela navedenih u tom članku, očitujući volju, pred jednim od tih tijela, da ostvari međunarodnu zaštitu.
- 99 Drugo, treba naglasiti da podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu jednom od tijela iz članka 6. Direktive 2013/33 predstavlja glavni stadij u postupku odobravanja međunarodne zaštite.
- 100 Naime, državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva stječe status tražitelja međunarodne zaštite u smislu članka 2. točke (c) Direktive 2013/32 čim podnese takav zahtjev (presuda od 25. lipnja 2020., Ministerio Fiscal (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 92.).
- 101 Nadalje, upravo od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu počinje teći rok u kojem taj zahtjev mora biti evidentiran sukladno članku 6. stavku 1. te direktive, a tražitelju mora biti pružena mogućnost da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u najkraćem roku, kako to zahtijeva članak 6. stavak 2. navedene direktive. Također treba naglasiti da podnošenjem tog zahtjeva počinje teći rok u kojem, sukladno članku 31. iste direktive, tijelo odlučivanja u načelu mora odlučiti o zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

- 102 Pravo na podnošenje takvog zahtjeva uvjetuje stoga djelotvorno poštovanje prava da taj zahtjev bude evidentiran i da može biti podnesen i razmotren u rokovima utvrđenim Direktivom 2013/32, a u konačnici i djelotvornost prava na azil, zajamčenog člankom 18. Povelje.
- 103 Prema tome, država članica ne smije – jer će inače dovesti u pitanje korisni učinak članka 6. te direktive – neopravdano odlagati trenutak od kojeg je dotičnoj osobi omogućeno da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 104 Treće, treba podsjetiti da se sam cilj navedene direktive, posebno onaj iz njezina članka 6. stavka 1., sastoji u jamčenju učinkovitog, jednostavnog i brzog pristupa postupku međunarodne zaštite (presuda od 25. lipnja 2020., *Ministerio Fiscal* (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 82.).
- 105 Članak 8. stavak 1. iste direktive uostalom potvrđuje takav cilj. Naime, cilj je te odredbe olakšati podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, prije svega obvezujući države članice da pruže informacije o mogućnosti podnošenja takvog zahtjeva svim državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva koji se pojave na graničnom prijelazu, uključujući tranzitne zone na vanjskim granicama, kad postoje indicije koje ukazuju na to da ta osoba možda namjerava podnijeti takav zahtjev.
- 106 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 6. Direktive 2013/32 obvezuje države članice da osiguraju da dotične osobe imaju mogućnost djelotvorno iskoristiti pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući i na njezinim granicama, čim o tome očituju volju, kako bi se taj zahtjev evidentirao i kako bi mogao biti podnesen i ispitan uz stvarno poštovanje rokova utvrđenih tom direktivom.
- 107 U konkretnom slučaju valja ispitati je li Mađarska postupila po tom zahtjevu.
- 108 U tom pogledu ta država članica potvrđuje da članak 80/J Zakona o pravu azila propisuje državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva koji, dolazeći iz Srbije, u Mađarskoj žele pristupiti postupku za priznavanje međunarodne zaštite da moraju ne samo postaviti nego i podnijeti svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u jednoj od dviju tranzitnih zona Röszke i Tompa.
- 109 Mađarska je tako u svojim očitovanjima naglasila da rok utvrđen u članku 6. stavku 1. Direktive 2013/32 za registraciju zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može početi teći sve dok tražitelji međunarodne zaštite ne stignu do jedne od tih tranzitnih zona. Prema tome, oni mogu podnijeti zahtjeve samo u tim zonama, što je Mađarska uostalom i potvrdila na raspravi.
- 110 Imajući u vidu ovo uvodno pojašnjenje, valja ispitati jesu li mađarska tijela izvršila, kako to tvrdi Komisija, drastično ograničenje broja osoba koje u praksi imaju pravo dnevno ući u svaku od tih tranzitnih zona kako bi ondje podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 111 U tom pogledu treba prije svega podsjetiti da upravna praksa može biti predmet tužbe zbog povrede obveze ako ima određeni stupanj dosljednosti i općenitosti (vidjeti, osobito, presude od 9. svibnja 1985., *Komisija/Francuska*, 21/84, EU:C:1985:184, t. 13. i od 5. rujna 2019., *Komisija/Italija (Bakterija Xylella fastidiosa)*, C-443/18, EU:C:2019:676, t. 74.).
- 112 Nadalje, na Komisiji je da dokaže postojanje navodne povrede obveze i da Sudu dostavi dokaze potrebne za provjeru postoji li ta povreda obveze i pritom se ne može pozivati ni na kakvu presumpciju (vidjeti, osobito, presude od 27. travnja 2006., *Komisija/Njemačka*, C-441/02, EU:C:2006:253, t. 48. i od 2. svibnja 2019., *Komisija/Hrvatska (Odlagalište Biljane Donje)*, C-250/18, neobjavljena, EU:C:2019:343, t. 33.). Tek kada Komisija pruži dovoljno dokaza iz kojih su vidljive određene činjenice nastale na području tužene države članice, na toj je državi članici da utemeljeno i detaljno ospori podnesene

podatke i posljedice koje iz njih proizlaze (vidjeti, osobito, presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, t. 44. i od 28. ožujka 2019., Komisija/Irska (Sustav za prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda), C-427/17, neobjavljena, EU:C:2019:269, t. 39.).

- 113 Što se konkretno tiče prigovora o provedbi nacionalnog propisa, Sud je smatrao da dokazivanje povrede obveze države članice zahtijeva pružanje dokaza posebne naravi u odnosu na dokaze koji se obično uzimaju u obzir u postupcima zbog povrede obveze koji se odnose samo na sadržaj nacionalne odredbe i da se u tim okolnostima povreda obveze može utvrditi samo dovoljno dokumentiranim i obrazloženim dokazivanjem prakse za koju se terete nacionalna upravna tijela i/ili sudovi, a pripisuje se dotičnoj državi članici (presude od 27. travnja 2006., Komisija/Njemačka, C-441/02, EU:C:2006:253, t. 49. i od 9. srpnja 2015., Komisija/Irska, C-87/14, EU:C:2015:449, t. 23.).
- 114 U konkretnom slučaju, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 59. svojeg mišljenja, Komisija je uz tužbu priložila više izvještaja koji potkrepljuju njezinu tvrdnju da su državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji su željeli podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu tijelima koja ureduju u tranzitnim zonama Röszke i Tompa prolazili kroz višemjesečna razdoblja čekanja uzrokovana ustaljenom i opće primjenjivanom praksom mađarskih tijela, koja se primjenjivala i nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 8. veljače 2018., a sastojala se u ograničavanju dozvoljenih ulazaka u te dvije tranzitne zone na vrlo mali broj osoba dnevno.
- 115 Tako su, prema jednom od tri izvještaja Ureda visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (HCR) priloženom uz tužbu Komisije, mađarska tijela od listopada 2015. odlučila ograničiti broj dozvoljenih dnevnih ulazaka u svaku od tranzitnih zona Röszke i Tompa. Iz ova tri izvještaja razvidno je i da se broj dopuštenih dnevnih ulazaka u te tranzitne zone postupno i kontinuirano smanjivao, tako da su tijekom 2018. godine samo dvije osobe dnevno imale pravo ući u svaku od tih tranzitnih zona. S tim u vezi treba dodati da su navedeni izvještaji osobito važni s obzirom na ulogu koju HCR ima na temelju Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 137., br. 2545 (1954.)), u skladu s kojom treba tumačiti pravila prava Unije koja ureduju azil (vidjeti u tom smislu presudu od 23. svibnja 2019., Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 116 Osim toga, podaci sadržani u tim izvještajima u velikoj mjeri potvrđuju primjedbe iznesene u dvama izvješćima iz 2017., s jedne strane, posebnog predstavnika glavnog tajnika Vijeća Europe za migracije i izbjeglice i, s druge strane, Europskog odbora za suzbijanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja., priloženima uz tužbu, a na koje se Komisija također poziva.
- 117 Nadalje, iz izvještaja HCR-a priloženih uz tužbu proizlazi da činjenica da su mađarska tijela odredila maksimalni broj dopuštenih dnevnih ulazaka u svaku od tranzitnih zona Röszke i Tompa ima za posljedicu da su državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji se nalaze u Srbiji u neposrednoj blizini srbijansko-mađarske granice i žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu u Mađarskoj bili suočeni sa sve duljim razdobljima čekanja, a u veljači 2018. ono je iznosilo više od 11 mjeseci.
- 118 Prema tome, Komisija je dovoljno dokumentirano i obrazloženo dokazala postojanje – po proteku roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 8. veljače 2018. – ustaljene i opće primjenjivane upravne prakse mađarskih tijela čiji je cilj ograničiti pristup tranzitnim zonama Röszke i Tompa sustavno i toliko drastično da se državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji, dolazeći iz Srbije, u Mađarskoj namjeravaju pristupiti postupku za priznavanje međunarodne zaštite u praksi susreću gotovo s nemogućnošću podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Mađarskoj.
- 119 Međutim, takva upravna praksa nije u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 6. stavka 1. Direktive 2013/32.
- 120 Nijedan od argumenata na koji se Mađarska poziva ne može dovesti u pitanje takav zaključak.

- 121 U tom pogledu valja prije svega istaknuti da ta država članica doista osporava činjenicu da su upravni naputci imali za cilj ograničiti broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se dnevno mogu podnijeti u svakoj od tranzitnih zona Röszke i Tompa.
- 122 Međutim, pored činjenice da taj navod formalno opovrgavaju izvještaji spomenuti u točkama 115. i 116. ove presude, Mađarska nije u dovoljnoj mjeri pravno potkrijepila zbog čega su, ako navodno ne postoje takvi naputci, liste čekanja – za koje je priznala da postoje – bile sastavljene radi utvrđivanja redosljeda po kojem osobe koje se nalaze u Srbiji, u neposrednoj blizini tranzitnih zona Röszke i Tompa, i koje žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu u jednoj od tih tranzitnih zona mogu tamo ući.
- 123 U tom pogledu, čak i da, kako to tvrdi Mađarska, mađarska tijela nisu sudjelovala u sastavljanju tih lista i da nisu imala utjecaja na redosljed ulaska u tranzitne zone koji je na taj način utvrđen u navedenim listama, činjenica je da samo postojanje tih lista treba promatrati kao neizbježnu posljedicu prakse utvrđene u točki 118. ove presude.
- 124 Osim toga, ne može se prihvatiti ni argumentacija Mađarske prema kojoj postupno nestajanje velikih redova pred ulazima u te tranzitne zone dokazuje da ne postoji nikakvo ograničenje ulaska u navedene tranzitne zone.
- 125 Naime, nesporno je da u kopnenom pojasu koji razdvaja srbijansko-mađarsku granicu od središnjeg ulaza u tranzitne zone Röszke i Tompa ne postoji nikakva infrastruktura, tako da je iznimno teško ondje ostati dulje vrijeme. Nadalje, kao što je Komisija s pravom naglasila, iz izvještaja dostavljenih u prilogu njezine tužbe može se zaključiti da se duljina redova pred ulazom u svaku od tranzitnih zona smanjila od trenutka kad su se pojavile liste čekanja, spomenute u točki 122. ove presude, s obzirom na to da su srpska tijela sprovodila samo osobe razvrstane na tim listama u kopneni pojas koji razdvaja srbijansko-mađarsku granicu od središnjeg ulaza dotične tranzitne zone, dan prije datuma od kojeg su navedene osobe smjele ući u tu tranzitnu zonu.
- 126 Prema tome, nestanak velikih redova pred ulazima u tranzitne zone Röszke i Tompa ne može dovesti u pitanje zaključak da su mađarska tijela odlučila drastično ograničiti pristup tim zonama.
- 127 Konačno, iako je točno da, kao što to podsjeća Mađarska, države članice moraju osigurati osobito zakonit prelazak vanjskih granica u skladu s Uredbom 2016/399, pridržavanje takve obveze ipak ne smije biti opravdanje da države članice krše članak 6. Direktive 2013/32.
- 128 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. Direktive 2013/32 u vezi s njezinim člankom 3. time što je propisala da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji, dolazeći iz Srbije, na njezinu državnom području namjeravaju pristupiti postupku za priznavanje međunarodne zaštite mogu podnijeti samo u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, usvajajući pritom ustaljenu i opće primijenjenu upravnu praksu kojom se drastično ograničava dnevni broj tražitelja koji imaju pravo ući u te tranzitne zone.

Drugi i treći prigovor u pogledu zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite

Argumentacija stranaka

– Drugi prigovor

- 129 Svojim drugim prigovorom Komisija prigovara da je Mađarska povrijedila članak 24. stavak 3. i članak 43. Direktive 2013/32.

- 130 U prvom redu Komisija naglašava da se, prvo, u članku 26. Direktive 2013/32 određuje načelno pravilo prema kojem tražitelju međunarodne zaštite ne može biti određeno zadržavanje samo zbog toga što je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Smatra da, iako je točno da članak 43. te direktive državama članicama dopušta da u tom pogledu primijene posebna pravila kad uvode postupke na granici, one su u takvim slučajevima ipak dužne ispunjavati zahtjeve predviđene tim člankom 43. Tvrdi međutim da Zakon br. XX iz 2017. uvodi nove odredbe koje nisu u skladu s navedenim člankom 43.
- 131 Tako smatra da se prema članku 80/J stavku 5. Zakona o pravu azila cijeli postupak razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora odvijati u tranzitnoj zoni, suprotno onome što predviđa taj isti članak 43.
- 132 Nadalje, tvrdi da taj članak 80/J stavak 5. ne ograničava trajanje postupka na granici na četiri tjedna, kako to zahtijeva članak 43. Direktive 2013/32.
- 133 Drugo, Komisija smatra da posebna postupovna jamstva iz poglavlja II. Direktive 2013/32 također nisu bila poštovana. Tako se „odgovarajuća pomoć” koju moraju ostvarivati osobe koje trebaju ta posebna postupovna jamstva, sukladno članku 24. stavku 3. te direktive, ne može osigurati tijekom postupka predviđenog u članku 80/J Zakona o pravu azila s obzirom na to da Zakon br. XX iz 2017. odgađa, u slučaju kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja, primjenu odredbi Zakona o pravu azila koje određuju da se postupci na granici ne primjenjuju na tražitelje koji trebaju takva posebna postupovna jamstva.
- 134 Prema mišljenju Komisije, članak 80/J stavak 5. Zakona o pravu azila obvezuje dakle tražitelje, protivno članku 24. stavku 3. i članku 43. Direktive 2013/32, da ostanu u odnosnoj tranzitnoj zoni i po isteku roka od četiri tjedna kako bi se njihov zahtjev u potpunosti ispitao, pri čemu to ispitivanje nije ograničeno samo na slučajeve nedopuštenosti predviđene člankom 33. te direktive ili na ispitivanje merituma u slučajevima predviđenima njezinim člankom 31. stavkom 8., a osobama kojima su potrebna posebna postupovna jamstva iz poglavlja II. Direktive 2013/32 ne pruža se „odgovarajuća pomoć”.
- 135 Drugo, Komisija smatra da članak 72. UFEU-a državama članicama ne omogućava da odbiju primijeniti pravo Unije općenitim pozivanjem na održavanje javnog reda i unutarne sigurnosti.
- 136 U tom pogledu Komisija napominje da krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja očito nije bilo proglašeno na državnom području Mađarske na prijelazno razdoblje.
- 137 Osim toga, navodi da je zakonodavac Unije predvidio slučaj kad veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva istodobno traži međunarodnu zaštitu, prije svega u članku 6. stavku 5., članku 14. stavku 1., članku 31. stavku 3. točki (b) i članku 43. stavku 3. Direktive 2013/32, članku 10. stavku 1. i članku 18. stavku 9. Direktive 2013/33 te u članku 18. Direktive 2008/115. Cilj tih pravila je omogućiti državama članicama da izaberu fleksibilna rješenja u izvanrednim slučajevima i da se u određenoj mjeri udalje od pravila koja se inače primjenjuju. Stoga se krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja na koje se Mađarska poziva može i mora rješavati u okvirima prava Unije.
- 138 Mađarska odgovara, kao prvo, da postupci koji se provode u tranzitnim zonama imaju uporište u općim pravilima predviđenima Direktivom 2013/32, tako da ti postupci ne moraju biti u skladu s člankom 43. te direktive koji uređuje postupke na granici.
- 139 Tvrdi da su, prema propisu koji se primjenjuje od isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, tranzitne zone Rösze i Tompa u osnovi otvorena prihvatilišta smještena u blizini srbijansko-mađarske granice, u kojima se provodi cijeli postupak razmatranja zahtjeva za azil.

140 Kada je riječ, kao drugo, o poštovanju članka 24. stavka 3. Direktive 2013/32, Mađarska tvrdi da članak 4. stavak 3. Zakona o pravu azila uspostavlja načelo prema kojem se odredbe tog zakona moraju primjenjivati vodeći računa o specifičnim potrebama tražitelja koji trebaju posebno postupanje. Stoga tijelo nadležno za pitanja azila mora stalno paziti na posebne potrebe tih tražitelja, tijekom cijelog postupka. Posebne potrebe tih tražitelja specifičnije se uzimaju u obzir i u drugim odredbama.

141 Treće, članak 72. UFEU-a u svakom slučaju dopušta Mađarskoj da proglasi krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja i da u takvom stanju primjenjuje derogatorna postupovna pravila. U tom pogledu ta država članica smatra da su se odredbe sekundarnog prava na koje se Komisija poziva pokazale nedovoljne za zadovoljavajuće upravljanje stanjem koje je vladalo nakon krize iz 2015. godine.

– Treći prigovor

142 Komisija prigovara Mađarskoj da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 2. točke (h) te članka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33 time što zadržava sve tražitelje međunarodne zaštite, osim maloljetnika bez pratnje mlađih od 14 godina, tijekom cijelog trajanja postupka razmatranja njihova zahtjeva, ne poštujući jamstva propisana u tom pogledu.

143 Komisija, kao prvo, napominje da obvezni boravak tražitelja u jednoj od tranzitnih zona Röszke ili Tompa dovodi do ograničavanja njihove osobne slobode u toj mjeri da ga treba izjednačiti sa zadržavanjem u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2013/33.

144 Tvrdi naime da su te tranzitne zone zatvorene lokacije koje tražitelji mogu napustiti samo u smjeru Srbije. Nadalje, navodi da prema članku 80/K stavku 2. točki d) Zakona o pravu azila tijelo nadležno za pitanja azila može obustaviti postupak ako tražitelj napusti odnosnu tranzitnu zonu. Smatra da taj tražitelj stoga nije stvarno slobodan napustiti tu zonu jer bi se na taj način izložio riziku da ispitivanje njegova zahtjeva bude obustavljeno i da time izgubi mogućnost priznavanja međunarodne zaštite.

145 Komisija također napominje da vrijeme koje je tražitelj međunarodne zaštite proveo u tranzitnim zonama predstavlja značajan čimbenik za utvrđivanje može li se boravak u tim zonama smatrati zadržavanjem. Tvrdi da su predstavnici Komisije na licu mjesta utvrdili da su pojedini tražitelji ondje boravili više od četrnaest mjeseci.

146 Drugo, Komisija tvrdi da takvo zadržavanje nije u skladu s člankom 26. Direktive 2013/32 te člankom 8. stavcima 2. i 3., člankom 9. i člankom 11. stavkom 2. Direktive 2013/33 jer se primjenjuje na temelju općeg pravila, sustavno, bez pojedinačne ocjene i bez izdavanja pisane obrazložene odluke, te da je uključivalo i maloljetnike, uz iznimku maloljetnika bez pratnje mlađih od 14 godina.

147 Iako članak 80/I Zakona o pravu azila ne isključuje da se u slučaju kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja primjenjuju nacionalne odredbe kojima se prenose odredbe prava Unije o zadržavanju tražitelja međunarodne zaštite, Komisija ipak smatra da te nacionalne odredbe nisu mjerodavne u takvoj situaciji zato što su u toj situaciji svi tražitelji dužni boraviti u jednoj od dviju tranzitnih zona sukladno članku 80/J stavku 5. tog zakona.

148 Mađarska odgovara da te tranzitne zone nisu mjesta za zadržavanje već se u osnovi radi o prihvatilištima smještenima na njezinu državnom području, na vanjskoj granici schengenskog prostora, koja su određena kao mjesta u kojima se provodi postupak za priznavanje azila u skladu s pravom Unije.

149 Ta država članica tvrdi da osoba koja želi doći na njezino državno područje može koristiti granični prijelaz, bez ulaska u jednu od navedenih tranzitnih zona, ako posjeduje valjane isprave. Osim toga, navodi da su navedene tranzitne zone zatvorene samo u smjeru Mađarske, radi zaštite vanjske granice

schengenskog prostora, dok su njihovi korisnici slobodni napustiti ih i otići u Srbiju. Nadalje, ni trajanje boravka u prihvatilištu ni kvaliteta uvjeta koji u njima vladaju ne mogu se uzimati u obzir prilikom utvrđivanja može li se boravak u tom prihvatilištu izjednačiti sa zadržavanjem.

- 150 Štoviše, tvrdi da se tražitelj koji napusti tranzitnu zonu ne izlaže nužno negativnim posljedicama. Naime, članak 80/K stavak 2. točka d) Zakona o pravu azila predviđa da u tom slučaju tijelo nadležno za pitanja azila donosi odluku na temelju informacija kojima raspolaže ili obustavlja postupak. Stoga smatra da čak i bez tražitelja to tijelo može odlučivati o zahtjevu za međunarodnu zaštitu te ga eventualno prihvatiti.
- 151 Uostalom, smatra da podnošenje zahtjeva za azil ne dovodi automatski do sustavnog oduzimanja slobode zato što prema članku 80/J stavku 1. točki c) Zakona o pravu azila, osoba koja zakonito boravi na državnom području Mađarske može podnijeti svoj zahtjev a da pritom ne mora otići u jednu od tranzitnih zona niti u njoj ostati.
- 152 Tvrdi da treba uzeti u obzir i članak 80/J stavak 1. točku b) Zakona o pravu azila koji konkretno uređuje podnošenje zahtjeva za azil od strane zadržanih osoba. Smatra da su, s druge strane, posebna pravila o zadržavanju i produljenju zadržavanja predviđena u člancima 31/A do 31/I tog zakona i da osiguravaju punu primjenu odredbi Direktive 2013/33 o zadržavanju.
- 153 Kada je riječ o posjetu predstavnika Komisije, Mađarska nadalje naglašava da je on uključivao samo tranzitnu zonu Röszke i da se ne može isključiti da osobe koje su predstavnici Komisije tom prilikom ispitali nisu bile tražitelji međunarodne zaštite nego osobe na koje se primjenjuje postupak u nadležnosti policijske službe za strance.
- 154 Konačno, Mađarska navodi da tijelo nadležno za pitanja azila u svakom slučaju donosi odluku o smještaju u određenu tranzitnu zonu, kao mjestu boravka koje je podnositelju zahtjeva određeno tijekom postupka za priznavanje azila u smislu članka 7. stavka 2. Direktive 2013/33, pri čemu je protiv te odluke moguće podnijeti pravni lijek. Osim toga, personalizirana narav smještaja i brige o podnositelju zahtjeva očituju se, među ostalim, u grupiranju tražitelja u stambenim objektima prema državljanstvu, nudjenju posebnog režima prehrane, kao i osiguravanju namještaja i zdravstvene skrbi, uključujući i psihološku skrb.

Ocjena Suda

- 155 Svojim drugim i trećim prigovorom, koje valja zajedno razmotriti, Komisija u bitnome prigovara da je Mađarska povrijedila članak 24. stavak 3. i članak 43. Direktive 2013/32 te članak 2. točku (h) i članke 8., 9. i 11. Direktive 2013/33 time što je uspostavila sustav općeg zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, ne poštujući uvjete i jamstva koji proizlaze iz tih odredbi.
- 156 Uvodno valja napomenuti da, suprotno navodima Mađarske, zatvaranje tih dviju tranzitnih zona nakon donošenja presude od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), nije relevantno za razmatranje predmetne tužbe. Naime, kao što se podsjeća u točki 68. ove presude, postojanje povrede treba ocjenjivati prema stanju u državi članici koje je postojalo nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju upućenom Komisiji, odnosno konkretno 8. veljače 2018.

– Postojanje zadržavanja u tranzitnim zonama Röszke i Tompa

- 157 Iz članka 80/J stavaka 1., 5. i 6. Zakona o pravu azila proizlazi da svaki tražitelj međunarodne zaštite koji već nema pravo boravka na državnom području Mađarske, mora ostati u jednoj od dviju tranzitnih zona Röszke i Tompa za sve vrijeme razmatranja njegova zahtjeva ili čak, ovisno o slučaju,

tijekom sudskog postupka u kojem se razmatra tužba za pobijanje eventualne odluke o odbijanju tog zahtjeva, osim ako podnositelj zahtjeva nije maloljetnik bez pratnje mlađi od 14 godina ili ako se na njega već ne primjenjuje mjera zadržavanja ili ograničenja osobne slobode u smislu članka 80/J stavka 1. tog zakona.

- 158 Međutim, Mađarska osporava tvrdnje Komisije da takva obveza ostanka u jednoj od tih dviju tranzitnih zona predstavlja zadržavanje u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2013/33.
- 159 S tim u vezi treba istaknuti da je zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u smislu te odredbe autonomni pojam prava Unije koji podrazumijeva svaku prisilnu mjeru kojom se tom tražitelju oduzima sloboda kretanja i izolira ga od ostatka stanovništva, tako što mu se nalaže neprestani boravak u ograničenom i zatvorenom krugu (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. 223.).
- 160 U konkretnom slučaju, iz tužbe i dokumenata koji su uz nju priloženi razvidno je da su tražitelji međunarodne zaštite čije je mjesto boravka u tranzitnim zonama Röszke ili Tompa dužni neprestano boraviti u odnosnoj tranzitnoj zoni, koja je ograđena i opasana bodljikavom žicom. Ti su tražitelji smješteni u kontejnerima čija površina ne prelazi 13 m². Oni ne mogu stupiti u kontakt s osobama izvan dotične tranzitne zone, osim s pravnim zastupnikom, a njihovo kretanje unutar te zone je ograničeno i nadziru ga pripadnici redarstvene službe koji su stalno prisutni u toj tranzitnoj zoni i u njezinoj neposrednoj blizini.
- 161 Mađarska ne osporava te informacije.
- 162 Prema tome, kao što je to nezavisni odvjetnik u bitnome istaknuo u točki 134. svojeg mišljenja, smještanje tražitelja međunarodne zaštite u tranzitne zone Röszke i Tompa ne razlikuje se od režima zadržavanja.
- 163 Argumentacija koju je iznijela Mađarska, a prema kojoj ti tražitelji mogu slobodno napustiti odnosnu tranzitnu zonu u smjeru Srbije, ne može dovesti u pitanje takvu ocjenu.
- 164 Naime, s jedne strane, pri čemu nije na Sudu da u ovom predmetu odlučuje o usklađenosti postupanja srbijanskih tijela sa Sporazumom između Europske zajednice i Republike Srbije o ponovnom prijehu osoba s nezakonitim boravkom, koji je priložen Odluci Vijeća 2007/819/EZ od 8. studenoga 2007. (SL 2007., L 334, str. 45.), treba istaknuti da bi mogući ulazak tih tražitelja međunarodne zaštite u Srbiju navedena treća zemlja vrlo vjerojatno smatrala nezakonitim i da bi samim time oni tamo bili izloženi sankcijama. Prema tome, ne može se smatrati, osobito iz tog razloga, da tražitelji međunarodne zaštite smješteni u tranzitnim zonama Röszke i Tompa imaju stvarnu mogućnost napustiti te tranzitne zone (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. 229.).
- 165 S druge strane, napuštajući državno područje Mađarske ti se tražitelji izlažu opasnosti da izgube sve izgleda za priznanje statusa izbjeglice u Mađarskoj. Naime, prema članku 80/J Zakona o pravu azila oni mogu podnijeti novi zahtjev za azil samo u jednoj od tih dviju tranzitnih zona. Nadalje, iz članka 80/K stavaka 2. i 4. tog zakona proizlazi da tijelo nadležno za pitanja azila može odlučiti zatvoriti postupak za priznavanje međunarodne zaštite ako tražitelj napusti jednu od tih dviju zona, pri čemu se ta odluka ne može osporavati u okviru upravnog spora (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. 230.).
- 166 Prema tome, obvezu tražitelja međunarodne zaštite da borave u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, kako proizlazi iz članka 80/J stavka 5. Zakona o pravu azila, treba smatrati zadržavanjem u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2013/33.

– Usklađenost zadržavanja u tranzitnim zonama Röszke i Tompa sa zahtjevima predviđenima direktivama 2013/32 i 2013/33

- 167 Prvo, Komisija prigovara Mađarskoj da je uspostavila sustav zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnim zonama Röszke i Tompa koji ne zadovoljava uvjete predviđene člankom 43. Direktive 2013/32 i nema opravdanje ni u jednom od razloga spomenutih u članku 8. stavku 3. prvom podstavku Direktive 2013/33.
- 168 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 8. stavak 3. prvi podstavak Direktive 2013/33 taksativno navodi različite razloge koji mogu opravdati zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite. Svaki od tih razloga odgovara posebnoj potrebi i ima autonomnu narav (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. 250. i navedena sudska praksa).
- 169 Iako je točno da se ta direktiva, kao što se navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 17., ne protivi tome da države članice utvrde druge razloge za zadržavanje, posebno u okviru kaznenih postupaka, ako oni ne ovise o statusu tražitelja međunarodne zaštite, u konkretnom slučaju treba istaknuti da sustav zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite uspostavljen člankom 80/J stavkom 5. Zakona o pravu azila ne počiva na razlogu koji ne ovisi o statusu tražitelja.
- 170 Stoga treba ispitati potpada li zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite spomenutih u točki 157. ove presude u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, od njihova dolaska na državno područje Mađarske, pod barem jedan od slučajeva nabrojanih u članku 8. stavku 3. prvom podstavku Direktive 2013/33.
- 171 U tom smislu treba, kao prvo, isključiti mogućnost da se takvo zadržavanje može opravdati nekim od razloga iz točaka (d) do (f) tog članka 8. stavka 3. prvog podstavka.
- 172 Naime, kada je riječ, s jedne strane, o razlogu za zadržavanje spomenutom u članku 8. stavku 3. prvom podstavku točki (e) Direktive 2013/33, nesporno je da su tražitelji međunarodne zaštite spomenuti u točki 157. ove presude zadržani u tranzitnim zonama Röszke i Tompa a da prethodno nije utvrđeno da njihovo pojedinačno ponašanje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva ili na unutarnju ili vanjsku sigurnost Mađarske (vidjeti u tom pogledu presudu od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 67.).
- 173 Kada je riječ, s druge strane, o razlozima za zadržavanje nabrojanim u članku 8. stavku 3. prvom podstavku točkama (d) i (f) Direktive 2013/33, isto je tako nesporno da su ti tražitelji dužni ostati u tranzitnim zonama Röszke i Tompa čak i ako protiv njih već nije određena mjera zadržavanja u okviru postupka vraćanja, na temelju članka 15. Direktive 2008/115, i neovisno o nepostojanju odluke koja se donosi na temelju članka 28. Uredbe br. 604/2013.
- 174 Drugo, točno je da tražitelj međunarodne zaštite može biti zadržan na temelju članka 8. stavka 3. prvog podstavka točaka (a) i (b) Direktive 2013/33, uključujući i u neposrednoj blizini granica države članice, kako bi se utvrdio ili provjerio njegov identitet ili državljanstvo ili kako bi se utvrdili elementi na kojima se temelji zahtjev za međunarodnu zaštitu, a koji se ne bi mogli dobiti bez određivanja zadržavanja.
- 175 Međutim, iako pravilno funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila zahtijeva da nadležna državna tijela moraju raspolagati pouzdanim informacijama o identitetu odnosno državljanstvu tražitelja međunarodne zaštite i o elementima na kojima se temelji njegov zahtjev, takav cilj ne može opravdati određivanje mjera zadržavanja bez prethodne provjere od strane državnih tijela jesu li one u svakom pojedinačnom slučaju proporcionalne ciljevima koje žele ostvariti, s obzirom na to da takva provjera zahtijeva da se ta tijela osobito uvjere da je zadržavanje provedeno samo kao krajnja mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 48.).

- 176 No Mađarska ne osporava to da sustav zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite, uveden člankom 80/J stavkom 5. Zakona o pravu azila, ne predviđa nikakvo pojedinačno ispitivanje proporcionalnosti zadržavanja tih tražitelja u odnosu na zacrtani cilj, a to je provjera njihova identiteta ili državljanstva ili informacija na kojima se temelji njihov zahtjev.
- 177 Stoga preostaje ispitati, kao treće, može li režim zadržavanja, uspostavljen člankom 80/J stavkom 5. Zakona o pravu azila, biti opravdan na temelju članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (c) Direktive 2013/33, prema kojem država članica može odrediti zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite radi donošenja odluke, u okviru postupka, o pravu tog tražitelja da uđe na njezino državno područje.
- 178 U tom smislu valja prije svega istaknuti da takva situacija, koja je predviđena člankom 8. stavkom 3. prvim podstavkom točkom (c), uključuje režim zadržavanja koji države članice mogu uvesti kad odluče provoditi postupke na granici u smislu članka 43. 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. 237. i 238.).
- 179 Prema tom članku 43. države članice su naime ovlaštene odrediti „zadržavanje” u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2013/33 tražiteljima međunarodne zaštite koji se pojave na njihovim granicama prije nego što im priznaju pravo na ulazak na svoje državno područje, pod uvjetima utvrđenima u tom članku 43. i kako bi se zajamčila djelotvornost postupaka koji su predviđeni tim člankom (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. 237. i 239.).
- 180 Stoga, iako Mađarska formalno osporava da su postupci za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se provode u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, prema članku 80/J Zakona o pravu azila, postupci na granici u smislu članka 43. Direktive 2013/32, ta činjenica ne oslobađa Sud od obveze razmatranja poštovanja potonjeg članka prilikom ispitivanja usklađenosti mađarskog propisa s člankom 8. stavkom 3. prvim podstavkom točkom (c) Direktive 2013/33, imajući u vidu da nijedan drugi razlog nabrojen u toj odredbi ne može opravdati sustav zadržavanja uspostavljen u članku 80/J stavku 5. tog zakona.
- 181 Nadalje, treba naglasiti da članak 43. stavak 2. Direktive 2013/32 propisuje da trajanje zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite po osnovi tog članka nikad ne može premašiti četiri tjedna od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u smislu članka 6. stavka 2. Direktive 2013/32, zato što stavak 3. tog članka 43. samo ovlašćuje države članice da, u okolnostima koje određuje, nastave provoditi postupke na granici i nakon tog roka od četiri tjedna, pod uvjetom da su tražitelji po isteku tog roka u pravilu smješteni u mjestima koja se nalaze u blizini granice ili određenog tranzitnog područja, što isključuje mogućnost da ostanu zadržani (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. 241. do 245.).
- 182 No, ni iz jedne odredbe mjerodavnog mađarskog propisa ne proizlazi da je zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnim zonama Röszke i Tompa ograničeno na vrijeme od četiri tjedna od dana podnošenja njihova zahtjeva.
- 183 Nadalje, iz članka 43. stavka 1. Direktive 2013/32 proizlazi da je zadržavanje na temelju te odredbe opravdano samo kako bi se odnosnoj državi članici omogućilo da provjeri, prije nego što tražitelju međunarodne zaštite prizna pravo ulaska na svoje državno područje, da njegov zahtjev nije nedopušten prema članku 33. Direktive 2013/32 ili da ne treba biti odbijen kao neosnovan zbog jednog od razloga nabrojanih u članku 31. stavku 8. te direktive.

- 184 Međutim, kao što je istaknuto u točki 157. ove presude, tražitelji međunarodne zaštite dužni su ostati u tranzitnim zonama Röszke i Tompa tijekom cijelog razmatranja njihova zahtjeva, ili čak tijekom sudskog postupka u kojem se razmatra tužba za pobijanje eventualne odluke o odbijanju tog zahtjeva, i to ne samo radi provjere mogu li se njihovi zahtjevi odbiti zbog jednog od razloga spomenutih u prethodnoj točki.
- 185 Prema tome, sustav zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite, uspostavljen člankom 80/J stavkom 5. Zakona o pravu azila, ne ispunjava uvjete predviđene člankom 43. Direktive 2013/32 i stoga u konkretnom slučaju ne može biti opravdan na temelju članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (c) Direktive 2013/33.
- 186 Iz navedenog proizlazi da članak 80/J stavak 5. Zakona o pravu azila predviđa zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite izvan uvjeta predviđenih člankom 43. Direktive 2013/32 i taksativno nabrojanih slučajeva u kojima je takvo zadržavanje dopušteno na temelju članka 8. Direktive 2013/33.
- 187 Drugo, Komisija prigovara da je Mađarska povrijedila članak 24. stavak 3. Direktive 2013/32 zato što „odgovarajuća pomoć” u smislu te odredbe, koju moraju ostvarivati tražitelji međunarodne zaštite kojima su potrebna posebna postupovna jamstva, nije osigurana tijekom postupka koji se provodi u tranzitnim zonama Röszke i Tompa.
- 188 S tim u vezi treba istaknuti da prema članku 2. točki (d) Direktive 2013/32, „podnositelj zahtjeva koji treba posebna postupovna jamstva” jest podnositelj zahtjeva koji zbog osobnih okolnosti nije u mogućnosti u potpunosti ostvarivati prava i ispunjavati obveze predviđene tom direktivom. Iz uvodne izjave 29. navedene direktive razvidno je da u te okolnosti spadaju dob podnositelja zahtjeva, njegov spol, spolna orijentacija, rodni identitet, postojanje invaliditeta, teške bolesti, duševnih poremećaja ili posljedica mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihičkog, fizičkog ili spolnog nasilja.
- 189 Kao što proizlazi iz članaka 21. i 22. Direktive 2013/33, imajući u vidu ranjivost tih tražitelja, države članice njima moraju pružiti posebnu pažnju tijekom cijelog postupka za priznavanje azila, posebno kada je riječ o uvjetima za njihov prihvata na području odnosne države članice tijekom tog razdoblja.
- 190 Konkretno, iz članka 11. te direktive proizlazi da, iako zadržavanje tražitelja kojima su potrebna posebna postupovna jamstva u načelu nije isključeno, njihovo zdravstveno stanje, uključujući i stanje njihova duševnog zdravlja, mora biti, kad im je određeno zadržavanje, prvenstvena briga za države članice, koje su dužne osigurati redovan nadzor tih osoba i pružiti im „odgovarajuću pomoć” imajući u vidu njihov specifični položaj.
- 191 U tom kontekstu, članak 24. stavak 3. drugi podstavak Direktive 2013/32 predviđa da, ako se odgovarajuća pomoć koju moraju ostvarivati tražitelji kojima su potrebna posebna postupovna jamstva, ne može pružiti u okviru postupka na granici u smislu članka 43. te direktive, države članice neće primijeniti ili će prestati primjenjivati taj postupak.
- 192 Prema tome, državna tijela dužna su po provođenju pojedinačnog ispitivanja osigurati da zadržavanje, određeno na temelju članka 43. Direktive 2013/32, tražitelja međunarodne zaštite koji treba posebna postupovna jamstva ne liši „odgovarajuće pomoći” na koju on ima pravo u okviru ispitivanja njegova zahtjeva.
- 193 U konkretnom slučaju treba istaknuti da, kao što to tvrdi Mađarska, nekoliko odredbi mjerodavnog mađarskog propisa ima za cilj da se u obzir uzmu specifične potrebe svih tražitelja međunarodne zaštite koji trebaju posebna postupovna jamstva u smislu članka 24. stavka 3. Direktive 2013/32.

- 194 Tako članak 4. stavak 3. Zakona o pravu azila određuje da su tijela dužna primijeniti odredbe tog zakona na tražitelje koji trebaju posebno postupanje, vodeći računa o njihovim specifičnim potrebama. Isto tako, članci 29. i 30. navedenog zakona predviđaju da se uvjeti prihvata tih tražitelja moraju osigurati vodeći računa o njihovim specifičnim potrebama, imajući u vidu da o takvim potrebama treba voditi računa i kada nadležno tijelo ograničava ili ukida pravo na materijalne uvjete prihvata.
- 195 Također, iz članka 33. stavaka 1. i 2. Uredbe Vlade 301/2007 proizlazi da tijelo nadležno za pitanja azila mora osigurati da tražitelj kojem su potrebna posebna postupovna jamstva ima pravo na odvojeni smještaj u prihvatilištu zadržavajući, u najvećoj mogućoj mjeri, jedinstvo svoje obitelji. Također, iz članka 34. te uredbe proizlazi da taj tražitelj ima pravo besplatno koristiti zdravstvene usluge, uključujući psihološku skrb, kad je to potrebno.
- 196 Unatoč tome, činjenica je da Mađarska priznaje da su od stupanja na snagu članka 80/J stavka 5. Zakona o pravu azila svi tražitelji međunarodne zaštite kojima su potrebna posebna postupovna jamstva, osim maloljetnika bez pratnje mlađih od 14 godina i onih koji već imaju pravo boravka na državnom području Mađarske ili na koje se primjenjuje neka druga mjera zadržavanja ili ograničenja osobne slobode, dužni boraviti u tranzitnim zonama Rösčke i Tompa tijekom cijelog postupka razmatranja njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odnosno eventualno tijekom sudskog postupka za ispitivanje tužbe kojom se pobija odluka o odbijanju tog zahtjeva.
- 197 Nadalje, ni iz jedne nacionalne odredbe na koje se ta država poziva ne proizlazi da nadležna mađarska tijela moraju ispitati je li takvo zadržavanje u skladu s potrebom pružanja „odgovarajuće pomoći” u smislu članka 24. stavka 3. Direktive 2013/32 tim ranjivim tražiteljima tijekom navedenog razdoblja.
- 198 Takav režim zadržavanja nije u skladu sa zahtjevom uzimanja u obzir specifičnih potreba tih kategorija tražitelja, kako proizlazi iz članka 24. stavka 3. Direktive 2013/32.
- 199 Naime, kao što je istaknuto u točkama 191. i 192. ove presude, članak 24. stavak 3. drugi podstavak Direktive 2013/32 protivi se tome da tražitelj međunarodne zaštite kojem su potrebna posebna postupovna jamstva bude automatski zadržan na temelju članka 43. Direktive 2013/32 a da prethodno nije provjereno ne lišava li ga to zadržavanje „odgovarajuće pomoći” na koju ima pravo. U tim okolnostima, budući da – kao što je istaknuto u točkama 181. do 185. ove presude – režim zadržavanja uspostavljen člankom 80/J stavkom 5. Zakona o pravu azila izlazi iz okvira unutar kojih članak 43. Direktive 2013/32 dopušta zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite, iz toga se tim više može zaključiti da primjena takvog režima zadržavanja na sve tražitelje kojima su potrebna posebna postupovna jamstva, osim maloljetnika bez pratnje mlađih od 14 godina i tražitelja koji već imaju pravo boravka na državnom području Mađarske ili na koje se primjenjuje druga mjera zadržavanja ili ograničenja osobne slobode, pri čemu nije provjereno je li zadržavanje tih tražitelja u skladu s njihovim specifičnim potrebama, ne može biti u skladu s člankom 24. stavkom 3. Direktive 2013/32.
- 200 Treće, Komisija prigovara da je Mađarska povrijedila članak 11. Direktive 2013/33 propisujući da svi maloljetni tražitelji međunarodne zaštite, osim maloljetnika bez pratnje mlađih od 14 godina, moraju biti zadržani u tranzitnim zonama Rösčke i Tompa tijekom cijelog trajanja postupka razmatranja njihova zahtjeva.
- 201 Članak 11. stavak 2. Direktive 2013/33 određuje, među ostalim, da se maloljetnici mogu zadržati samo kao krajnja mjera i to nakon što je utvrđeno da nije moguće učinkovito primijeniti druge manje prisilne mjere.
- 202 Zaštitom koja se na taj način priznaje specifično maloljetnicima dopunjavaju se jamstva koja se tim člankom 11. općenito priznaju svim tražiteljima koji trebaju posebne uvjete prihvata.

- 203 No Mađarska ne osporava činjenicu da su svi maloljetni tražitelji međunarodne zaštite, osim maloljetnika bez pratnje mlađih od 14 godina, prinuđeni ostati u jednoj od dviju tranzitnih zona Rösčke ili Tompa do okončanja postupka razmatranja njihovih zahtjeva, odnosno eventualno do okončanja sudskog postupka za razmatranje tužbe kojom se osporava odluka o odbijanju tog zahtjeva, osim ako se na te osobe ne primjenjuje neka druga mjera zadržavanja ili ograničenja osobne slobode ili ako već imaju pravo boravka na državnom području Mađarske, što nije u skladu s posebnim jamstvima koja proizlaze iz članka 11. stavka 2. Direktive 2013/33.
- 204 Četvrto, Komisija prigovara da je Mađarska povrijedila članak 9. Direktive 2013/33 jer zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnim zonama Rösčke i Tompa nije bilo određeno u pisanom obliku i jer tražitelju nije omogućeno da se upozna s činjeničnim i pravnim razlozima na kojima se to zadržavanje temelji.
- 205 U skladu s člankom 9. stavkom 2. Direktive 2013/33, zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite pisanim aktom određuje sudsko ili upravno tijelo, pri čemu u odluci o određivanju zadržavanja treba navesti činjenične i pravne razloge na kojima se temelji.
- 206 Mađarska tvrdi da tijelo nadležno za pitanja azila u svakom slučaju donosi odluku o smještaju u odnosnoj tranzitnoj zoni kao mjestu boravka koje je tražitelju međunarodne zaštite određeno tijekom postupka razmatranja njegova zahtjeva.
- 207 Ta tvrdnja međutim nije potkrijepljena nikakvim upućivanjem na odredbu mjerodavnog nacionalnog propisa. Uostalom, iako je točno da prema članku 80/J stavku 5. Zakona o pravu azila, tijelo nadležno za pitanja azila određuje tražitelju određenu tranzitnu zonu kao njegovo mjesto boravka, iz te odredbe ipak ne proizlazi da takav nalog mora imati oblik pisanog akta s obrazloženjem koje ispunjava zahtjeve navedene u članku 9. stavku 2. Direktive 2013/33.
- 208 Prema tome, Komisija je u dovoljnoj mjeri dokazala da se Mađarska nije uskladila sa zahtjevima iz članka 9. Direktive 2013/33.
- 209 Iz svih navedenih razmatranja proizlazi da Mađarska nije poštovala obveze koje ima na temelju članka 24. stavka 3. i članka 43. Direktive 2013/32, te članaka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33.
- 210 S druge strane, Komisija nije navela zbog čega je Mađarska povrijedila članak 2. točku (h) Direktive 2013/33, imajući u vidu da ta odredba samo definira pojam „zadržavanje” u smislu te direktive.
- 211 U tom pogledu valja naglasiti da okolnost da je Mađarska uvela sustav zadržavanja u tranzitnim zonama Rösčke i Tompa izvan slučajeva u kojima pravo Unije dopušta zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite bez pridržavanja jamstva koja prema tom pravu moraju pratiti takvo zadržavanje ne može biti dovoljan dokaz da ta država članica nije prenijela ili da je pogrešno prenijela samu definiciju pojma „zadržavanje” iz članka 2. točke (h) Direktive 2013/33.

– Članak 72. UFEU-a

- 212 Prema članku 72. UFEU-a, odredbe sadržane u glavi V. UFEU-a koja uređuje područje sigurnosti, slobode i pravde ne utječu na izvršavanje odgovornosti država članica u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti.
- 213 Kao što je izloženo u točki 141. ove presude, Mađarska tvrdi da taj članak 72. dopušta državama članicama da odstupe od pravila Unije donesenih na temelju članka 78. UFEU-a u području azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite kada je poštovanje tih pravila u suprotnosti s odgovarajućim upravljanjem izvanrednim stanjem država članica zbog masovnog priljeva tražitelja međunarodne

zaštite. U predmetnom slučaju iz toga konkretno slijedi da bi nacionalna pravila o postupcima koji se provode u tranzitnim zonama Röszke i Tompa mogla odstupati od članka 24. stavka 3. i članka 43. Direktive 2013/32.

- 214 U tom pogledu valja podsjetiti da iako je na državama članicama da donesu mjere potrebne za osiguravanje javnog reda na svojem državnom području kao i unutarnje i vanjske sigurnosti, iz toga ipak ne proizlazi da se na takve mjere uopće ne primjenjuje pravo Unije. Naime, kao što je Sud utvrdio, UFEU predviđa izričita izuzeća koja se primjenjuju u slučaju situacija koje mogu dovesti u pitanje javni red ili javnu sigurnost samo u člancima 36., 45., 52., 65., 72., 346. i 347., koji se odnose na točno određene iznimne slučajeve. Iz toga se ne može zaključiti da u UFEU-u postoji opća iznimka koja iz područja primjene prava Unije isključuje sve mjere poduzete radi zaštite javnog reda ili javne sigurnosti. Priznavanjem postojanja takve iznimke izvan posebnih uvjeta iz odredaba tog ugovora mogla bi se ugroziti obvezujuća narav i ujednačena primjena prava Unije (presuda od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja tražitelja međunarodne zaštite), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 143. i navedena sudska praksa).
- 215 Nadalje, izuzeće iz članka 72. UFEU-a mora se, kao što je utvrđeno u ustaljenoj sudskoj praksi, posebno kad je riječ o izuzećima iz članaka 346. i 347. UFEU-a, usko tumačiti. Prema tome, taj članak 72. ne može se tumačiti na način da državama članicama daje ovlast odstupanja od odredaba prava Unije samim pozivanjem na odgovornosti koje imaju u pogledu očuvanja javnog reda i zaštite unutarnje sigurnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja tražitelja međunarodne zaštite), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 144. i 145. i navedena sudska praksa).
- 216 Dakle, svaka država članica ne može jednostrano bez nadzora institucija Unije odrediti doseg zahtjeva koji se odnose na održavanje javnog reda ili nacionalne sigurnosti. Država članica koja se poziva na prava iz članka 72. UFEU-a dužna je stoga dokazati potrebu primjene izuzeća predviđenog tim člankom u svrhu izvršavanja svojih odgovornosti u području održavanja javnog reda i zaštite unutarnje sigurnosti (presuda od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja tražitelja međunarodne zaštite), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 146. i 147.).
- 217 Treba međutim istaknuti, kao prvo, da Mađarska u okviru ovog postupka samo općenito spominje opasnosti od remećenja javnog reda i unutarnje sigurnosti koje može uzrokovati masovni priljev tražitelja međunarodne zaštite, pri čemu u dovoljnoj mjeri ne dokazuje koliko je bilo nužno da u konkretnom slučaju odstupi od članka 24. stavka 3. i članka 43. Direktive 2013/32, imajući u vidu stanje koje je vladalo na njezinu državnom području nakon isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 8. veljače 2018.
- 218 Stoga, iako je točno da ta država članica u prvom prigovoru svojeg odgovora na tužbu spominje velik broj kaznenih djela počinjenih tijekom 2018. godine koje je smatrala povezanima s nezakonitim useljavanjem, ona ipak ne navodi kakav su utjecaj ona mogla imati na održavanje javnog reda i zaštitu unutarnje sigurnosti na njezinu državnom području do 8. veljače 2018. Mađarska ne precizira ni zašto bi izuzeće od članka 24. stavka 3. i članka 43. Direktive 2013/32 bilo nužno, imajući u vidu toliki broj kaznenih djela, da bi se osiguralo održavanje javnog reda i unutarnje sigurnosti.
- 219 Upravo suprotno, treba istaknuti da je, u skladu s tvrdnjama i same te države članice, većina kaznenih djela na koje se ona poziva bila vezana uz nezakoniti ulazak i boravak na njezinu državnom području. Međutim, članak 80/J stavak 5. Zakona o pravu azila propisuje zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite koji nisu pokušali nezakonito ući u Mađarsku i za koje se, s obzirom na taj status tražitelja međunarodne zaštite, ne može smatrati da nezakonito borave na području te države članice.

- 220 Prema tome, Mađarska nije dokazala zbog čega kaznena djela koja spominje iziskuju, kako bi se osiguralo održavanje javnog reda i unutarnje sigurnosti, da se odstupi, na način predviđen tim člankom 80/J stavkom 5., od jamstava koja uređuju zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite, a propisana su u članku 24. stavku 3. i članku 43. Direktive 2013/32.
- 221 Drugo, treba naglasiti da je zakonodavac Unije vodio računa o izvršavanju odgovornosti koje države članice imaju na temelju članka 72. UFEU-a kada im je omogućio da, sukladno članku 8. stavku 3. prvom podstavku točki (e) Direktive 2013/33, zadrže sve tražitelje međunarodne zaštite ako to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti i javnog reda, što ipak pretpostavlja, kao što se podsjeća u točki 172. ove presude, utvrđivanje da pojedinačno ponašanje tražitelja međunarodne zaštite predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva ili na unutarnju ili vanjsku sigurnost konkretne države članice.
- 222 Osim toga, kao što Komisija naglašava, donoseći direktive 2013/32 i 2013/33, zakonodavac Unije je nastojao uzeti u obzir situacije kad država članica mora odgovoriti na vrlo veliko povećanje broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 223 Tako, primjerice, članak 10. stavak 1. i članak 18. stavak 9. Direktive 2013/33 omogućuju djelomično odstupanje odredbi te direktive kada su smještajni kapaciteti u centrima za zadržavanje ili u prihvatilištima popunjeni.
- 224 Treba također istaknuti da članak 43. stavak 3. Direktive 2013/32 omogućuje, u slučaju masovnog priljeva tražitelja međunarodne zaštite na granicama države članice ili u njezinim tranzitnim zonama, da se nastave provoditi postupci na granici predviđeni tim člankom 43. i nakon isteka roka od četiri tjedna iz stavka 2. tog članka, ograničavajući pritom slobodu kretanja tih tražitelja samo na prostor u blizini njezinih granica ili njezinih tranzitnih zona, u skladu s člankom 7. Direktive 2013/33 (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. 247.).
- 225 Prema tome, Mađarska se u predmetnom postupku bez osnove poziva na članak 72. UFEU-a kako bi opravdala povredu obveza koje ima na temelju članka 24. stavka 3. i članka 43. Direktive 2013/32.
- 226 Iz svih navedenih razmatranja proizlazi da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 24. stavka 3. i članka 43. Direktive 2013/32 te članaka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33 time što je uvela sustav općeg zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnim zonama Rösztke i Tompa, ne poštujući jamstva predviđena tim odredbama.

Četvrti prigovor u pogledu udaljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom

Argumentacija stranaka

- 227 Komisija prigovara Mađarskoj da je sukladno članku 5. stavku 1.ter Zakona o državnim granicama omogućila da se državljani trećih zemalja s nezakonitim boravkom na njezinu državnom području u slučaju kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja prisilno sprovedu u kopneni pojas bez ikakve infrastrukture između granične ograde, postavljene na državnom području Mađarske, i same srbijansko-mađarske granice, pri čemu nisu poštovani postupci i jamstva definirani u članku 5., članku 6. stavku 1., članku 12. stavku 1. i članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115.

- 228 Prvo, Komisija ističe da članak 5. stavak 1.*ter* Zakona o državnim granicama zamjenjuje članak 5. stavak 1.*bis* tog zakona u slučaju proglašenja kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja te se primjenjuje na sve državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na području Mađarske. Tvrdi da se Mađarska stoga ne može pozivati na izuzeće od područja primjene Direktive 2008/115, predviđeno u njezinu članku 2. stavku 2. točki (a).
- 229 Drugo, tvrdi da čak i da nije sproveden do same granice, državljanin treće zemlje – prepraćen do uskog graničnog pojasa državnog područja Mađarske gdje ne postoji nikakva infrastruktura i odakle nema nikakve mogućnosti otići u druge dijelove mađarskog državnog područja osim tranzitnih zona Röszke i Tompa – u praksi nema drugog izbora nego da napusti to područje, s obzirom na dugo čekanje za ulazak u jednu od tih tranzitnih zona.
- 230 Navodi da mjera predviđena u članku 5. stavku 1.*ter* Zakona o državnim granicama stoga odgovara pojmu „udaljavanje” kako se definira u članku 3. točki 5. Direktive 2008/115, čak i ako se operacija fizičkog prebacivanja možda i ne završava izvan državnog područja odnosno države članice.
- 231 Tvrdi međutim da se udaljavanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom provodi bez donošenja odluke o vraćanju tih osoba, neselektivno, bez vođenja računa o najboljem interesu djeteta, obiteljskom životu i zdravstvenom stanju podnositelja zahtjeva i bez pridržavanja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Ne daje se nikakvo pisano obrazloženje, a podnositelj zahtjeva bez odluke o vraćanju nema nikakav pravni lijek.
- 232 Treće, Komisija smatra da se takvo bitno, opće i dugotrajno odstupanje od odredbi Direktive 2008/115 ne može opravdati na temelju članka 72. UFEU-a. Tvrdi da je uostalom zakonodavac Unije poštovao tu odredbu primarnog prava jer je u članku 18. Direktive 2008/115 predvidio posebna pravila namijenjena primjeni u izvanrednim stanjima uzrokovanim iznimno velikim brojem državljanina trećih zemalja koji podliježu obvezi vraćanja.
- 233 Prvo, Mađarska tvrdi da članak 5. stavak 1.*bis* Zakona o državnim granicama potpada pod odstupanje predviđeno u članku 2. stavku 2. točki (a) Direktive 2008/115. Što se tiče članka 5. stavka 1.*ter* tog zakona, ta država članica tvrdi da se on može primijeniti samo u slučaju kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja, i to kako bi se zaštitili javni red i unutarnja sigurnost.
- 234 Međutim, navodi da članak 72. UFEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 2. UEU-a omogućuje državama članicama da donose i primjenjuju pravila o održavanju javnog reda i zaštiti unutarnje sigurnosti koja odstupaju od odredbi prava Unije. U tom pogledu Mađarska tvrdi da se pravni okvir koji sekundarno pravo predviđa radi upravljanja kriznim stanjima uzrokovanim masovnim useljavanjem pokazao nedostatnim i po mišljenju same Komisije koja je 2016. iznijela svoje zaključke predlažući značajnu reformu direktiva 2013/32 i 2008/115.
- 235 Stoga tvrdi da u slučaju kriznog stanja poput onog koje postoji u Mađarskoj članak 5. stavak 1.*ter* Zakona o državnim granicama može odstupati od odredaba Direktive 2008/115 za koje Komisija smatra da ih je ta država članica povrijedila.
- 236 Drugo, Mađarska tvrdi da, sukladno tom članku 5. stavku 1.*ter*, policijske službe u svakom slučaju nisu ovlaštene prebacivati državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom uhićene na državnom području Mađarske preko srbijansko-mađarske granice, nego samo na drugu stranu granične ograde koja je smještena u Mađarskoj, odmah iza te granice, iako u kopnenom pojasu koji tu ogradu razdvaja od same granice ne postoji nikakva infrastruktura. Tvrdi da se stoga državljani trećih zemalja ne udaljuju u Srbiju. Budući da ne postoji stvarno vraćanje, smatra da je primjena pravila Direktive 2008/115 po definiciji isključena jer država članica ne može izvršiti mjeru udaljenja na svojem državnom području.

- 237 Tvrdi da je zapravo cilj prebacivanja obavljenog na temelju članka 5. stavka 1.ter Zakona o državnim granicama omogućiti tim državljanima da u najkraćem roku podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu u tranzitnim zonama Röszke i Tompa.
- 238 Tvrdi da, uostalom, pravo Unije ne navodi na koje mjesto treba prevesti osobe s nezakonitim boravkom, niti propisuje da im se mora ponuditi ikakva skrb.
- 239 Treće, Mađarska naglašava da je u praktičnoj primjeni policijskih mjera, donesenih na temelju članka 5. stavka 1.ter Zakona o državnim granicama, način na koji se postupa s državljanima trećih zemalja u skladu sa zahtjevima predviđenima u članku 3. točki 5. Direktive 2008/115.
- 240 Tvrdi da su opća jamstva u pogledu policijskih mjera, uključujući zahtjev proporcionalnosti, utvrđena u Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Zakon br. XXXIV iz 1994. o policiji) (*Magyar Közlöny* 1994/41). Nadalje, tvrdi da osoba protiv koje su određene prisilne mjere ima mogućnost podnošenja pravnog lijeka na temelju članka 92. tog zakona. Konačno, smatra da članak 33. navedenog zakona detaljno definira zahtjeve koji moraju biti poštovani u slučaju provođenja policijske mjere na temelju članka 5. stavka 1.ter Zakona o državnim granicama.

Ocjena Suda

- 241 Svojim četvrtim prigovorom Komisija u bitnome prigovara da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5., članka 6. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115 time što je dopustila da državljani trećih zemalja s nezakonitim boravkom koji su legitimirani na državnom području Mađarske budu prisilno sprovedeni na drugu stranu granične ograde podignute na tom državnom području, nekoliko metara od srbijansko-mađarske granice, pri čemu se ne poštuju postupci i jamstva predviđeni tim odredbama.
- 242 S tim u vezi valja, kao prvo, naglasiti da se prema članku 2. stavku 1. Direktive 2008/115 potonja u načelu primjenjuje na sve državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na području države članice.
- 243 Pojam „nezakonit boravak” definiran je u članku 3. točki 2. te direktive kao nazočnost na području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 6. Zakonika o schengenskim granicama ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici. Iz te definicije proizlazi da svaki državljanin treće zemlje koji je nazočan na području države članice, a ne ispunjava uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici, zbog same te činjenice u njoj nezakonito boravi, pri čemu za taj boravak nisu propisani uvjeti najkraćeg trajanja ili namjere ostanka na tom području (presuda od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 48.).
- 244 U konkretnom slučaju, nije sporno da članak 5. stavak 1.ter Zakona o državnim granicama omogućuje donošenje mjere prisilnog sprovođenja na drugu stranu granične ograde državljanina trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području Mađarske u smislu članka 3. točke 2. Direktive 2008/115, osim ako se ti državljani ne sumnjice za počinjenje kaznenog djela.
- 245 Drugo, treba istaknuti da se u članku 2. stavku 2. te direktive nabrajaju razlozi zbog kojih države članice mogu odlučiti da iz područja primjene navedene direktive izuzmu državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom u smislu tog članka 3. točke 2.
- 246 Međutim, nesporno je da članak 5. stavak 1.ter Zakona o državnim granicama ne ograničava svoje područje primjene na kategorije državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom za koje članak 2. stavak 2. Direktive 2008/115 dopušta državama članicama da odstupe od te direktive. Uostalom, Mađarska ne tvrdi da taj članak 5. stavak 1.ter potpada pod izuzeća predviđena tim člankom 2. stavkom 2.

- 247 Treće, budući da je državljanin treće zemlje obuhvaćen područjem primjene Direktive 2008/115, on u načelu mora podlijegati zajedničkim standardima i postupcima propisanim tom direktivom za njegovo udaljšavanje, i to sve dok njegov boravak eventualno ne bude reguliran (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 61. i od 19. ožujka 2019., Arib i dr., C-444/17, EU:C:2019:220, t. 39.).
- 248 U skladu s tim standardima i postupcima, državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom mora biti podvrgnut postupku vraćanja čiji redosljed odvijanja faza odgovara gradaciji mjera koje treba poduzeti u svrhu izvršenja odluke o njegovu vraćanju, koja u pravilu mora biti donesena radi njegove humane repatrijacije uz puno poštovanje njegovih temeljnih prava i dostojanstva (vidjeti u tom smislu presude od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 62. i od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 100. i navedena sudska praksa).
- 249 Dakle, nakon što utvrde da je boravak nezakonit, nadležna državna tijela moraju donijeti odluku o vraćanju sukladno članku 6. stavku 1. Direktive 2008/115 i ne dovodeći u pitanje iznimke predviđene njezinim člankom 6. stavcima 2. do 5. (presuda od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 250 Također, iz uvodne izjave 6. Direktive 2008/115 proizlazi da tu odluku o vraćanju treba donijeti po provođenju pravičnog i transparentnog postupka. Konkretno, sukladno članku 5. te direktive, kad nadležno državno tijelo namjerava donijeti odluku o vraćanju, ono mora, s jedne strane, poštovati načelo zabrane prisilnog udaljšanja ili vraćanja i voditi računa o najboljem interesu djeteta, obiteljskim prilikama i zdravstvenom stanju državljanina odnosno treće zemlje i, s druge strane, o tome saslušati podnositelja zahtjeva (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 101. do 103.).
- 251 Direktiva 2008/115 usto utvrđuje formalne uvjete koji se primjenjuju na odluke o vraćanju. Prema njezinu članku 12. stavku 1., te odluke moraju biti donesene u pisanom obliku i biti obrazložene. Također, njezin članak 13. stavak 1. obvezuje države članice da uspostave djelotvorna pravna sredstva protiv tih odluka (vidjeti u tom smislu presudu od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 40.).
- 252 Nakon što je donesena odluka o vraćanju, državljanin treće zemlje koji je predmet te odluke mora u pravilu i dalje imati, sukladno članku 7. navedene direktive, određeni rok za dobrovoljno napuštanje državnog područja odnosno države članice. Prisilno udaljšavanje provodi se samo kao krajnja mjera, sukladno članku 8. iste direktive, ako drugačije ne predviđa njezin članak 9. koji propisuje slučajeve kad države članice moraju odgoditi udaljšavanje.
- 253 Prema tome, ne dovodeći u pitanje iznimke predviđene u članku 6. stavcima 2. do 5. Direktive 2008/115, države članice moraju donijeti odluku o vraćanju državljanina trećih zemalja koji nezakonito borave na njihovu području i koji su obuhvaćeni područjem primjene te direktive, poštujući materijalne i postupovne uvjete koji se njome utvrđuju, prije nego što eventualno provedu njihovo udaljšavanje.
- 254 U konkretnom slučaju, kao prvo, treba istaknuti da Mađarska ne osporava da na temelju članka 5. stavka 1.ter Zakona o državnim granicama državljani trećih zemalja koji nezakonito borave na njezinu državnom području mogu biti prisilno sprovedeni na drugu stranu granične ograde, ne poštujući prethodno postupke i jamstva predviđene u članku 5., članku 6. stavku 1., članku 12. stavku 1. i članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115. U tom pogledu treba naglasiti da je očito da se jamstva koja uređuju intervenciju policijskih službi, na koja se Mađarska pozvala i koja se sažeto iznose u točki 240. ove presude, ne mogu promatrati na način da odgovaraju jamstvima predviđenima Direktivom 2008/115.

- 255 Drugo, suprotno navodima Mađarske, prisilno sprovođenje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom na drugu stranu granične ograde podignute na njezinu državnom području treba izjednačiti s udaljavanjem s tog područja.
- 256 Naime, iako je točno da prema članku 3. točki 5. Direktive 2008/115 udaljavanje podrazumijeva fizički transfer izvan države članice provođenjem obveze vraćanja, činjenica je da bi jamstva koja uređuju postupke vraćanja i udaljavanja predviđena tom direktivom bila lišena korisnog učinka ako bi se država članica njih mogla osloboditi, iako provodi prisilno premještanje državljanina treće zemlje, što u praksi znači fizički transfer izvan svojeg državnog područja.
- 257 No Mađarska priznaje da prostor koji se nalazi između granične ograde, preko koje se državljani trećih zemalja s nezakonitim boravkom mogu prisilno sprovesti, i srbijansko-mađarske granice, obuhvaća samo uski kopneni pojas bez ikakve infrastrukture. Nakon što ga mađarska policijska tijela prisilno sprovedu u taj uski kopneni pojas, državljanin treće zemlje nema dakle drugog izbora nego napustiti državno područje Mađarske i otići u Srbiju kako bi ondje mogao imati prehranu i smještaj.
- 258 S tim u vezi treba istaknuti da, suprotno navodima Mađarske, taj državljanin nema stvarnu mogućnost ulaska iz tog kopnenog pojasa u jednu od dvije tranzitne zone Röszke i Tompa kako bi ondje podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 259 Kao što je istaknuto u točki 128. ove presude, postoji naime, barem do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju koji je Komisija uputila Mađarskoj, ustaljena i opće primjenjiva praksa mađarskih tijela koja se sastoji u drastičnom smanjivanju pristupa tim tranzitnim zonama, čime postaje potpuno iluzorna mogućnost državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom koji je prisilno sproveden na drugu stranu granične ograde da u kratkom roku uđe u jednu od tih tranzitnih zona.
- 260 Uostalom, posebni predstavnik glavnog tajnika Vijeća Europe za migracije i izbjeglice i Europski odbor za suzbijanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, došli su u osnovi do istog zaključka u svojim izvještajima priloženima uz Komisijinu tužbu.
- 261 Konačno, treba odbiti argumentaciju Mađarske, prema kojoj je članak 5. stavak 1.ter Zakona o državnim granicama opravdan na temelju članka 72. UFEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 2. UEU-a iz razloga sličnih onima izloženima u točkama 216. i 217. ove presude, zato što se ta država članica u tom pogledu samo općenito poziva na opasnost od narušavanja javnog reda i nacionalne sigurnosti, pri čemu u dovoljnoj mjeri ne dokazuje postojanje potrebe da u konkretnom slučaju odstupi od Direktive 2008/115 s obzirom na stanje na njezinu državnom području na dan 8. veljače 2018. (vidjeti po analogiji presudu od 2. srpnja 2020., Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, t. 27. do 29. i navedenu sudsku praksu).
- 262 Kada je konkretno riječ o članku 4. stavku 2. UEU-a, Mađarska ne dokazuje da je, u odnosu na to stanje, stvarno očuvanje temeljnih državnih funkcija iz te odredbe, u koje spada zaštita nacionalne sigurnosti, bilo moguće osigurati samo odstupanjem od Direktive 2008/115 (vidjeti po analogiji presudu od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja tražitelja međunarodne zaštite), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 170.).
- 263 Treba također istaknuti da je usvajanjem, među ostalim, članka 6. stavka 2., članka 7. stavka 4., članka 11. stavaka 2. i 3. te članka 12. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2008/115, zakonodavac Unije vodio računa o izvršavanju odgovornosti koje države članice imaju na temelju članka 72. UFEU-a. Naime, navedene odredbe omogućuju tim državama da odstupe od više pravila propisanih tom direktivom kad to zahtijeva zaštita javnog reda i javne ili državne sigurnosti.
- 264 Nadalje, kao što to tvrdi Komisija, članak 18. Direktive 2008/115, na koji se ona nije pozivala, izričito govori o izvanrednim stanjima kad država članica mora pružiti odgovor u slučaju kad iznimno velik broj državljanina trećih zemalja koji podliježu obvezi vraćanja predstavlja nepredviđen i velik teret za

kapacitete njezinih centara za zadržavanje ili na njezino upravno i sudsko osoblje. Sukladno tom članku 18., države članice koje moraju odgovoriti na takvo stanje imaju mogućnost odstupiti od određenih pravila o određivanju i produljenju zadržavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, ali pritom ne smiju kršiti svoju opću obvezu poduzimanja svih odgovarajućih mjera kako bi se osiguralo poštovanje njihovih obveza na temelju Direktive 2008/115.

- 265 Konačno smatra da, suprotno navodima Mađarske, sama činjenica da je revizija Direktive 2008/115 planirana, nije dovoljan dokaz da odredbe te direktive koje su trenutno na snazi ne vode računa o odgovornostima koje države članice imaju u pitanjima iz članka 72. UFEU-a.
- 266 Iz svih navedenih razmatranja slijedi da je time što je omogućila udaljavanja svih državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na njezinu državnom području, uz iznimku onih među njima koji su osumnjičeni za počinjenje kaznenog djela, ne poštujući postupke i jamstva predviđene u članku 5., članku 6. stavku 1., članku 12. stavku 1. i članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115, Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju tih odredbi.

Peti prigovor u pogledu prava ostanka na području odnosne države članice

Argumentacija stranaka

- 267 Komisija, kao prvo, smatra da Mađarska nije pravilno prenijela članak 46. stavak 5. Direktive 2013/32, kojim se jamči pravo tražitelja međunarodne zaštite da ostane na području dotične države članice u iščekivanju ishoda postupka za ispitivanje sudske tužbe podnesene protiv odluke kojom je u prvostupanjskom postupku odbijen njegov zahtjev.
- 268 S tim u vezi ističe da prema mađarskom pravu podnošenje tužbe protiv upravne odluke u načelu nema suspenzivno djelovanje s obzirom na to da članak 50. Zakonika o upravnom sporu predviđa samo mogućnost da sud pod određenim uvjetima naloži takvo djelovanje.
- 269 Tvrdi da Zakon o pravu azila, kao *lex specialis*, s druge strane određuje pravila o upravnom sporu koja se primjenjuju na nadzor odluka u području azila. Međutim, Zakonom o upravljanju masovnim useljavanjem, koji je stupio na snagu 1. kolovoza 2015., stavljene su izvan snage odredbe Zakona o pravu azila kojima se izričito propisuje suspenzivno djelovanje tužbi podnesenih protiv odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Smatra da bi to stavljanje izvan snage vrijedilo i u slučaju da ne postoji krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja.
- 270 Navodi da članak 5. stavak 1. točka a) Zakona o pravu azila tražitelju doista priznaje pravo boravka. Međutim, smatra da ta odredba uvjetuje takvo pravo ispunjavanjem dodatnih uvjeta koji nisu precizno navedeni. Osim toga, smatra da članak 80/J stavak 5. Zakona o pravu azila, koji se primjenjuje u slučaju kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja, isto tako ne osigurava ni odgovarajuće prenošenje članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32. Tvrdi naime da boravak u tranzitnoj zoni propisan tim člankom 80/J stavkom 5. treba smatrati zadržavanjem i da on ne ispunjava zahtjeve iz članka 46. te direktive.
- 271 Drugo, kada je riječ o sudskom nadzoru nad odlukama kojima se zahtjev za azil odbacuje kao nedopušten, predviđenom u članku 46. stavku 6. Direktive 2013/32, Komisija tvrdi da članak 53. stavak 6. Zakona o pravu azila predviđa da podnošenje tužbe u tu svrhu načelno nema suspenzivno djelovanje, što nije u skladu s tim člankom 46. stavkom 6. prema kojem države članice moraju osigurati automatsko suspenzivno djelovanje tužbi podnesenih protiv odluka o nedopuštenosti zahtjeva ili osigurati da sud donese odluku o takvom suspenzivnom djelovanju.

- 272 Nadalje, Zakon o pravu azila ne navodi jasno primjenjuje li se članak 50. Zakonika o upravnom sporu na sudske postupke obuhvaćene područjem primjene Zakona o pravu azila.
- 273 Treće, kada je riječ o slučajevima iz članka 46. stavka 6. točaka (a) i (b) Direktive 2013/32, na koje se primjenjuje pravilo iz članka 46. stavka 5. te direktive, Komisija priznaje da su oni uređeni člankom 51. stavkom 2. točkom e) i člankom 51. stavkom 7. točkom h) Zakona o pravu azila te da članak 53. stavak 6. tog zakona predviđa da podnošenje tužbe ne dovodi do odgode izvršenja pobijane odluke, osim odluka u području azila donesenih na temelju tog članka 51. stavka 2. točke e) i članka 51. stavka 7. točke h).
- 274 Međutim, Zakon o pravu azila ne određuje jasno da podnošenje tužbe za pobijanje odluke donesene na temelju navedenog članka 51. stavka 2. točke e) i članka 51. stavka 7. točke h) ima suspenzivno djelovanje. Samo bi se na temelju suprotnog argumenta moglo zaključiti da se primjenjuje neko drugo pravilo osim onog o nepostojanju suspenzivnog djelovanja. U svakom slučaju, tekst Zakona o pravu azila ne precizira podrazumijeva li to drugo pravilo automatsko suspenzivno djelovanje, kako to zahtijevaju članak 46. stavak 5. i članak 46. stavak 6. točke (a) i (b) Direktive 2013/32.
- 275 Mađarska odgovara da njezin propis na odgovarajući način osigurava mogućnost tražitelja međunarodne zaštite da ostanu na njezinu državnom području, sukladno članku 46. Direktive 2013/32, iako taj članak nije doslovno prenesen u njezino nacionalno pravo.
- 276 Prvo, tvrdi da članak 5. stavak 1. Zakona o pravu azila predviđa da tražitelj ima pravo boraviti na državnom području Mađarske sukladno uvjetima predviđenima tim zakonom. Smatra da to pravo treba zajamčiti svim tražiteljima na koje se primjenjuje postupak za priznavanje azila, što znači da oni, sukladno članku 35. stavku 1. navedenog zakona, to pravo ostvaruju do dostave odluke donesene nakon provođenja postupka za priznavanje azila, a ta odluka može eventualno biti i sudska odluka donesena nakon razmatranja tužbe za pobijanje odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 277 Smatra da upućivanje na zakonom predviđene uvjete, izvršeno u članku 5. stavku 1. Zakona o pravu azila, znači da se državljanin treće zemlje mora uskladiti sa zakonom definiranim statusom tražitelja. Još jedan uvjet bi mogla biti obveza tražitelja da boravi u mjestu koje je odredilo tijelo nadležno za pitanja azila. Tvrdi da članak 80/J stavak 5. Zakona o pravu azila uspostavlja tu vrstu pravila. Konačno, smatra da se tim uvjetima također želi isključiti pravo boravka tražitelja međunarodne zaštite koji ponovno podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu sukladno članku 80/K stavku 11. tog zakona.
- 278 Osim toga, tvrdi da prema članku 80/J stavku 5. Zakona o pravu azila, u slučaju proglašenja kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja, tražitelj ima pravo boraviti u odnosnoj tranzitnoj zoni, a samim time i na državnom području Mađarske, do dostave konačne odluke sukladno članku 80/J stavku 2. tog zakona.
- 279 Kada je riječ, kao drugo, o slučajevima iz članka 46. stavka 6. Direktive 2013/32, tvrdi da tražitelj prema članku 50. Zakonika o upravnom sporu ima mogućnost zatražiti neposrednu sudska zaštitu, što može dovesti do priznavanja suspenzivnog djelovanja i, samim time, mogućnosti ostanka na državnom području Mađarske.
- 280 Treće, tvrdi da su slučajevi iz članka 46. stavka 6. točaka (a) i (b) Direktive 2013/32, na koje se primjenjuje članak 46. stavak 5., obuhvaćeni člankom 51. stavkom 2. točkom e) i člankom 51. stavkom 7. točkom h) Zakona o pravu azila, s obzirom na to da je pravo ostanka na državnom području Mađarske u oba ta slučaja potpuno zajamčeno.

Ocjena Suda

281 Svojim petim prigovorom Komisija u bitnome prigovara da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 46. stavaka 5. i 6. Direktive 2013/32 zato što ne osigurava, pod uvjetima predviđenima tim odredbama, pravo tražitelja međunarodne zaštite da ostanu na njezinu državnom području u iščekivanju ishoda postupka za razmatranje tužbe podnesene protiv odluke kojom je u prvostupanjskom postupku odbijen njihov zahtjev.

– Prvi dio petog prigovora u pogledu članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32

282 Prvo, treba istaknuti da prema članku 46. stavku 5. Direktive 2013/32 tražitelji međunarodne zaštite imaju pravo, uz iznimku slučajeva predviđenih u članku 41. stavku 1. i članku 46. stavku 6. te direktive, ostati na području odnosne države članice do isteka roka predviđenog za korištenje njihova prava na djelotvoran pravni lijek protiv odluka iz stavka 1. tog članka 46. i, ako je to pravo u predviđenom roku iskorišteno, u iščekivanju ishoda tog pravnog lijeka.

283 Prema članku 2. točki (p) Direktive 2013/32, izraz „ostati u državi članici” znači ostati na području države članice u kojoj je podnesen ili razmatran zahtjev za međunarodnu zaštitu, uključujući na granici ili u nekoj od tranzitnih zona te države.

284 Drugo, treba naglasiti da državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu tijelo odlučivanja u prvostupanjskom postupku odbilo i dalje ima pravo, sukladno članku 3. stavku 1. Direktive 2013/33 u vezi s člankom 2. točkom (b) te direktive, na uvjete prihvata predviđene tom direktivom, sve dok mu je sukladno članku 46. Direktive 2013/32 dopušten boravak na državnom području radi osporavanja takve odluke o odbijanju zahtjeva.

285 Naime, članak 3. stavak 1. Direktive 2013/33 predviđa da tražitelj međunarodne zaštite ima pravo na uvjete prihvata predviđene tom direktivom sve dok mu je dopušteno ostati na području odnosne države članice u svojstvu tražitelja, a prema članku 2. točki (b) te direktive državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva treba smatrati tražiteljem međunarodne zaštite u smislu iste direktive sve dok o njegovu zahtjevu nije konačno odlučeno.

286 Međutim, imajući u vidu blisku povezanost koja postoji između područja primjene Direktive 2013/32 i područja primjene Direktive 2013/33, valja prihvatiti, u kontekstu članka 2. točke (b) Direktive 2013/33, istu definiciju konačne odluke koju navodi i članak 2. točka (e) Direktive 2013/32 u kontekstu određivanja područja primjene potonje direktive, a to je svaka odluka kojom se odlučuje hoće li se određenoj osobi priznati status izbjeglice ili korisnika supsidijarne zaštite, protiv koje više nije moguće podnijeti pravni lijek u okviru poglavlja V. navedene direktive, neovisno o tome dovodi li taj pravni lijek do toga da tražitelj međunarodne zaštite ima pravo ostati na području dotične države članice u iščekivanju njegova ishoda.

287 Iz toga slijedi da, s jedne strane, iako članak 46. stavak 5. Direktive 2013/32 tražitelju međunarodne zaštite obuhvaćenom njezinim područjem primjene daje isključivo pravo na ostanak na području odnosne države članice, postojanje tog prava ipak je utvrđeno bezuvjetno, ne dovodeći u pitanje iznimke predviđene u članku 41. stavku 1. i članku 46. stavku 6. te direktive, i, s druge strane, da država članica može određivati pravila o korištenju tog prava samo ako su ta pravila u skladu s, među ostalim, direktivama 2013/32 i 2013/33.

288 Treće, treba podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, odredbe direktive treba provoditi s neupitnom obvezujućom snagom te s konkretnošću, preciznošću i jasnoćom potrebnom da se zadovolji zahtjev pravne sigurnosti koji nalaže, kada se radi o direktivi kojom se pojedincima dodjeljuju prava, da korisnici moraju moći odrediti puni opseg svojih prava (presude od 8. srpnja 1999.,

Komisija/Francuska, C-354/98, EU:C:1999:386, t. 11.; od 14. ožujka 2006., Komisija/Francuska, C-177/04, EU:C:2006:173, t. 48. i od 4. listopada 2018., Komisija/Španjolska, C-599/17, neobjavljena, EU:C:2018:813, t. 19. i navedena sudska praksa).

- 289 Prema tome, ako država članica odluči utvrditi pravila o ostvarivanju prava na ostanak na svojem državnom području, kako je utvrđeno u članku 46. stavku 5. Direktive 2013/32, ta pravila moraju biti definirana dovoljno jasno i precizno kako bi se tražitelj međunarodne zaštite mogao upoznati s točnim opsegom tog prava i kako bi mogao ocijeniti jesu li ta pravila u skladu s, među ostalim, direktivama 2013/32 i 2013/33.
- 290 Imajući u vidu ova razmatranja, u konkretnom slučaju valja istaknuti, kao prvo, da je nesporno da u slučaju proglašenja kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja, članak 80/J stavak 5. Zakona o pravu azila utvrđuje, iznimno od članka 5. stavka 1. točke a) tog zakona, da su tražitelji dužni ostati u tranzitnim zonama Rösze i Tompa do okončanja postupka za razmatranje tužbe podnesene protiv odluke tijela nadležnog za pitanja azila kojom je odbijen njihov zahtjev.
- 291 Taj članak 80/J stavak 5. jamči dakle pravo tražitelja azila da ostanu na državnom području Mađarske sve dok se vodi sudski postupak protiv odluke kojom je odbijen njihov zahtjev. Međutim, kao što je istaknuto u točki 226. ove presude, na njih se u tom razdoblju primjenjuje sustav općeg zadržavanja u navedenim tranzitnim zonama, što nije u skladu s pravima koja im se priznaju člankom 24. stavkom 3. i člankom 43. Direktive 2013/32 te člancima 8., 9. i 11. Direktive 2013/33.
- 292 S tim u vezi treba konkretno istaknuti da se, imajući u vidu situaciju o kojoj je riječ u okviru ispitivanja ovog prigovora, nijedan od razloga za zadržavanje nabrojanih u članku 8. stavku 3. prvom podstavku Direktive 2013/33 ne odnosi na slučaj tražitelja međunarodne zaštite čiji je zahtjev tijelo odlučivanja odbilo u prvostupanjskom postupku te koji i dalje ima rok za podnošenje pravnog lijeka protiv te odluke ili koji je takav pravni lijek podnio.
- 293 Međutim, kao što proizlazi iz točke 287. ove presude, država članica ne može propisati pravila o korištenju prava na ostanak na svojem državnom području, zajamčenog u članku 46. stavku 5. Direktive 2013/32, ako se njima krše prava koja tražiteljima međunarodne zaštite jamče direktive 2013/32 i 2013/33.
- 294 Slijedi da je Mađarska, time što je dopustila da u slučaju proglašenja kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja tražitelji međunarodne zaštite čiji je zahtjev tijelo odlučivanja odbilo u prvostupanjskom postupku ostanu na njezinu državnom području samo pod uvjetom da su zadržani na način protivan direktivama 2013/32 i 2013/33, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32.
- 295 Drugo, nesporno je da u slučaju kad nije proglašeno nikakvo krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja, članak 5. stavak 1. točka a) Zakona o pravu azila, koji nije stavljen izvan snage Zakonom br. XX iz 2017., predviđa da tražitelj azila ima pravo boraviti na državnom području Mađarske sukladno uvjetima predviđenima tim zakonom s obzirom na to da takvo pravo prema članku 35. stavku 1. Zakona o pravu azila postoji do dostave odluke protiv koje nije moguće podnijeti pravni lijek, donesene nakon provođenja postupka za priznavanje azila.
- 296 Komisija međutim smatra da taj propis ne osigurava tražitelju međunarodne zaštite pravo da ostane na državnom području Mađarske pod uvjetima predviđenima u članku 46. stavku 5. Direktive 2013/32 zato što su u članku 5. stavku 1. Zakona o pravu azila za to pravo određeni uvjeti koji nisu drugačije definirani.
- 297 Mađarska je u svojim podnescima i na raspravi naglasila da uvjeti na koje upućuje taj članak 5. stavak 1. zahtijevaju, s jedne strane, da se podnositelj zahtjeva mora uskladiti sa zakonom definiranim statusom tražitelja i da, usto, mora poštovati obvezu koja mu je eventualno određena u pogledu

boravka na određenom mjestu, koje sukladno članku 80/J stavku 5. Zakona o pravu azila može biti jedna od dviju tranzitnih zona Röszke i Tompa, u slučaju proglašenja kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja. S druge strane, prema mišljenju te države članice, tim se uvjetima također želi isključiti, sukladno članku 80/K stavku 11. tog zakona, pravo ostanka na državnom području Mađarske tražitelja koji je podnio novi zahtjev za azil, dok nije donesena konačna odluka o obustavi postupka ili o odbijanju prethodnog zahtjeva.

- 298 U tom pogledu valja, kao prvo, istaknuti da sukladno članku 7. Direktive 2013/33 države članice mogu tražiteljima međunarodne zaštite odrediti, pod određenim uvjetima, mjesto boravka, uključujući i nakon što je tijelo odlučivanja odbilo njihov zahtjev u prvostupanjskom postupku. Stoga se ne može smatrati protivnim članku 46. stavku 5. Direktive 2013/32 to što pravo ostanka na državnom području države članice podliježe ispunjavanju uvjeta boravka, sve dok potonji poštuje jamstva iz članka 7. Direktive 2013/33. Treba međutim istaknuti da Mađarska ne specificira odredbu Zakona o pravu azila koja bi sadržavala upravo takav uvjet.
- 299 Drugo, treba istaknuti da članak 80/J stavak 5. i članak 80/K stavak 11. Zakona o pravu azila treba primjenjivati samo u slučaju proglašenja kriznog stanja nastalog zbog masovnog useljavanja i da se, kao što je to Mađarska priznala na raspravi, u tom slučaju članak 5. stavak 1. točka a) Zakona o pravu azila ne primjenjuje. Ta država članica stoga ne može tvrditi, a da si pritom ne proturječi, da članak 80/J stavak 5. i članak 80/K stavak 11. Zakona o pravu azila određuju uvjete pod kojima se primjenjuje članak 5. stavak 1. tog zakona.
- 300 Konačno, treće, treba istaknuti da uvjet koji nalaže da treba poštovati zakonom definiran status tražitelja međunarodne zaštite, koji se također treba primjenjivati, prema tvrdnjama same Mađarske, i na pravo boravka koje proizlazi iz članka 5. stavka 1. točke a) Zakona o pravu azila, podliježe različitim tumačenjima i upućuje na druge uvjete koje ta država članica nije specificirala.
- 301 Međutim, kao što je istaknuto u točki 289. ove presude, ako država članica propiše pravila za ostvarivanje prava na ostanak na svojem državnom području, zajamčenog u članku 46. stavku 5. Direktive 2013/32, ta pravila moraju biti određena dovoljno jasno i precizno kako bi se tražitelj međunarodne zaštite mogao upoznati s točnim opsegom tog prava i kako bi mogao ocijeniti jesu li ta pravila u skladu s, među ostalim, direktivama 2013/32 i 2013/33.
- 302 Iz svih navedenih razmatranja slijedi da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32.

– Drugi dio petog prigovora u pogledu članka 46. stavka 6. Direktive 2013/32

- 303 Iznimno od članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32, članak 46. stavak 6. te direktive omogućuje državama članicama da, u slučajevima predviđenima tom odredbom, posebno kada se odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu temelji na određenim razlozima nedopuštenosti, ne priznaju automatski pravo ostanka na državnom području u očekivanju ishoda tužbe koju je podnio tražitelj, pod uvjetom da je za odlučivanje može li podnositelj zahtjeva ostati na području odnosno države članice, unatoč odluci donesenoj u prvostupanjskom postupku protiv koje je ta tužba podnesena, nadležan sud.
- 304 Prema mišljenju Komisije, Mađarska nije pravilno prenijela navedenu odredbu jer, s jedne strane, članak 53. stavak 6. Zakona o pravu azila ne priznaje suspenzivno djelovanje kod podnošenja tužbe protiv odluke o odbacivanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog i jer, s druge strane, taj zakon jasno ne navodi primjenjuje li se članak 50. Zakonika o upravnom sporu, koji omogućava podnošenje nadležnom tijelu zahtjeva za odgodu pobijane upravne odluke, na sudske postupke na koje se primjenjuje Zakon o pravu azila.

- 305 Prema tome, Komisija u bitnome prigovara da Mađarska nije dovoljno jasno i precizno prenijela članak 46. stavak 6. Direktive 2013/32 zato što se u mađarskom propisu izričito ne navodi da se članak 50. Zakonika o upravnom sporu primjenjuje na odluke kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbacuje kao nedopušten.
- 306 Takva je argumentacija međutim bez osnove.
- 307 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik u bitnome istaknuo u točki 207. svojeg mišljenja, sama činjenica da članak 50. Zakonika o upravnom sporu ima opću primjenu i da se u članku 53. stavku 6. Zakona o pravu azila ne navodi da se taj članak 50. primjenjuje u postupcima uređenima tim zakonom, nije dovoljna za zaključak da se Mađarska nije dovoljno jasno i precizno uskladila s člankom 46. stavkom 6. Direktive 2013/32. U tom pogledu treba naglasiti da članak 53. stavak 6. Zakona o pravu azila ne isključuje primjenu navedenog članka 50. niti uvodi pravilo koje ne bi bilo u skladu s potonjim člankom. Nadalje, Komisija nije pružila nikakav dokaz koji bi mogao dovesti u sumnju mogućnost mađarskih sudova da primijene članak 50. Zakonika o upravnom sporu u okviru ispitivanja sudske tužbe podnesene protiv odluke kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbacuje kao nedopušten.
- 308 Prema tome, drugi dio petog prigovora treba odbiti kao neosnovan, bez potrebe da se ispituje predstavlja li usto članak 50. Zakonika o upravnom sporu potpuni i pravilni prijenos članka 46. stavka 6. zadnjeg podstavka Direktive 2013/32.

– Treći dio petog prigovora u pogledu članka 46. stavka 6. točaka (a) i (b) Direktive 2013/32

- 309 Iznimno od pravila utvrđenog u članku 46. stavku 6. Direktive 2013/32, iz točaka (a) i (b) te odredbe može se zaključiti da se, kada je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen kao neosnovan zbog okolnosti iz članka 31. stavka 8. točke (h) te direktive ili je proglašen nedopuštenim na temelju njezina članka 33. stavka 2. točaka (c) i (e), pravo na ostanak na području države članice mora priznati pod uvjetima predviđenima u članku 46. stavku 5. navedene direktive, a ne u njezinu članku 46. stavku 6. zadnjem podstavku.
- 310 Komisija prigovara Mađarskoj da nije dovoljno jasno i precizno prenijela to derogatorno pravilo uz obrazloženje da se iz članka 53. stavka 6. Zakona o pravu azila jasno ne razaznaje da podnošenje tužbe ima suspenzivno djelovanje ako joj je cilj pobijanje odluke donesene na temelju članka 51. stavka 2. točke e) i članka 51. stavka 7. točke h) Zakona o pravu azila.
- 311 Takvu argumentaciju treba međutim odbiti kao neosnovanu.
- 312 Naime, kao što je nezavisni odvjetnik u bitnome istaknuo u točki 211. svojeg mišljenja, iz samog teksta članka 53. stavka 6. Zakona o pravu azila jasno proizlazi da tužbe podnesene protiv odluka donesenih na temelju članka 51. stavka 2. točke e) i članka 51. stavka 7. točke h) Zakona o pravu azila automatski imaju suspenzivno djelovanje.
- 313 Treći dio petog prigovora stoga također treba odbiti kao neosnovan, bez potrebe ispitivanja predstavlja li usto članak 53. stavak 6. Zakona o pravu azila potpuni i pravilni prijenos članka 46. stavka 6. točaka (a) i (b) Direktive 2013/32.
- 314 Prema tome, Mađarska je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32 time što je odredila uvjete protivne pravu Unije za ostvarivanje prava na ostanak na njezinu državnom području tražitelja međunarodne zaštite obuhvaćenih područjem primjene članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32.

315 Slijedom svih navedenih razmatranja valja utvrditi da je Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5., članka 6. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115, članka 6., članka 24. stavka 3., članka 43. i članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32 te članaka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33:

- predviđajući da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji, dolazeći iz Srbije, na njezinu državnom području namjeravaju pristupiti postupku za priznavanje međunarodne zaštite mogu podnijeti samo u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, usvajajući pritom ustaljenu i opće primjenjivu upravnu praksu kojom se drastično ograničava broj tražitelja koji dnevno imaju pravo ući u te tranzitne zone;
- uspostavljajući sustav općeg zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, bez pridržavanja jamstava iz članka 24. stavka 3. i članka 43. Direktive 2013/32 te članaka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33;
- omogućavajući udaljavanje svih državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na njezinu državnom području, uz iznimku onih među njima koji su osumnjičeni za počinjenje kaznenog djela, bez pridržavanja postupaka i jamstava predviđenih u članku 5., članku 6. stavku 1., članku 12. stavku 1. i članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115;
- određujući uvjete protivne pravu Unije za ostvarivanje prava na ostanak na njezinu državnom području tražitelja međunarodne zaštite obuhvaćenih područjem primjene članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32.

316 Tužba se u preostalom dijelu odbija.

Troškovi

317 U skladu s člankom 138. stavkom 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. Budući da je Komisija zahtijevala da se Mađarskoj naloži snošenje troškova i da Mađarska u bitnome nije uspjela u postupku, valja joj imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja naložiti da uz vlastite troškove snosi i četiri petine troškova Komisije. Komisija će snositi petinu svojih troškova.

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

1. Mađarska je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5., članka 6. stavka 1., članka 12. stavka 1. i članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, članka 6., članka 24. stavka 3., članka 43. i članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite te članka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu:
 - predviđajući da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji, dolazeći iz Srbije, na njezinu državnom području namjeravaju pristupiti postupku za priznavanje međunarodne zaštite mogu podnijeti samo u tranzitnim zonama Röszke (Mađarska) i Tompa (Mađarska), usvajajući pritom ustaljenu i opće primjenjivu upravnu praksu kojom se drastično ograničava broj tražitelja koji dnevno imaju pravo ući u te tranzitne zone;
 - uspostavljajući sustav općeg zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnim zonama Röszke i Tompa, bez pridržavanja jamstava iz članka 24. stavka 3. i članka 43. Direktive 2013/32 te članka 8., 9. i 11. Direktive 2013/33;
 - omogućavajući udaljavanje svih državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na njezinu državnom području, uz iznimku onih među njima koji su osumnjičeni za počinjenje kaznenog djela, bez pridržavanja postupaka i jamstava predviđenih u članku 5., članku 6. stavku 1., članku 12. stavku 1. i članku 13. stavku 1. Direktive 2008/115;
 - određujući uvjete protivne pravu Unije za ostvarivanje prava na ostanak na njezinu državnom području tražitelja međunarodne zaštite obuhvaćenih područjem primjene članka 46. stavka 5. Direktive 2013/32.
2. Tužba se u preostalom dijelu odbija.
3. Mađarska uz vlastite troškove snosi i četiri petine troškova Europske komisije.
4. Europska komisija snosi petinu svojih troškova.

Potpisi