



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 16 listopada 2021 r.*

Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Polityka azylowa – Dyrektywy 2013/32/UE i 2013/33/UE – Procedura przyznawania ochrony międzynarodowej – Podstawy niedopuszczalności – Pojęcia „bezpiecznego kraju trzeciego” i „kraju pierwszego azylu” – Pomoc świadczona osobom ubiegającym się o azyl – Karalność – Zakaz wjazdu do strefy nadgranicznej danego państwa członkowskiego

W sprawie C-821/19

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 8 listopada 2019 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo J. Tomkin, A. Tokár oraz M. Condou-Durande, a następnie J. Tomkin oraz A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Węgrom, które reprezentowali K. Szíjjártó, M. Tátrai oraz M.Z. Fehér, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (sprawozdawca), E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 listopada 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2021 r.,

* Język postępowania: węgierski.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na podstawie art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c), art. 22 ust. 1 i art. 33 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60), a także na podstawie art. 10 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96):
 - poprzez wprowadzenie nowej podstawy niedopuszczalności wniosków o udzielenie azylu obok podstaw wyraźnie wymienionych w dyrektywie 2013/32 oraz
 - poprzez zakwalifikowanie jako czynu zabronionego działalności organizacyjnej prowadzonej w celu umożliwienia wszczęcia postępowania o udzielenie azylu osobom, które nie spełniają ustanowionych przez prawo krajowe kryteriów przyznania azylu, oraz poprzez przyjęcie środków ograniczających w odniesieniu do osób oskarżonych o taki czyn zabroniony lub skazanych za jego popełnienie.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2013/32

- 2 Artykuł 6 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Dostęp do procedury”, stanowi:

„1. Gdy osoba występuje z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do organu, który zgodnie z prawem krajowym jest właściwy do rejestrowania takich wniosków, rejestracja odbywa się nie później niż trzy dni robocze po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Jeżeli wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do innych organów mogących przyjmować takie wnioski, ale [niebędących właściwymi] do ich rejestrowania zgodnie z prawem krajowym, państwa członkowskie zapewniają dokonanie rejestracji nie później niż sześć dni roboczych po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Państwa członkowskie zapewniają uzyskanie stosownych informacji przez te inne organy mogące przyjmować wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, takie jak policja, straż graniczna, urzędy imigracyjne i personel ośrodków zatrzymań, a także przeszkolenie personelu tych organów na niezbędnym poziomie, odpowiednim do wykonywanych zadań i pełnionych funkcji, a także przekazanie temu personelowi instrukcji dotyczących informowania wnioskodawców o miejscu i sposobie składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku.

W przypadku gdy wnioskodawca nie składa swojego wniosku, państwa członkowskie mogą stosować odpowiednio art. 28.

3. Bez uszczerbku dla ust. 2 państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane osobiście lub w wyznaczonym miejscu.

4. Niezależnie od ust. 3 wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje się za złożony w momencie, gdy formularz przedłożony przez wnioskodawcę lub – w przypadku gdy przewiduje to prawo krajowe – urzędowe sprawozdanie dotrą do właściwych organów danych państw członkowskich.

[...]”.

3 Artykuł 8 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Informowanie i doradztwo w ośrodkach zatrzymań i na przejściach granicznych”, stanowi:

„1. W przypadku gdy istnieją powody, aby przypuszczać, że obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy przetrzymywani w ośrodkach zatrzymań lub obecni na przejściach granicznych, w tym w strefach tranzytowych, na granicach zewnętrznych mogą chcieć wystąpić z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie przekazują im informacje o możliwości wystąpienia z takim wnioskiem. W takich ośrodkach i na takich przejściach granicznych państwa członkowskie zapewniają możliwość skorzystania z pomocy tłumaczy w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do ułatwienia dostępu do procedury azylowej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby organizacje i osoby świadczące pomoc i doradztwo wnioskodawcom miały rzeczywisty dostęp do wnioskodawców obecnych na przejściach granicznych, w tym do stref tranzytowych, na granicach zewnętrznych. Państwa członkowskie mogą ustanowić przepisy dotyczące obecności takich organizacji i osób na tych przejściach granicznych, a w szczególności postanowić, że dostęp uzależniony jest od zawarcia porozumienia z właściwymi organami państw członkowskich. Dostęp ten ograniczyć można jedynie w przypadku, gdy na mocy prawa krajowego jest to obiektywnie konieczne ze względów bezpieczeństwa, porządku publicznego lub administracyjnego zarządzania danymi przejściami granicznymi, pod warunkiem że dostęp nie zostanie tym samym drastycznie ograniczony lub uniemożliwiony”.

4 Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia wniosku”, uściśla w ust. 2:

„Państwa członkowskie mogą uczynić wyjątek jedynie w przypadku, gdy osoba występuje z kolejnym wnioskiem, o którym mowa w art. 41, lub gdy wydadzą one tę osobę lub dokonają jej ekstradycji, odpowiednio, do innego państwa członkowskiego na mocy obowiązków wynikających z europejskiego nakazu aresztowania lub z innych przyczyn, bądź do państwa trzeciego lub do międzynarodowych sądów lub trybunałów karnych”.

5 Artykuł 12 tej dyrektywy, zatytułowany „Gwarancje dla wnioskodawców”, ma następujące brzmienie:

„1. W odniesieniu do procedur przewidzianych w rozdziale III państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkim wnioskodawcom udzielano następujących gwarancji:

[...]

c) nie odmawia się im możliwości kontaktu z [Wysokim Komisarzem Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)] lub jakąkolwiek inną organizacją świadczącą pomoc prawną lub inne doradztwo wnioskodawcom zgodnie z prawem krajowym danego państwa członkowskiego;

[...]

2. W odniesieniu do procedur przewidzianych w rozdziale V, państwa członkowskie zapewniają, aby wszyscy wnioskodawcy [...] korzystali z gwarancji równoważnych gwarancjom, o których mowa w ust. 1 lit. b)–e)”.
6

Zgodnie z art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, zatytułowanym „Prawo do pomocy i reprezentacji prawnej na wszystkich etapach postępowania”:

„Wnioskodawcom zapewnia się możliwość skutecznej konsultacji na ich własny koszt, z doradcą lub zastępcą prawnym, dopuszczonym lub uprawnionym do takiej działalności na mocy prawa krajowego, w sprawach związanych z ich wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej, na wszystkich etapach postępowania, w tym po wydaniu decyzji odmownej”.

7 Artykuł 23 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres pomocy i reprezentacji prawnej”, stanowi w ust. 2:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby doradca lub zastępca prawni, który udziela pomocy wnioskodawcy lub go reprezentuje, miał dostęp do obszarów zamkniętych, takich jak ośrodki zatrzymań lub strefy tranzytowe, w celu konsultowania się z wnioskodawcą, zgodnie z art. 10 ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy [2013/33]”.

8 Rozdział III omawianej dyrektywy, zatytułowany „Postępowanie w pierwszej instancji”, ustanawia w art. 31–43 normy dotyczące procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

9 Artykuł 31 tej dyrektywy, zatytułowany „Procedura rozpatrywania wniosku”, stanowi w ust. 8:

„Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że procedura rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II prowadzona jest w trybie przyspieszonym lub przeprowadzana na granicy lub w strefach tranzytowych zgodnie z art. 43, jeżeli:

a) wnioskodawca, składając wniosek i przedstawiając stan faktyczny, poruszył jedynie kwestie, które nie mają znaczenia dla oceny, czy można go zakwalifikować jako beneficjenta ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady] 2011/95/UE [z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (Dz.U. 2011, L 337, s. 9)]; lub

b) wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu niniejszej dyrektywy; lub

c) wnioskodawca wprowadził organy w błąd, przedstawiając nieprawdziwe informacje lub dokumenty bądź zatajając istotne informacje lub dokumenty dotyczące jego tożsamości lub obywatelstwa, które mogłyby mieć negatywny wpływ na decyzję; lub

- d) jest prawdopodobne, że wnioskodawca w złej wierze zniszczył lub pozbył się dokumentu tożsamości lub dokumentu podróży, który pomógłby w ustaleniu jego tożsamości lub obywatelstwa; lub
- e) wnioskodawca przedstawił wyraźnie niespójne i sprzeczne, wyraźnie nieprawdziwe lub ewidentnie nieprawdopodobne wyjaśnienia, które są sprzeczne z wystarczająco sprawdzonymi informacjami dotyczącymi kraju pochodzenia, czyniąc tym samym swój wniosek w sposób oczywisty nieprzekonującym w odniesieniu do tego, czy kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]; lub
- f) wnioskodawca złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który nie jest niedopuszczalny zgodnie z art. 40 ust. 5; lub
- g) wnioskodawca wystąpił z wnioskiem jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub mającej zostać wkrótce podjętej decyzji skutkującej jego wydaleniem; lub
- h) wnioskodawca wjechał nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego lub przedłużył nielegalnie swój pobyt oraz bez ważnego powodu nie zgłosił się do organów albo nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie, zważywszy na takie okoliczności jego wjazdu; lub
- i) wnioskodawca odmawia wywiązania się z obowiązku poddania się pobraniu odcisków palców przewidzianego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca oraz w celu występowania o porównanie z danymi systemu Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego [oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz.U. 2013, L 180, s. 1); lub

[...]”.

10 Zgodnie z art. 33 dyrektywy 2013/32, zatytułowanym „Wnioski niedopuszczalne”:

„1. Oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013, od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą [2011/95], w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy niniejszego artykułu.

2. Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny wyłącznie, jeżeli:

- a) inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej;
- b) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za kraj pierwszego azylu w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 35;

- c) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za bezpieczny kraj trzeci w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 38;
- d) wniosek jest kolejnym wnioskiem i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]; lub
- e) osoba pozostająca na utrzymaniu wnioskodawcy złożyła wniosek po tym, jak na mocy art. 7 ust. 2 wyraziła zgodę, aby jej sprawa została rozpatrzona na podstawie wniosku złożonego w jej imieniu, i nie zachodzą okoliczności faktyczne związane z sytuacją tej osoby uzasadniające odrębny wniosek”.

11 Artykuł 35 tej dyrektywy, zatytułowany „Koncepcja kraju pierwszego azylu”, stanowi:

„Państwo może być uważane za kraj pierwszego azylu dla konkretnego wnioskodawcy, jeżeli:

- a) został on uznany w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony; lub
- b) w inny sposób korzysta z wystarczającej ochrony w tym państwie, w tym z zasady non-refoulement;

pod warunkiem że będzie on podlegać readmisji do tego państwa.

[...]”.

12 Artykuł 38 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą stosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego jedynie w przypadku, gdy właściwe organy upewniły się, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową będzie traktowana w danym państwie trzecim zgodnie z następującymi zasadami:

- a) życie i wolność tej osoby nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych;
- b) nie zachodzi ryzyko doznania przez nią poważnej krzywdy określonej w dyrektywie [2011/95];
- c) przestrzegana jest zasada non-refoulement zgodnie z [Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545) (1954), zmienioną Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r.];
- d) przestrzegany jest ustanowiony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania, gdy jest on sprzeczny z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania; oraz
- e) istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z [Konwencją dotyczącą statusu uchodźców].

2. Stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego podlega przepisom ustanowionym w prawie krajowym, w tym:

- a) przepisom wymagającym istnienia związku między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie których udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby;
- b) przepisom dotyczącym metodologii, za pomocą której właściwe organy upewniają się, że można zastosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego w odniesieniu do konkretnego państwa lub konkretnego wnioskodawcy. Metodologia taka obejmuje rozważenie w poszczególnych przypadkach, czy dane państwo jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy lub uznanie na poziomie krajowym państw ogólnie uznawanych za bezpieczne;
- c) przepisom zezwalającym, zgodnie z prawem międzynarodowym, na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy, które, co najmniej, zezwalają wnioskodawcy na odwołanie się od zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji. Wnioskodawcy zezwala się również na podważenie istnienia związku łączącego go z państwem trzecim, o którym mowa w lit. a).

[...]

4. W przypadku gdy państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, państwa członkowskie zapewniają dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami opisanymi w rozdziale II.

[...]”.

Dyrektywa 2013/33

13 Artykuł 10 dyrektywy 2013/33, zatytułowany „Warunki zatrzymania”, stanowi w ust. 4:

„Państwa członkowskie zapewniają członkom rodziny, doradcom prawnym lub innym doradcom oraz osobom reprezentującym odnośne organizacje pozarządowe uznane przez dane państwo członkowskie możliwość kontaktu z wnioskodawcami i możliwość ich odwiedzania w warunkach nienaruszających prywatności. Ograniczenia dostępu do ośrodka zatrzymań mogą być wprowadzane wyłącznie w przypadkach, w których, na mocy prawa krajowego, są one obiektywnie konieczne ze względu na bezpieczeństwo, porządek publiczny lub zarządzanie ośrodkiem zatrzymań, pod warunkiem że dostęp nie zostanie w ten sposób znacząco ograniczony lub uniemożliwiony”.

14 Artykuł 18 tej dyrektywy, zatytułowany „Formy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania”, stanowi:

„1. W przypadku gdy zakwaterowanie jest świadczone w naturze, powinno ono przyjąć jedną z następujących form lub ich kombinację:

- a) lokali wykorzystywanych do celów zakwaterowania wnioskodawców na czas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego na granicy lub w strefach tranzytowych;
- b) ośrodków dla cudzoziemców, które gwarantują odpowiedni poziom życia;

c) domów prywatnych, mieszkań, hoteli lub innych lokali zaadaptowanych na potrzeby zakwaterowania wnioskodawców.

2. Bez uszczerbku dla szczególnych warunków zatrzymania przewidzianych w art. 10 i 11, w odniesieniu do zakwaterowania, o którym mowa w ust. 1 lit. a), b) i c) niniejszego artykułu, państwa członkowskie zapewniają:

[...]

b) wnioskodawcom – możliwość kontaktowania się z krewnymi, doradcami prawnymi lub innymi doradcami oraz z osobami reprezentującymi [UNHCR] i inne odpowiednie organizacje i organy krajowe, międzynarodowe oraz pozarządowe;

c) członkom rodzin, doradcom prawnym lub innym doradcom, osobom reprezentującym [UNHCR] oraz odpowiednim organizacjom pozarządowym uznawanym przez dane państwo członkowskie – dostęp w celu udzielania pomocy wnioskodawcom. Ograniczenia dotyczące takiego dostępu mogą być nałożone wyłącznie ze względu na bezpieczeństwo tych pomieszczeń oraz wnioskodawców.

[...]”.

Dyrektywa 2002/90/WE

15 Artykuł 1 dyrektywy Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiującej ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. 2002, L 328, s. 17), stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie przyjmie właściwe sankcje wobec:

a) każdej osoby, która umyślnie pomaga osobie niebędącej obywatelem państwa członkowskiego we wjeździe lub tranzycie przez terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem przepisów dotyczących wjazdu lub tranzytu cudzoziemców;

b) każdej osoby, która dla korzyści finansowych umyślnie pomaga osobie nie będącej obywatelem państwa członkowskiego w zamieszkaniu na terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem przepisów dotyczących pobytu cudzoziemców.

2. Każde państwo członkowskie może zdecydować o nienakładaniu sankcji w odniesieniu do zachowania zdefiniowanego w ust. 1 lit. a) przez stosowanie swojego prawa krajowego i praktyki w przypadkach gdy celem zachowania jest zapewnienie pomocy humanitarnej wobec osoby, której to dotyczy”.

Decyzja ramowa 2002/946/WSiSW

- 16 Artykuł 1 ust. 1 decyzji ramowej Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. 2002, L 328, s. 1), stanowi:

„Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, że naruszenia zdefiniowane w art. 1 i 2 dyrektywy [2002/90] podlegają skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom, które mogą pociągać za sobą ekstradycję”.

- 17 Artykuł 6 tej decyzji ramowej stanowi:

„Niniejszą decyzję ramową stosuje się bez uszczerbku dla ochrony zapewnionej uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym uchodźców lub innymi międzynarodowymi instrumentami związanymi z prawami człowieka, w szczególności zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z art. 31 i 33 [Konwencji dotyczącej statusu uchodźców]”.

Prawo węgierskie

- 18 Artykuł 51 ust. 2 lit. f) menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (ustawy nr LXXX z 2007 r. o prawie azylu) z dnia 29 czerwca 2007 r. (*Magyar Közlöny* 2007/83), w brzmieniu mającym zastosowanie do celów niniejszego postępowania (zwanej dalej „ustawą o prawie azylu”), przewiduje nową podstawę niedopuszczalności wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, która została określona w następujący sposób:

„Wniosek jest niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca przybył na Węgry przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie w rozumieniu art. 6 ust. 1 lub na ryzyko poważnej krzywdy w rozumieniu art. 12 ust. 1 lub w którym zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony”.

- 19 Zgodnie z art. 51 ust. 12 ustawy o prawie azylu:

„W przypadku gdy zastosowanie ma ust. 2 lit. f), wnioskodawca może, od chwili poinformowania o tym, a w każdym razie w ciągu trzech dni od daty tego powiadomienia, oświadczyć, że w jego indywidualnym przypadku warunki określone w ust. 2 lit. f) nie zostały spełnione w odniesieniu do tego danego państwa.

[...]”.

- 20 Artykuł 353/A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (ustawy nr C z 2012 r. - kodeks karny) z dnia 13 lipca 2012 r. (*Magyar Közlöny* 2012/92), w brzmieniu mającym zastosowanie do celów niniejszego postępowania (zwanej dalej „kodeksem karnym”), zatytułowany „Ułatwianie nielegalnej imigracji”, przewiduje:

„1) Kto prowadzi działalność organizacyjną zmierzającą do:

a) umożliwienia wszczęcia postępowania o udzielenie azylu na Węgrzech przez osobę niedoznającą prześladowania w państwie, którego jest obywatelem, w państwie miejsca jej zwykłego pobytu ani w żadnym innym państwie, przez które przybyła, ze względu na jej rasę, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej, przekonania religijne lub polityczne,

ani niemającej uzasadnionych powodów, żeby obawiać się tam bezpośredniego prześladowania, lub

b) udzielenia pomocy osobie nielegalnie wjeżdżającej na Węgry lub nielegalnie przebywającej na Węgrzech w zakresie uzyskania zezwolenia na pobyt,

podlega karze aresztu, chyba że popełnił cięższy czyn zabroniony.

2) Kto dostarcza środki materialne umożliwiające popełnienie czynu zabronionego określonego w ust. 1 lub regularnie prowadzi taką działalność organizacyjną, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku.

3) Kto popełnia czyn zabroniony określony w ust. 1:

a) dla korzyści finansowych,

b) pomagając więcej niż jednej osobie lub

c) w odległości mniejszej niż osiem kilometrów od granicy lub znaku granicznego odpowiadających granicy zewnętrznej w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) [(Dz.U. 2016, L 77, s. 1)], podlega karze przewidzianej w ust. 2.

4) Kara sprawcy czynu zabronionego określonego w ust. 1 może zostać zmniejszona bez ograniczeń lub, w przypadkach zasługujących na szczególne podejście, można z niej zrezygnować, jeżeli sprawca ujawni okoliczności, w jakich doszło do popełnienia czynu zabronionego, najpóźniej w chwili przedstawienia mu zarzutów.

5) Na potrzeby niniejszego artykułu działalność organizacyjna polega na, w szczególności, w celu określonym w ust. 1:

a) prowadzeniu nadzoru na granicach, na granicy lub przy znaku granicznym odpowiadających granicy zewnętrznej Węgier w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2016/399,

b) przygotowywaniu lub rozpowszechnianiu dokumentów informacyjnych, lub zlecaniu wykonywania tych czynności osobie trzeciej oraz

c) tworzeniu lub eksploataowaniu sieci powiązań”.

21 Artykuł 46/F Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (ustawy nr XXXIV z 1994 r. o policji) z dnia 20 kwietnia 1994 r. (*Magyar Közlöny* 1994/41), w brzmieniu mającym zastosowanie do celów niniejszego postępowania (zwanej dalej „ustawą o policji”), zatytułowany „Środki w postaci wydalenia stosowane w kontekście bezpieczeństwa granic”, stanowi:

„W celu utrzymania porządku na granicy państwowej oraz zapobieżenia ewentualnemu zakłóceniu nadzoru granicznego policja powstrzymuje każdą osobę, wobec której toczy się postępowanie karne w związku z popełnieniem czynu zabronionego polegającego na nielegalnym przekroczeniu ogrodzenia granicznego (art. 352/A kodeksu karnego), uszkodzeniu ogrodzenia granicznego (art. 352/B kodeksu karnego), utrudnianiu budowania lub utrzymania ogrodzenia granicznego (art. 352/C kodeksu karnego), przemycie ludzi (art. 353 kodeksu karnego), ułatwianiu nielegalnego

pobytu (art. 354 kodeksu karnego) lub ułatwianiu nielegalnej imigracji (art. 353/A kodeksu karnego), przed wjazdem do strefy znajdującej się w odległości mniejszej niż osiem kilometrów od granicy lub znaku granicznego odpowiadających granicy zewnętrznej terytorium węgierskiego w rozumieniu art. 2 pkt 2 [rozporządzenia 2016/399] lub wymaga, aby taka osoba, która się tam znajduje, opuściła tę strefę”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 22 W dniu 19 lipca 2018 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym uznała w szczególności za sprzeczne z prawem Unii rozszerzenie przez ustawodawcę węgierskiego podstaw niedopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, wprowadzoną przez niego penalizację działalności organizacyjnej mającej na celu ułatwienie składania wniosków o udzielenie azylu przez osoby nieposiadające prawa do azylu na mocy prawa węgierskiego oraz ograniczenia swobody przemieszczania się nałożone na osoby, które podejmowały taką działalność.
- 23 Węgry odpowiedziały na to wezwanie do usunięcia uchybienia w drodze pisma dostarczonego Komisji w dniu 19 września 2018 r., twierdząc w nim, że uregulowanie węgierskie jest zgodne z prawem Unii.
- 24 W dniu 24 stycznia 2019 r. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię, w której utrzymuje, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c), art. 22 ust. 1 i art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 oraz art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33:
 - poprzez wprowadzenie nowej podstawy niedopuszczalności wniosków o azyl obok podstaw wyraźnie wymienionych w dyrektywie 2013/32,
 - poprzez zakwalifikowanie jako czynu zabronionego działalności organizacyjnej polegającej na ułatwianiu wszczęcia postępowania o udzielenie azylu oraz
 - poprzez wprowadzenie środków ograniczających wobec osób oskarżonych o popełnienie takiego czynu zabronionego lub skazanych z tego powodu.
- 25 W dniu 23 marca 2019 r. Węgry udzieliły na tę uzasadnioną opinię odpowiedzi, w której podtrzymały swoje stanowisko co do zgodności rozpatrywanych przepisów prawa węgierskiego z prawem Unii i ich uzasadnienia w świetle kryzysowej sytuacji wywołanej masową imigracją na terytorium Węgier.
- 26 Jako że argumenty przedstawione przez Węgry nie przekonały Komisji, postanowiła ona wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu

Argumenty stron

- 27 Komisja uważa, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 w związku z tym, że ustanowiły w art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu, iż wniosek o udzielenie azylu należy uznać za niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca przybył na Węgry przez państwo, w którym nie jest narażony na prześladowanie lub w którym zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony.
- 28 Według Komisji tej podstawy niedopuszczalności nie można zrównać z jedną z podstaw niedopuszczalności wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. W szczególności nie można jej uznać za zgodną z koncepcjami „kraju pierwszego azylu” czy „bezpiecznego kraju trzeciego” w rozumieniu tego przepisu.
- 29 Choć Węgry przyjęły do wiadomości wyrok z dnia 19 marca 2020 r., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218), wyrażają jednak wątpliwości, czy art. 33 dyrektywy 2013/32 może stworzyć odpowiednią równowagę między przeciążeniem systemów rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu spowodowanym bezpodstawnymi wnioskami a uzasadnionymi interesami wnioskodawców, którzy rzeczywiście potrzebują międzynarodowej ochrony.
- 30 Zdaniem tego państwa członkowskiego art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu ma na celu karanie nadużyć, stanowiąc, że zgodnie z podstawą niedopuszczalności dotyczącą „bezpiecznego kraju trzeciego”, o której mowa w art. 33 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32, wniosek złożony przez osobę, która przejeżdżała – w danym wypadku przez długi okres – przez państwo, w którym nie była prześladowana i w którym nie istnieje ryzyko, aby była prześladowana, jest co do zasady niedopuszczalny, nawet jeśli osoba ta nie złożyła wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym państwie.
- 31 Niewystarczający charakter przepisów prawa Unii w celu zwalczania praktyk stanowiących nadużycie wynika ponadto zdaniem Węgier z wniosku dotyczącego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę w dziedzinie ochrony międzynarodowej w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE [COM(2016) 467 final].

Ocena Trybunału

- 32 Na wstępie należy podkreślić, że wbrew temu, co wydają się twierdzić Węgry, sama okoliczność, iż prawodawca Unii przewidział zmianę dyrektywy 2013/32, nie jest istotnym elementem w ramach badania tego zarzutu, który należy oceniać w świetle przepisów Unii obowiązujących w chwili upływu terminu wskazanego w uzasadnionej opinii, skierowanej do tego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2011 r., *Komisja/Portugalia*, C-52/08, EU:C:2011:337, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 Poczyniwszy tę uwagę wstępną, należy zauważyć, że zgodnie z art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32 oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany na podstawie rozporządzenia nr 604/2013, od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą 2011/95, gdy wniosek uznaje się za niedopuszczalny na mocy tego przepisu. W tym względzie w art. 33 w ust. 2 dyrektywy 2013/32

wymieniono w sposób wyczerpujący sytuacje, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 149 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 34 Tymczasem, jak orzekł Trybunał, art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu nie odpowiada żadnej z podstaw niedopuszczalności określonych w art. 33 ust. 2 lit. a), b), d) i e) dyrektywy 2013/32 (zob. w tym względzie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 151, 161–164).
- 35 Co się tyczy art. 33 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy, należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, jeżeli państwo niebędące państwem członkowskim jest uważane za bezpieczny kraj trzeciego dla wnioskodawcy na mocy art. 38 dyrektywy 2013/32.
- 36 Jak orzekł Trybunał, z art. 38 tej dyrektywy wynika, że stosowanie pojęcia „bezpiecznego kraju trzeciego” jest uzależnione od spełnienia kumulatywnych przesłanek przewidzianych w jego ust. 1–4 (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo). I tak, zgodnie z art. 38 ust. 2 lit. a) wspomnianej dyrektywy między osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową a danym państwem trzecim powinien istnieć związek, na podstawie którego byłoby rozsądne, aby wnioskodawca udał się do tego państwa.
- 37 W niniejszej sprawie związek, jaki art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu ustanawia między takim wnioskodawcą a danym krajem trzecim, wynika ze zwykłego tranzytu tej osoby przez terytorium tego państwa.
- 38 Tymczasem wystarczy zauważyć, że jak orzekł Trybunał, okoliczność, iż osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową przejechała tranzytem przez terytorium państwa trzeciego, sama w sobie nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla uznania, że osoba ta mogłaby w granicach rozsądnych możliwości wrócić do tego państwa [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 47].
- 39 Ponadto nałożony na mocy art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32 na państwa członkowskie, dla celów stosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego”, obowiązek ustanowienia przepisów przewidujących metodologię oceny w konkretnych przypadkach, czy dane państwo trzecie spełnia warunki uznania za bezpieczne w odniesieniu do wnioskodawcy, jak również możliwość podważania przez wspomnianego wnioskodawcę istnienia związku z tym państwem trzecim, nie mógłby być uzasadniony, gdyby zwykły tranzyt osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową przez dane państwo trzecie prowadził do powstania, dla tych celów, wystarczającego lub znaczącego związku (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 158 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Z powyższego wynika, że zwykły tranzyt osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową przez dane państwo trzecie nie może stanowić „związku” z tym państwem trzecim w rozumieniu art. 38 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 159 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 41 W konsekwencji art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu nie może stanowić zastosowania podstawy niedopuszczalności dotyczącej bezpiecznego kraju trzeciego, o której mowa w art. 33 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 51], a w rezultacie, wbrew twierdzeniom Węgier, nie może stanowić prawidłowej transpozycji tego przepisu.
- 42 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32, pozwalając na odrzucenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego ze względu na to, że wnioskodawca przybył na terytorium Węgier przez państwo, w którym nie jest narażony na prześladowanie lub na ryzyko doznania poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony.

W przedmiocie art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego

Argumenty stron

- 43 Komisja jest zdania, że wskutek uchwalenia art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego Węgry naruszyły art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c) i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a także art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33.
- 44 W tym względzie Komisja zwraca uwagę, że sformułowanie znamion czynu zabronionego, o którym mowa w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, jest „rozszerzające” i „nieprecyzyjne”.
- 45 I tak, po pierwsze, chociaż zgodnie z uzasadnieniem owego art. 353/A ustanowienie tego czynu zabronionego tłumaczy się zwiększonym ryzykiem nadużyć w korzystaniu z procedury azylowej, zakres stosowania przepisów określających wspomniany czyn zabroniony nie ogranicza się jedynie, zgodnie z brzmieniem art. 353/A, do rozmyślnego złożenia wniosku stanowiącego nadużycie lub do wprowadzenia organów w błąd.
- 46 Orzecznictwo Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego, Węgry) dotyczące tego art. 353/A nie zdołało wyjaśnić tego, ponieważ Alkotmánybíróság przekazał sądowi powszechnemu odpowiedzialność za ustalenie, w jakim przypadku pomoc dla osoby ubiegającej się o azyl można zrównać z pomocą humanitarną, a tym samym osoba udzielająca takiej pomocy może uniknąć odpowiedzialności karnej.
- 47 Ponadto obowiązek udowodnienia wyraźnego zamiaru sprawcy czynu zabronionego, o którym mowa w art. 353/A kodeksu karnego, również nie daje wystarczających gwarancji osobom, które udzielają pomocy osobom ubiegającym się o azyl. Przepis ten opiera się bowiem na błędnym założeniu, że osoba, która prowadzi działalność organizacyjną w celu zaproponowania takiej pomocy, z góry wie, czy osoby te spełniają warunki wymagane do uzyskania azylu na Węgrzech, podczas gdy nie do tej osoby należy decydowanie, czy osoby te mają status uchodźców.
- 48 Po drugie, w uzupełnieniu art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu art. 353/A ust. 1 kodeksu karnego pozwala na objęcie sankcją karną działalności organizacyjnej mającej na celu umożliwienie osobie niedoznającej prześladowania w państwie, przez które przybyła, ani niemającej uzasadnionych powodów, żeby obawiać się tam bezpośredniego prześladowania, złożenia wniosku o udzielenie azylu.

- 49 Tymczasem, w związku z ogłoszoną na Węgrzech od 2015 r. sytuacją kryzysową wywołaną przez masową imigrację, wnioski o udzielenie azylu mogą być składane wyłącznie w znajdujących się na granicy serbsko-węgierskiej strefach tranzytowych w Röske (Węgry) i w Tompie (Węgry), do których można się dostać jedynie z Serbii. Dlatego też w większości przypadków wnioski te są, na mocy przepisów węgierskich, odrzucane jako niedopuszczalne. W tym kontekście osoby udzielające pomocy lub informacji dotyczących składania wniosków o azyl powinny bezwzględnie wiedzieć, że wnioskodawcy przebywający w strefie tranzytowej mogą dotrzeć tam jedynie przez Serbię i co do zasady nie będą mogli uzyskać prawa azylu na podstawie prawa węgierskiego. W konsekwencji łatwo jest udowodnić zamiar osób wykonujących taką działalność.
- 50 Po trzecie, okoliczność, że popełnienie czynu zabronionego przewidzianego w art. 353/A ust. 1 kodeksu karnego wymaga prowadzenia działalności organizacyjnej, również nie stanowi wystarczającej gwarancji. Definicja działalności organizacyjnej jest bowiem przedmiotem „rozszerzającego” i „nieprecyzyjnego” sformułowania, które nie pozwala wykluczyć, że sam fakt udzielenia danej osobie pomocy w złożeniu wniosku o udzielenie azylu podlega karze, ponieważ art. 353/A ust. 5 tego kodeksu ogranicza się do wymieniającego wyjątkowo ogólnych przykładów działalności organizacyjnej. Wyrok Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) z dnia 25 lutego 2019 r. nie zapewnił w tym względzie pewności prawa, ponieważ na jego podstawie powierzono sądowi powszechnemu zadanie dokładnego określenia tego, co stanowi działalność organizacyjną.
- 51 Ponadto z brzmienia art. 353/A kodeksu karnego wynika z jednej strony, że daną działalność można zakwalifikować jako działalność organizacyjną w rozumieniu tego artykułu, nawet jeśli nie jest prowadzona regularnie i ma na celu wsparcie tylko jednej osoby, a z drugiej strony, że osoba udzielająca choćby niewielkiego wsparcia finansowego organizacji społeczeństwa obywatelskiego dostarczającej dokumenty dotyczące przepisów Unii w dziedzinie azylu znajdującym się w strefie tranzytowej osobom, które ubiegają się o azyl, może narazić się na sankcję karną.
- 52 W związku z tym niezależnie od celu ustawy, który wynika z jej uzasadnienia, a mianowicie zmniejszenia liczby wniosków o azyl noszących znamiona nadużycia i oszustwa, art. 353/A kodeksu karnego stwarza ryzyko wszczęcia postępowania karnego w stosunku do prawie każdej osoby udzielającej pomocy we wszczynaniu postępowania w sprawie azylu na Węgrzech. W tym względzie Komisja wyjaśniła na rozprawie, że wszelką pomoc udzieloną w toku postępowania w sprawie azylu można uznać za pomoc we wszczęciu takiego postępowania, ponieważ od chwili, gdy organ quasi-sądowy lub administracyjny państwa członkowskiego, odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i właściwy do rozstrzygania w pierwszej instancji w przedmiocie tych wniosków (zwany dalej „organem rozpatrującym”), rozpoczyna prowadzenie sprawy, na wnioskodawcy ciąży znaczna liczba obowiązków w celu udowodnienia przysługującego mu statusu uchodźcy.
- 53 Komisja podnosi również, że art. 353/A kodeksu karnego nie można uznać za transpozycję do prawa węgierskiego dyrektywy 2002/90, ponieważ zakres stosowania tego artykułu różni się od pomocy w nielegalnym wjeździe, tranzycie i pobycie, zdefiniowanej w art. 1 tej dyrektywy.
- 54 W świetle tych uściśleń Komisja uważa w pierwszej kolejności, że art. 353/A kodeksu karnego jest niezgodny z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

- 55 Skoro bowiem prawie każda organizacja, a także wolontariusz lub doradca prawny, którzy wykonują działalność organizacyjną w rozumieniu art. 353/A kodeksu karnego, jest w praktyce narażona na postępowanie karne, skuteczny dostęp organizacji i osób udzielających porad i wytycznych dla osób ubiegających się o azyl pojawiających się na przejściach na granicach zewnętrznych, w tym w strefach tranzytowych, mógłby stać się niemożliwy.
- 56 Wprawdzie art. 8 ust. 2 zdanie ostatnie dyrektywy 2013/32 pozwala Węgrom na określenie, kto może wjechać do stref tranzytowych w celu udzielania w nich porad prawnych osobom ubiegającym się o azyl, jednakże nałożenie takich ograniczeń jest możliwe jedynie wówczas, gdy są one obiektywnie konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego lub administracyjnego zarządzania przejściami, pod warunkiem że dostęp ten nie jest znacznie ograniczony lub w ogóle uniemożliwiony. Tymczasem w niniejszej sprawie przesłanki zastosowania wyjątków dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie zostały spełnione, a art. 353/A nie przewiduje badania takich przesłanek.
- 57 W drugiej kolejności Komisja jest zdania, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2013/32. Artykuł 353/A kodeksu karnego mógłby bowiem mieć zastosowanie do każdej osoby prowadzącej działalność organizacyjną wspierającą wszczęcie postępowania w sprawie azylu w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. c), w szczególności poprzez udzielanie informacji na temat pomocy prawnej lub formalności niezbędnych do złożenia wniosku.
- 58 W trzeciej kolejności Komisja utrzymuje, że art. 353/A jest również niezgodny z art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32. Gdyby bowiem wszczęto postępowanie karne przeciwko doradcom, w szczególności prawnym, ponieważ świadczą oni usługi, o których mowa w tym ostatnim przepisie, doradcy ci nie mogliby już pozostawać do dyspozycji osób ubiegających się o azyl, w tym w przypadku oddalenia wniosku o udzielenie azylu.
- 59 W czwartej kolejności Komisja uważa, że podważane węgierskie przepisy prawne są również niezgodne z art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33. Strefy tranzytowe należy bowiem traktować jak ośrodki zatrzymań w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33/UE. Wobec tego osoby ubiegające się o azyl, które znajdują się w strefach tranzytowych, są objęte zakresem art. 10 tej dyrektywy. Tymczasem art. 353/A kodeksu karnego pozbawia znaczenia prawo przewidziane w art. 10 ust. 4.
- 60 Węgry podnoszą w pierwszej kolejności, że mając na uwadze wyrażenie „zmierzającą do”, art. 353/A ust. 1 kodeksu karnego można rozumieć jedynie jako ustanawiający przestępstwo umyślne. W związku z tym dana osoba może zostać ukarana na podstawie art. 353/A kodeksu karnego tylko w przypadku, gdy organy są w stanie wykazać ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że działała, wiedząc, że zainteresowany, w interesie którego wykonywała działalność organizacyjną, nie był narażony na prześladowanie lub że jego obawy w tym względzie nie były uzasadnione, i chciała, aby dzięki tej działalności ten zainteresowany mógł wszcząć procedurę azylową lub uzyskać dokument pobytowy.
- 61 W wyroku z dnia 25 lutego 2019 r. Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) potwierdził taką wykładnię, podkreślając przy tym, że bezinteresowna działalność organizacyjna, poprzez którą dopełniono obowiązku wspomagania osób bezbronnych i potrzebujących, nie może wchodzić w zakres stosowania art. 353/A kodeksu karnego. Wykładnia przyjęta w ten sposób przez Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) wiąże sąd powszechny.

- 62 Ponadto z uzasadnienia art. 353/A kodeksu karnego jasno wynika, że jego celem jest penalizacja pomocy w nadużyciach przy korzystaniu z procedury azylowej i pomocy w imigracji opartej na oszustwie, a także działań mających na celu organizowanie takiej działalności. W związku z tym, do celów ścigania, organy węgierskie muszą wykazać, że sprawca miał zamiar udzielić pomocy osobom chcącym złożyć wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w obejściu przepisów, nadużyciu systemu azylowego lub omijaniu zasad dotyczących dokumentów pobytowych. Dlatego też czyny zabronione, o którym mowa w art. 353/A kodeksu karnego, nie mogą popełnić osoby i organizacje działające w dobrej wierze, które nie dążą do osiągnięcia zakazanych prawem celów lub do obejścia stosowania prawa.
- 63 Tym samym osoba, która świadczy pomoc przy składaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, wiedząc, że wnioskodawca najprawdopodobniej nie będzie miał prawa do uzyskania statusu uchodźcy, nie popełnia czynu zabronionego przewidzianego w art. 353/A kodeksu karnego. W tym względzie należy podkreślić, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, okoliczność, iż dana osoba nie ma co do zasady prawa do azylu ze względu na to, że przejechała przez bezpieczny kraj trzeci, nie wystarcza do wykluczenia z góry możliwości uznania jej za osobę uprawnioną do korzystania ze statusu uchodźcy, ponieważ podstawa niedopuszczalności jej wniosku dotyczącego tego tranzytu jest wzruszalna zgodnie z art. 51 ust. 12 ustawy o prawie azylu.
- 64 W drugiej kolejności Węgry podkreślają, że pojęcie „[działalności] organizacyjnej” jest używane jako element konstytutywny innych czynów zabronionych przewidzianych w kodeksie karnym. Okoliczność, że art. 353/A ust. 5 tego kodeksu posługuje się przykładową listą, nie sprawia, że wykładnia tego pojęcia w orzecznictwie jest utrudniona, lecz przeciwnie, ułatwia ją.
- 65 Ponadto takiej działalności organizacyjnej nie można utożsamiać z samym faktem udzielania porad lub informacji, ponieważ pojęcie „[działalności] organizacyjnej” odsyła do bardziej złożonej i szerszej formy zachowania zmierzającego do osiągnięcia uzgodnionego i ukierunkowanego celu poprzez koordynację. W wyroku z dnia 25 lutego 2019 r. Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) orzekł zresztą, że świadczenie usługi przedstawicielstwa prawnego nie jest samo w sobie równoznaczne z prowadzeniem działalności organizacyjnej w rozumieniu art. 353/A kodeksu karnego. Poza tym prowadzenie działalności w zakresie doradztwa prawnego, udzielania informacji lub pomocy jest wyraźnie zagwarantowane przez węgierskie przepisy w dziedzinie azylu.
- 66 W trzeciej kolejności Węgry podniosły na rozprawie, że ponieważ pomoc udzielana osobie ubiegającej się o azyl podlega karze jedynie w zakresie, w jakim pozwala na wszczęcie procedury azylowej, wszelka pomoc udzielana po złożeniu wniosku o udzielenie azylu nie jest objęta zakresem stosowania tej sankcji karnej. Tymczasem, mimo że wszystkie przepisy prawa Unii, których naruszenie podnosi Komisja, dotyczą jedynie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec uzyskuje status wnioskodawcy dopiero od dnia złożenia przez niego wniosku.
- 67 W czwartej kolejności zdaniem Węgier Komisja nie oparła się na żadnej obiektywnej okoliczności w celu wykazania istnienia skutku odstrasającego, na który powołuje się w odniesieniu do art. 353/A kodeksu karnego. Tymczasem do Komisji należy dostarczenie Trybunałowi dowodów niezbędnych do zweryfikowania istnienia zarzucanego przez nią uchybienia, bez możliwości oparcia się na jakimkolwiek domniemaniu.

- 68 W piątej kolejności, o ile przyjęcie art. 353/A kodeksu karnego nie ma na celu transpozycji dyrektywy 2002/90 do prawa węgierskiego, o tyle przepis ten został jednak przyjęty zgodnie z celami tej dyrektywy, po to by penalizować czyny jeszcze nieznanne w chwili przyjmowania wspomnianej dyrektywy, lecz będące w ścisłym związku z czynami, o których mowa w art. 1 tej dyrektywy.
- 69 Wreszcie, Węgry podnoszą, że umieszczenie w strefach tranzytowych nie stanowi środka detencyjnego, w związku z czym art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33 nie ma w każdym razie znaczenia dla badania niniejszej skargi.

Ocena Trybunału

- 70 Komisja uważa zasadniczo, że Węgry bezzasadnie ograniczyły prawa zagwarantowane w art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c) i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a także w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, poprzez zakwalifikowanie jako czynu zabronionego działalności organizacyjnej mającej na celu umożliwienie wszczęcia postępowania w sprawie azylu przez osoby, które nie mogą uzyskać statusu uchodźcy zgodnie z kryteriami ustanowionymi w prawie krajowym.
- 71 Wynika z tego, że zarzut ten należy rozumieć jako skierowany przeciwko czynowi zabronionemu przewidzianemu w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, przy założeniu, że ramy takiego czynu zabronionego zostały określone w art. 353/A ust. 2, 3 i 5 tego kodeksu.
- 72 W celu ustalenia, czy zarzut ten jest zasadny, należy w pierwszej kolejności zbadać, czy przepis ten stanowi ograniczenie praw wynikających z wymienionych w pkt 70 niniejszego wyroku przepisów dyrektyw 2013/32 i 2013/33, a jeśli tak, to w drugiej kolejności zbadać, czy takie ograniczenie może być uzasadnione w świetle prawa Unii.

W przedmiocie istnienia ograniczenia

- 73 W celu dokonania oceny, czy art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego stanowi ograniczenie praw ustanowionych w wymienionych w pkt 70 niniejszego wyroku przepisach dyrektyw 2013/32 i 2013/33, należy ustalić, czy działalność polegająca na udzielaniu pomocy osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, o której mowa w tych przepisach prawa Unii, wchodzi w zakres jego stosowania, a jeśli tak, to czy ów art. 353/A ust. 1 lit. a) ogranicza prawa ustanowione w tych przepisach.
- 74 Co się tyczy w pierwszej kolejności możliwości stosowania wspomnianego art. 353/A ust. 1 lit. a) do takiej działalności wspierającej osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, należy zauważyć, że czyn zabroniony przewidziany w tym przepisie opiera się na trzech elementach składowych.
- 75 I tak, po pierwsze, aby czyn zabroniony został wykazany, z brzmienia tego przepisu wynika, że pomoc udzielona przez sprawcę musi zmierzać do „umożliwienia wszczęcia postępowania o udzielenie azylu na Węgrzech”.
- 76 Zdaniem tego państwa członkowskiego z powyższego wynika, że zakres stosowania tego przepisu jest ograniczony wyłącznie do etapów procedury azyłowej poprzedzających rozpatrzenie, w ścisłym tego słowa znaczeniu, wniosku o udzielenie azylu przez organ rozpatrujący, w związku

z czym wspomniany przepis może penalizować jedynie pomoc udzielaną obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom w celu wystąpienia z wnioskiem o udzielenie azylu, a następnie w celu złożenia takiego wniosku w rozumieniu art. 6 dyrektywy 2013/32.

- 77 Komisja nie wykazała, że taka interpretacja była błędna. To właśnie bowiem kosztem wykładni ewidentnie sprzecznej z brzmieniem art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego twierdzi ona, że zakres stosowania tego przepisu należy rozumieć jako obejmujący pomoc udzielaną w trakcie całego postępowania w sprawie udzielenia azylu z tego tylko powodu, że podczas właściwego rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu wnioskodawca nadal podlega pewnym obowiązkom, które mogą wymagać pomocy ze strony osób lub organizacji, o których mowa w wymienionych w pkt 70 niniejszego wyroku przepisach prawa Unii.
- 78 Z powyższego wynika, że w świetle informacji przedstawionych Trybunałowi przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że nie może on stanowić podstawy wyroku skazującego osobę udzielającą pomocy wnioskującemu o azyl, gdy wniosek o azyl został złożony zgodnie z art. 6 ust. 2–4 dyrektywy 2013/32.
- 79 Niemniej jednak należy przede wszystkim zauważyć, że czynności, o których mowa w art. 8 ust. 2 i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32 oraz w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, mogą być wykonywane przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a zatem mogą być objęte zakresem stosowania art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego.
- 80 Z jednej bowiem strony wbrew twierdzeniom Węgier obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nabywa statusu wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową w rozumieniu tych przepisów z chwilą wystąpienia z takim wnioskiem [wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo]. Z drugiej strony wykładni art. 8 ust. 2 i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32 należy dokonywać w ten sposób, że przepisy te gwarantują również, aby wsparcie mogło być udzielane w celu wystąpienia z takim wnioskiem. Poza bowiem okolicznością, że dyrektywa 2013/32 ma na celu zagwarantowanie skutecznego, łatwego i szybkiego dostępu do procedury ochrony międzynarodowej, w tym z chwilą wystąpienia z wnioskiem o ochronę międzynarodową [zob. w tym względzie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 104–106], z art. 8 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32 wynika, że pomoc świadczona na przejściach granicznych ma w szczególności na celu ułatwienie wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej przez obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy się tam zgłaszają. Ponadto art. 22 ust. 1 tej dyrektywy wyraźnie ustanawia prawo konsultowania się z doradcą na wszystkich etapach postępowania.
- 81 Natomiast nie dotyczy to czynności, o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2013/32. Z samego brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że ma on zastosowanie wyłącznie do procedur przewidzianych w rozdziale III tej dyrektywy, czyli od etapu właściwego rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu. Tymczasem, jak wynika w szczególności z art. 31 ust. 3 wspomnianej dyrektywy, etap ten rozpoczyna się dopiero po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a zatem gdy etap dostępu do procedury w rozumieniu art. 6 tej dyrektywy został zamknięty.

- 82 Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, działalność polegająca na udzielaniu wsparcia wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, karana na mocy art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, nie jest objęta zakresem stosowania art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2013/32. Jej penalizacja nie ogranicza więc praw zagwarantowanych osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową na podstawie tego przepisu.
- 83 Po drugie, dla wykazania naruszenia przewidzianego w art. 353/A ust. 1 lit. a) konieczne jest również, aby pomoc została udzielona w ramach „działalności organizacyjnej”.
- 84 Chociaż pojęcie „działalności organizacyjnej” nie zostało zdefiniowane w art. 353/A kodeksu karnego, ponieważ ust. 5 tego artykułu zawiera jedynie przykładowy wykaz takich działań, z samego brzmienia ust. 2 i 3 tego artykułu wynika, że pomoc udzieloną w celu wystąpienia z wnioskiem o udzielenie azylu lub złożenia wniosku można uznać za „działalność organizacyjną” w rozumieniu art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, nawet jeśli jest świadczona tylko jednej osobie, w sposób okazjonalny i niezależnie od jakiegokolwiek zamiaru osiągnięcia zysku.
- 85 Węgry podnoszą jednak, że aby pomoc udzieloną osobie pragnącej uzyskać azyl na ich terytorium można było zakwalifikować jako „działalność organizacyjną” w rozumieniu tego ostatniego przepisu, powinna ona wpisywać się w ramy pewnej koordynacji zmierzającej do zgodnego i ukierunkowanego celu.
- 86 W każdym razie okoliczność ta nie jest w stanie uniemożliwić objęcia sankcją karną pewnych czynności wchodzących w zakres stosowania art. 8 ust. 2, art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32 oraz art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33 na podstawie art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego.
- 87 Po pierwsze bowiem, art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32 i art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33 gwarantują między innymi niektórym organizacjom prawo dostępu do wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, którzy stawiają się na granicach zewnętrznych państw członkowskich lub którzy zostają umieszczani w ośrodkach zatrzymań na ich terytoriach. Tymczasem, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 39 opinii, działalność tych organizacji jest ze swej natury przedmiotem pewnej koordynacji zmierzającej do osiągnięcia zgodnego i ukierunkowanego celu. W związku z tym pomoc udzieloną osobom ubiegającym się o azyl przez członków tych organizacji należy uznać za „działalność organizacyjną” w rozumieniu art. 353/A ust. 1 lit. a).
- 88 Po drugie, nawet jeśli organizacje oferujące pomoc osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową nie są wyraźnie wymienione w art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, to nie można jednak wykluczyć, że konsultacje, w tym prawne, które osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej może odbywać na własny koszt na podstawie tego przepisu, są przeprowadzane w ramach „działalności organizacyjnej” w znaczeniu nadanym przez Węgry.
- 89 Choć bowiem takie konsultacje odbywają się na korzyść określonej osoby, jest całkowicie możliwe, że wkraczają one w bardziej ogólny zakres skoordynowanej i uzgodnionej działalności mającej na celu udzielenie pomocy osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową.
- 90 Z wyroku Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) z dnia 25 lutego 2019 r., na który powołują się Węgry w uzasadnieniu swojej obrony, nie wynika też, by konsultacje prawne, w tym te przeprowadzone przez adwokata, były w każdym razie wyłączone z zakresu stosowania art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego. O ile bowiem prawdą jest, że w omawianym wyroku Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) podkreślił, iż pomoc prawna jako taka nie stanowi

działalności organizacyjnej, która może zostać poddana sankcjom na podstawie tego przepisu, o tyle jednak nie wykluczył on, że jeżeli spełnione są przesłanki przewidziane we wspomnianym przepisie, pomoc taka mogłaby być objęta zakresem stosowania tego przepisu. Sąd ten wyjaśnił ponadto, że zgodnie z węgierskim ustawodawstwem wykonywanie zawodu adwokata nie może zmierzać do obejścia prawa.

- 91 Po trzecie, czyn zabroniony przewidziany w art. 353/A ust. 1 lit. a) zakłada element umyślności. Jak bowiem wskazały Węgry, aby ten czyn zabroniony został wykazany, organy węgierskie muszą dowieść ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że jego sprawca był świadomy tego, że osoba, której udzielił pomocy, nie mogła uzyskać azylu zgodnie z prawem węgierskim.
- 92 Niemniej jednak ani art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32, ani art. 22 ust. 1 tej dyrektywy, ani art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33 nie wyłączają ze swych zakresów stosowania pomocy udzielanej osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową, mimo że osoba udzielająca takiej pomocy była świadoma, że wniosek zostanie w każdym wypadku skazany na niepowodzenie.
- 93 Z powyższych rozważań wynika, że co najmniej niektóre rodzaje pomocy osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, wymienione w art. 8 ust. 2 i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a także w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, wchodzą w zakres stosowania art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego.
- 94 W drugiej kolejności należy zbadać, czy ów art. 353/A ust. 1 lit. a) ogranicza prawa, które zostały ustanowione w przepisach prawa Unii wymienionych w pkt 93 niniejszego wyroku.
- 95 Co się tyczy, po pierwsze, praw wynikających z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32 i art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, o ile prawdą jest, że art. 353/A ust. 1 lit. a) oraz art. 353/A ust. 2 i 3 kodeksu karnego formalnie nie zakazują osobom lub organizacjom udzielającym pomocy wnioskującym o ochronę międzynarodową dostępu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców chcących uzyskać azyl na Węgrzech, którzy stawiają się na granicach zewnętrznych tego państwa członkowskiego lub którzy zostali umieszczeni w ośrodkach zatrzymań na jego terytorium, albo komunikowania się z nimi, o tyle jednak penalizując określony rodzaj pomocy udzielanej w tym kontekście, przepis ten ogranicza prawa dostępu do tych wnioskodawców i komunikowania się z nimi, które to prawa są wyraźnie określone we wspomnianych art. 8 ust. 2 i art. 10 ust. 4.
- 96 Co się tyczy, po drugie, art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, chociaż sankcja karna nie zagraża samej osobie ubiegającej się o azyl, to art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego w związku z art. 353/A ust. 2 i 3 tego kodeksu ogranicza również skuteczność zagwarantowanego wnioskodawcy przez ten art. 22 ust. 1 prawa do konsultacji na własny koszt z doradcą prawnym lub innym doradcą w zakresie, w jakim przepis ten może zniechęcać osoby świadczące takie usługi do udzielania pomocy. Ponadto tego rodzaju penalizacja ogranicza również prawo do udzielenia odpowiedzi na wnioski osób ubiegających się o azyl, które ci usługodawcy pośrednio wywodzą z art. 22 ust. 1.
- 97 Należy ponadto podkreślić, że – jak przyznały na rozprawie Węgry – popełnienie niektórych czynów w zakresie pomocy osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, która wynika z art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, jest zagrożone karą aresztu, która stanowi środek polegający na pozbawieniu wolności. Ponadto zgodnie z art. 353/A ust. 2 tego kodeksu, jeżeli ten czyn zabroniony popełniany jest regularnie, sprawca narażony jest na karę jednego roku więzienia. To samo dotyczy sytuacji, gdy czyn zabroniony popełniono w okolicznościach opisanych w art. 353/A ust. 3 tego kodeksu.

- 98 Wprowadzenie takich sankcji karnych niewątpliwie ma bardzo poważny skutek odstrasżający, który może prowadzić do tego, że osoby pragnące wspierać obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy chcą uzyskać status uchodźcy na Węgrzech, będą powstrzymywać się od udziału w czynnościach polegających na pomocy, będących przedmiotem przepisów prawa Unii wymienionych w pkt 93 niniejszego wyroku.
- 99 Mając na uwadze te okoliczności, należy uznać, że art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego w związku z art. 353/A ust. 2 i 3 tego kodeksu ogranicza prawa ustanowione w tych przepisach, które ponadto przyczyniają się do skonkretyzowania prawa ustanowionego w art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 100 Należy dodać, że żaden z argumentów podniesionych przez Węgry nie jest w stanie podważyć takiego stwierdzenia.
- 101 Tak więc, po pierwsze, nawet przy założeniu, że – jak twierdzi to państwo członkowskie – prawa gwarantowane przez wymienione w pkt 93 niniejszego wyroku przepisy dyrektyw 2013/32 i 2013/33 zostały wyraźnie ustanowione w innych przepisach prawa węgierskiego, to jednak art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego należy uznać za normę szczególną w stosunku do tych przepisów krajowych, ograniczającą ich zakres, a nie odwrotnie.
- 102 Po drugie, jeśli chodzi o zastrzeżenie interpretacyjne sformułowane przez Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) w wyroku z dnia 25 lutego 2019 r., należy stwierdzić, że zgodnie z tym zastrzeżeniem art. 353/A ust. 1 lit. a) nie może stosować sankcji wobec zachowań altruistycznych spełniających nakaz udzielenia pomocy osobom bezbronnym i potrzebującym, które to zachowania nie wynikają z intencji zakazanych w tym przepisie.
- 103 Tymczasem z jednej strony należy zauważyć, że to zastrzeżenie interpretacyjne ogranicza się wyłącznie do działalności bezinteresownej, a zatem nie dotyczy osoby udzielającej pomocy osobom ubiegającym się o azyl za wynagrodzeniem, podczas gdy art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32 gwarantuje prawo wnioskodawcy do zasięgnięcia porady u doradcy prawnego lub innego doradcy jedynie na własny koszt.
- 104 Z drugiej strony z wspomnianego zastrzeżenia interpretacyjnego wynika, że nieodpłatna pomoc udzielana osobom ubiegającym się o azyl nie jest objęta zakresem stosowania art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego tylko wtedy, gdy ten czyn zabroniony nie został popełniony umyślnie. Wydaje się zatem wykluczone, by na podstawie tego samego zastrzeżenia interpretacyjnego osoba, która w ramach działalności organizacyjnej udziela pomocy w zakresie wystąpienia z wnioskiem o udzielenie azylu lub złożenia takiego wniosku, a przy tym można wykazać ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że była świadoma, iż wniosek ten nie mógł zostać uwzględniony na podstawie prawa węgierskiego, była zwolniona z jakiegokolwiek odpowiedzialności karnej.
- 105 Po trzecie, wbrew temu, co twierdzą Węgry w swoich uwagach na piśmie, Komisja nie była zobowiązana do dostarczenia, w celu wykazania istnienia ograniczenia praw ustanowionych w wymienionych w pkt 93 niniejszego wyroku przepisach prawa Unii, dowodów wykazujących, że skutek odstrasżający art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego przekłada się konkretnie na zmniejszenie dostępu do osób ubiegających się o azyl lub zmniejszenie rzeczywiście przeprowadzonych konsultacji na rzecz tych osób.

- 106 O ile bowiem na Komisji spoczywa ciężar udowodnienia istnienia zarzucanych przez nią uchybień, bez możliwości oparcia się na jakimkolwiek domniemaniu, o tyle istnienie uchybienia może jednak zostać udowodnione, w przypadku gdy ma ono swoje źródło w przyjęciu aktu ustawowego lub wykonawczego, którego istnienie i zastosowanie nie jest kwestionowane, w drodze analizy prawnej przepisów [zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 36, 37 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 107 Tymczasem w niniejszej sprawie uchybienie, które Komisja zarzuca Węgrom, wynika z przyjęcia art. 353/A kodeksu karnego, którego istnienia ani zastosowania owo państwo członkowskie nie kwestionuje, a którego przepisy są przedmiotem analizy prawnej w skardze wszczynającej postępowanie. W tym względzie należy podkreślić w szczególności, że Węgry przyznały na rozprawie, iż postępowania karne zostały już wszczęte na podstawie art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego.
- 108 Wreszcie, należy zauważyć w każdym razie, że nawet przy założeniu, iż – jak twierdzą Węgry – przepis ten nie służył jeszcze za podstawę wyroku skazującego, okoliczność ta nie jest decydująca przy ocenie, czy ma on skutek odstraszący i ograniczający prawa zagwarantowane przez wymienione w pkt 93 niniejszego wyroku przepisy prawa Unii. Abstrahując bowiem od faktu, że nie można wykluczyć, iż wystąpi to w przyszłości, to właśnie sam skutek odstraszący wiążący się z czynami zabronionymi zniechęca kogokolwiek do podejmowania działalności uznanej za bezprawną i narażania się w ten sposób na związane z nią sankcje.

W przedmiocie istnienia uzasadnienia

- 109 Ponieważ art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego w związku, w stosownym wypadku, z art. 353/A ust. 2 i 3 tego kodeksu stanowi ograniczenie praw zagwarantowanych w art. 8 ust. 2 i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a także w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, do Trybunału należy zbadanie, czy takie ograniczenie jest uzasadnione w świetle prawa Unii.
- 110 W tym względzie z uwag przedstawionych przez Węgry wynika, że art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego został przyjęty w celu penalizacji zarówno pomocy w popełnianiu nadużyć przy korzystaniu z procedury azylowej, jak i pomocy w nielegalnej imigracji opartej na oszustwie. Należy zatem ustalić, czy podnoszone dążenie do osiągnięcia takich celów może uzasadniać ograniczenie praw, o których mowa w poprzednim punkcie.

– W przedmiocie zwalczania pomocy w popełnianiu nadużyć przy korzystaniu z procedury azylowej

- 111 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału podmioty prawa nie mogą powoływać się na normy prawa Unii w sposób noszący znamiona oszustwa lub nadużycia. Z tego wynika, że państwo członkowskie musi odmówić możliwości skorzystania z przepisów prawa Unii, jeżeli przepisy te są powoływane nie po to, aby realizować ich cele, lecz aby uzyskać korzyści z prawa Unii, podczas gdy przesłanki uzyskania tej korzyści są spełnione jedynie formalnie (wyrok z dnia 26 lutego 2019 r., T Danmark i Y Denmark, C-116/16 i C-117/16, EU:C:2019:135, pkt 70–72 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 112 W związku z tym art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32 i art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33 nie można interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu przez państwa członkowskie sankcji karnych wobec osób lub organizacji, o których mowa w tych przepisach w sytuacji, gdy te osoby lub organizacje podejmują działania polegające na wykorzystaniu prawa dostępu do wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową niezgodnie z celami, dla których takie prawo dostępu zostało im przyznane.
- 113 Podobnie art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32 nie można interpretować w ten sposób, że zakazuje on państwom członkowskim karania nieuczciwych lub stanowiących nadużycie praktyk stosowanych przez doradców prawnych lub innych doradców w ramach prowadzonych przez nich konsultacji na rzecz tych wnioskodawców.
- 114 Należy zatem ustalić, czy art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego w związku z art. 353/A ust. 2 i 3 tego kodeksu stanowi odpowiedni środek do zwalczania oszukańczych lub stanowiących nadużycie praktyk w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 111 niniejszego wyroku.
- 115 W tym względzie należy zauważyć, że Komisja nie zakwestionowała okoliczności, iż ten węgierski przepis prawa karnego pozwala na penalizację czynów, które mogą zgodnie z prawem wynikać ze zwalczania przez państwa członkowskie praktyk stanowiących oszustwo lub nadużycie.
- 116 Niemniej jednak wspomniany przepis karny prawa węgierskiego nie ogranicza się do karania takich czynów. Bezprawny charakter pomocy zagrożonej karą na podstawie art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego jest bowiem wykazany z chwilą, gdy można udowodnić ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że zainteresowana osoba wiedziała o tym, iż osoba, której pomagała, nie mogła uzyskać statusu uchodźcy na podstawie prawa węgierskiego. W związku z tym, wbrew temu, co utrzymują Węgry, po przedstawieniu takiego dowodu dana osoba może zostać skazana za udzielenie jakiegokolwiek pomocy w ramach działalności organizacyjnej mającej na celu ułatwienie wystąpienia z wnioskiem o udzielenie azylu lub złożenia takiego wniosku, nawet jeśli pomoc ta jest udzielana z pełnym poszanowaniem przewidzianych w tym względzie przepisów proceduralnych i bez zamiaru wprowadzenia w błąd organu rozpatrującego.
- 117 W ten sposób Węgry penalizują czyny, których nie można zakwalifikować jako oszukańcze lub stanowiące nadużycie praktyki w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 111 niniejszego wyroku.
- 118 W pierwszej kolejności należy zatem podkreślić, że Węgry nie zaprzeczyły temu, iż osoba, która pomagałaby w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu na Węgrzech lub w złożeniu takiego wniosku, nawet wiedząc, iż wniosek ten nie może zostać uwzględniony w świetle przepisów prawa węgierskiego, lecz uważając, iż normy te są sprzeczne z prawem międzynarodowym lub z prawem Unii, narażałaby się na postępowanie karne na podstawie art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego.
- 119 Tymczasem byłoby sprzeczne z celem dyrektywy 2013/32, który – jak podkreślono w pkt 80 niniejszego wyroku – polega na zagwarantowaniu skutecznego, łatwego i szybkiego dostępu do procedury ochrony międzynarodowej, pozbawienie tych wnioskodawców pomocy umożliwiającej im na późniejszym etapie tej procedury zakwestionowanie prawidłowości uregulowania krajowego mającego zastosowanie do ich sytuacji, w szczególności w świetle prawa Unii.
- 120 W tym względzie szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację adwokatów, z którymi konsultują się wnioskodawcy, a których działalność może być objęta, jak podkreślono w pkt 88–90 niniejszego wyroku, zakresem stosowania art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego.

- 121 Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że adwokat musi mieć rzeczywistą możliwość wypełnienia swej misji udzielenia porady prawnej, podjęcia obrony i reprezentowania swego klienta w odpowiedni sposób, gdyż w przeciwnym wypadku klient ten zostanie pozbawiony praw, które zapewnia mu art. 47 karty [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 206 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Tymczasem art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego może uniemożliwić obrońcom zapewnienie skutecznej obrony interesów wnioskodawców, którzy się z nimi konsultują, poprzez zniechęcanie ich do udzielania porad w odniesieniu do występowania z wnioskiem o udzielenie azylu na Węgrzech lub składania takiego wniosku, aby mogli następnie zakwestionować właściwe przepisy krajowe, które wydają się im sprzeczne z prawem Unii.
- 123 Węgry podnoszą co prawda, że osoba, wobec której toczy się postępowanie na podstawie art. 353/A ust. 1 lit. a), mogłaby w razie potrzeby podnieść przed sądem orzekającym w ramach wszczętego przeciwko niej postępowania sprzeczność tych przepisów krajowych z prawem Unii, aby sąd ten uniewinnił ją od stawianych jej zarzutów.
- 124 Jednak w sprzeczności z art. 47 karty stoi sytuacja, w której aby mieć dostęp do właściwego sądu w celu zapewnienia poszanowania praw, jakie gwarantuje danej osobie prawo Unii, osoba ta jest zmuszona do naruszenia normy prawnej lub obowiązku prawnego i do narażenia się na sankcję związaną z takim naruszeniem [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 125 W drugiej kolejności, jak potwierdziły Węgry na rozprawie, z samego brzmienia art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego wynika, że przepis ten poddaje karze każdego, kto z pełną świadomością stanu rzeczy i w ramach działalności organizacyjnej udziela danej osobie pomocy w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu na Węgrzech lub w złożeniu takiego wniosku, chociaż osoba ta nie doznała prześladowania i nie jest narażona na ryzyko prześladowania w co najmniej jednym państwie, przez które przyjechała przed przybyciem na Węgry.
- 126 Tymczasem, jak wskazano w pkt 42 niniejszego wyroku, dyrektywa 2013/32 stoi na przeszkodzie temu, by wniosek o udzielenie azylu został z tego powodu odrzucony jako niedopuszczalny. W związku z tym, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 35 opinii, oczywiste jest, że w zakresie, w jakim art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego penalizuje udzielenie pomocy takiej jak opisana w poprzednim punkcie, przepis ten obejmuje sankcją karną czyny, których jako takich nie można w żadnym wypadku zrównać z oszukańczą lub stanowiącą nadużycie praktyką, i w ten sposób narusza prawa zagwarantowane przez wymienione w pkt 93 niniejszego wyroku przepisy prawa Unii.
- 127 W trzeciej kolejności należy zauważyć, po pierwsze, że nawet jeśli popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 353/A ust. 1 lit. a), wymaga, jak podkreślono w pkt 91 niniejszego wyroku, udowodnienia ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że jego sprawca był świadomy faktu, że wniosek o udzielenie azylu był skazany na niepowodzenie, wymóg taki nie pozwala jednak wykluczyć, w świetle informacji, którymi dysponuje Trybunał, że wyrok skazujący w oparciu o ten przepis mógłby zapaść, gdy tylko można konkretnie ustalić, że osoba oskarżona nie mogła nie wiedzieć, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, któremu udzieliła pomocy, nie spełnia warunków przewidzianych w prawie węgierskim w celu skorzystania z prawa azylu.

- 128 Po drugie, ponieważ art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego nie wyklucza, aby osoba została ukarana tylko z tego powodu, że można wykazać ponad wszelką rozsądną wątpliwość, iż nie mogła ona nie wiedzieć, że wnioskodawca, któremu pomogła, nie spełniał warunków uzyskania azylu na mocy prawa węgierskiego, przepis ten skutkuje tym, że każda osoba pragnąca świadczyć taką pomoc nie może ograniczyć się do udzielenia wnioskodawcy czysto formalnej pomocy w ramach wystąpienia z wnioskiem lub złożenia wniosku, lecz przeciwnie, musi zbadać na tym etapie, czy wniosek ten mógłby zostać uwzględniony na podstawie prawa węgierskiego.
- 129 Tymczasem z jednej strony, jak zauważa w istocie Komisja, od osób udzielających pomocy wnioskującym o azyl, niezależnie od tego, w jakim charakterze działają, nie można oczekiwać przeprowadzenia takiej kontroli przed udzieleniem pomocy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpieczeństwa w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu lub w złożeniu takiego wniosku.
- 130 Ponadto osoby ubiegające się o azyl mogą mieć trudności z powołaniem się, już na etapie występowania z wnioskiem lub składania wniosku, na istotne okoliczności, które pozwalają uzasadnić możliwość korzystania przez nich ze statusu uchodźcy.
- 131 Z drugiej strony ryzyko narażenia się przez daną osobę na sankcję karną z tego tylko powodu, że nie mogła ona nie wiedzieć o tym, że wniosek o udzielenie azylu jest skazany na niepowodzenie, sprawia, iż zgodność z prawem jakiegokolwiek pomocy mającej na celu umożliwienie przeprowadzenia tych dwóch istotnych etapów procedury udzielania azylu, jakimi są wystąpienie z wnioskiem i złożenie wniosku, jest niepewna. Jest tak tym bardziej, że art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego poddaje osobę popełniającą to naruszenie szczególnie surowej karze, ponieważ przybiera ona formę pozbawienia wolności.
- 132 Z powyższego wynika, że przepis ten może poważnie zniechęcać każdą osobę do udzielania komukolwiek pomocy w wystąpieniu z wnioskiem o azylu lub w złożeniu takiego wniosku, niezależnie od tego, w jakim charakterze działa, mimo że pomoc ta ma wyłącznie umożliwić obywatelowi państwa trzeciego lub bezpieczeństwa skorzystanie z przysługującego mu prawa podstawowego do ubiegania się o azyl w państwie członkowskim, zagwarantowanego w art. 18 karty i uściślonego w art. 6 dyrektywy 2013/32.
- 133 Z pkt 116–132 niniejszego wyroku wynika, że art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego w związku z ust. 2 i 3 tego artykułu wykracza poza to, co można uznać za konieczne do osiągnięcia celu polegającego na zwalczaniu oszustw lub nadużyć.

– *W przedmiocie zwalczania nielegalnej imigracji opartej na oszustwie*

- 134 Jeśli chodzi o cel zwalczania nielegalnej imigracji opartej na oszustwie, bez konieczności badania, czy taki cel pozwala uzasadnić ograniczenia ogółu praw ustanowionych w wymienionych w pkt 93 niniejszego wyroku przepisach prawa Unii, wystarczy podkreślić, że w każdym razie art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego nie jest środkiem właściwym do realizacji tego celu.
- 135 W pierwszej kolejności art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego nie ma bowiem na celu karania osoby, która udziela materialnej lub finansowej pomocy w ułatwieniu nielegalnego wjazdu lub pobytu na terytorium Węgier, ponieważ, jak przyznały Węgry w swoich uwagach na piśmie, to zachowanie jest penalizowane przez inne przepisy tego kodeksu.

- 136 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że po pierwsze, każdy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec ma prawo wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium państwa członkowskiego, w tym na jego granicach lub w strefach tranzytowych, nawet jeżeli przebywa na tym terytorium nielegalnie [zob. podobnie wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., *Ministerio Fiscal* (organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 73; z dnia 17 grudnia 2020 r., *Komisja/Węgry* (przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo]. Prawo to należy mu przyznać bez względu na szanse powodzenia takiego wniosku.
- 137 Po drugie, jak przypomniano w pkt 80 niniejszego wyroku, od chwili wystąpienia z takim wnioskiem obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nabywa statusu wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową w rozumieniu dyrektywy 2013/32. Tymczasem nie można co do zasady przyjąć, aby taki wnioskodawca przebywał nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego, w którym wystąpił z wnioskiem, dopóki nie zostało wydane rozstrzygnięcie w jego przedmiocie w pierwszej instancji (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 2018 r., *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 40; z dnia 14 maja 2020 r., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 209 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 138 W związku z tym świadczenia pomocy w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu na terytorium państwa członkowskiego lub w złożeniu takiego wniosku – nawet jeśli osoby świadcząca pomoc wie, że wniosek nie zostanie uwzględniony – nie można zakwalifikować jako działalności ułatwiającej nielegalny wjazd lub pobyt obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca na terytorium tego państwa członkowskiego.
- 139 Byłoby tak nawet wówczas, gdyby osoba ubiegająca się o azyl nie mogła korzystać z prawa do pozostania na terytorium danego państwa członkowskiego w trakcie rozpatrywania jej wniosku w pierwszej instancji, jak stanowi tytułem wyjątku art. 9 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Nie zmienia to bowiem sytuacji, że w zakresie, w jakim pomoc penalizowana w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego ogranicza się do umożliwienia zainteresowanemu wystąpienia z wnioskiem lub złożenia takiego wniosku, a nie przebywania w takim wypadku na terytorium tego państwa członkowskiego, nie można jej traktować jako pomocy w nielegalnym pobycie.
- 140 Ponadto wbrew temu, co Węgry dają do zrozumienia w swoich uwagach na piśmie, działalność penalizowana przez ów art. 353/A ust. 1 lit. a) różni się wyraźnie od czynów, które państwa członkowskie są zobowiązane karać we właściwy sposób na mocy art. 1 ust. 1 dyrektywy 2002/90. Czyny te polegają bowiem, po pierwsze, na umyślnym pomaganiu obywatelowi państwa trzeciego we wjeździe na terytorium państwa członkowskiego lub w tranzycie przez to terytorium z naruszeniem przepisów tego państwa dotyczących wjazdu lub tranzytu cudzoziemców, a po drugie, na umyślnym pomaganiu dla korzyści finansowych takiemu obywatelowi w zamieszaniu na terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem przepisów dotyczących pobytu cudzoziemców.
- 141 Tymczasem nie można przyjąć, by obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec naruszał zasady wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich z tego tylko powodu, że ubiega się on na terytorium danego państwa członkowskiego o udzielenie ochrony międzynarodowej. Tym samym osoby, która ogranicza się do udzielenia temu obywatelowi państwa trzeciego lub temu bezpaństwowcowi pomocy w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu lub w złożeniu takiego

wniosku do właściwych organów krajowych, nawet jeśli wie, że wniosek ten jest skazany na niepowodzenie, nie można zrównać z osobą udzielającą pomocy w nielegalnym wjeździe, tranzycie lub pobycie, taką jak określona w art. 1 ust. 1 dyrektywy 2002/90.

- 142 Taką wykładnię potwierdza art. 6 decyzji ramowej 2002/946. O ile bowiem ta decyzja ramowa nakłada na państwa członkowskie obowiązek stosowania skutecznych sankcji karnych za popełnienie przestępstw przewidzianych w art. 1 dyrektywy 2002/90, o tyle art. 6 tej decyzji ramowej wyraźnie stanowi, że stosuje się ją bez uszczerbku dla ochrony udzielanej osobom ubiegającym się o azyl zgodnie z prawem międzynarodowym.
- 143 W związku z tym ograniczenie, jakie powoduje art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego w związku z ust. 2 i 3 tego artykułu w stosunku do praw zawartych w wymienionych w pkt 93 niniejszego wyroku przepisach prawa Unii, nie jest uzasadnione.
- 144 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 8 ust. 2 i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a także art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, obwarowując w prawie krajowym sankcją karną czyn każdej osoby, która w ramach działalności organizacyjnej świadczy pomoc w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu na terytorium Węgier lub w złożeniu takiego wniosku, jeżeli można udowodnić ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że osoba ta była świadoma tego, iż taki wniosek nie może zostać uwzględniony na podstawie tego prawa.
- 145 Zarzut Komisji należy natomiast oddalić w zakresie, w jakim dotyczy on uchybienia przez Węgry zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2013/32 ze względu na przyjęcie art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego.

W przedmiocie art. 46/F ustawy o policji

Argumenty stron

- 146 Komisja uważa, że Węgry uchybiły również zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c) i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32 oraz art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, przewidując, że ograniczenia swobody przemieszczania się nałożone w art. 46/F ustawy o policji mają zastosowanie do osób podejrzanych o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, lub skazanych z tego powodu.
- 147 W tym względzie Komisja zauważa, w uzupełnieniu argumentów przedstawionych w odniesieniu do art. 353/A kodeksu karnego, że nawet jeśli organizacje i osoby, o których mowa w art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32, postanowiły kontynuować prowadzenie działalności pomimo ryzyka ścigania na podstawie tego przepisu prawa karnego, to jednak łatwo będzie im to uniemożliwić na podstawie art. 46/F ustawy o policji, który zakazuje każdemu, nawet gdy jest on jeszcze jedynie podejrzany o naruszenie tego art. 353/A, zbliżania się do granic zewnętrznych Węgier. Tymczasem takie ograniczenie prawa gwarantowanego przez art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32 nie może być uzasadnione na podstawie zdania drugiego tego przepisu, ponieważ środki policyjne przewidziane w art. 46/F wynikają automatycznie z wszczęcia postępowania karnego.

- 148 Ponadto Komisja uważa, że stosowanie art. 46/F ustawy o policji do osób podejrzanych o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, lub skazanych na podstawie tego ostatniego przepisu może pozbawić znaczenia prawa zagwarantowane w art. 12 ust. 2 lit. c) i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32 oraz w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33.
- 149 Węgry odpowiadają, w uzupełnieniu argumentów, które podnoszą na poparcie swojej obrony dotyczącej art. 353/A kodeksu karnego, że logiczne jest, aby osoba podejrzana o popełnienie czynu zabronionego nie mogła wjechać do strefy tak istotnej jak strefa tranzytowa.
- 150 Ponadto, ponieważ dla wszczęcia postępowania karnego z urzędu konieczne jest „uzasadnione podejrzenie” w rozumieniu A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (ustawy nr XC z 2017 r. – kodeks postępowania karnego) z dnia 26 czerwca 2017 r. (*Magyar Közlöny* 2017/99), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, to wyłączenie ze strefy nadgranicznej osób oskarżonych o popełnienie czynów zabronionych, o których mowa w art. 46/F ustawy o policji, jest zgodne z ustanowionym w art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32 odstępstwem dotyczącym utrzymania porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. W szczególności osoby podejrzane o dostarczanie w ramach działalności organizacyjnej osobom ubiegającym się o azyl informacji niezbędnych do wprowadzenia w błąd organów węgierskich zagrażałyby utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego lub administracyjnego zarządzania przejściami granicznymi, w związku z czym art. 46/F stanowi przepis konieczny i uzasadniony dla utrzymania porządku na granicach państwa.

Ocena Trybunału

- 151 Komisja zarzuca zasadniczo Węgrom naruszenie art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c) i art. 22 dyrektywy 2013/32, a także art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, ponieważ ustanowiły one w art. 46/F ustawy o policji, że przepis ten ma zastosowanie do oskarżonych lub skazanych na podstawie art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego.
- 152 Na mocy art. 46/F węgierskie służby policyjne są zobowiązane do zapobieżenia temu, by osoba, wobec której toczy się postępowanie karne, w szczególności na podstawie art. 353/A kodeksu karnego, znalazła się w odległości mniejszej niż osiem kilometrów od granic zewnętrznych Węgier.
- 153 Na wstępie należy wyjaśnić, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, z samego brzmienia art. 46/F ustawy o policji wynika, że ustawa ta nie ma zastosowania do osób skazanych na podstawie art. 353/A. W tym względzie, chociaż Węgry nie kwestionują, że takie skazanie może skutkować zakazem wjazdu na część ich terytorium, należy jednak zauważyć, że konsekwencja ta została przewidziana nie w art. 46/F ustawy o policji, lecz w innym przepisie kodeksu karnego, który nie jest przedmiotem niniejszej skargi.
- 154 Po tym wstępnym wyjaśnieniu należy w pierwszej kolejności zauważyć, że art. 46/F ustawy o policji stanowi ograniczenie praw zagwarantowanych przez wymienione w pkt 151 niniejszego wyroku przepisy prawa Unii.

- 155 I tak, po pierwsze, jest oczywiste, że uniemożliwiając osobom podejrzanym o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, dostęp do osób ubiegających się o azyl, które stawiają się na granicach zewnętrznych Węgier, ów art. 46/F ogranicza zagwarantowane w art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/32 prawo dostępu do tych osób ubiegających się o azyl.
- 156 Po drugie, art. 46/F ustawy o policji należy również zakwalifikować jako ograniczenie ustanowionego w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33 prawa dostępu do osób ubiegających się o azyl, które przebywają w ośrodkach zatrzymań.
- 157 Wystarczy bowiem podkreślić, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w skierowanej do Węgier uzasadnionej opinii strefy tranzytowe w Rösztke i Tompie nie zostały jeszcze zamknięte. Tymczasem z jednej strony znaczna liczba osób ubiegających się o ochronę międzynarodową była zobowiązana do pozostawania w tych strefach tranzytowych znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie granicy serbsko-węgierskiej w trakcie całego postępowania w przedmiocie rozpatrzenia ich wniosku, a z drugiej strony strefy te należało uznać za ośrodki zatrzymań w rozumieniu dyrektywy 2013/33 [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 156–166 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 158 W związku z tym poprzez uniemożliwienie osobom podejrzanym o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, wstępu na obszar znajdujący się w bezpośrednim sąsiedztwie granic zewnętrznych Węgier, w tym do stref tranzytowych w Rösztke i Tompie, art. 46/F w każdym razie skutkowało ograniczeniem dostępu osób i organizacji, o których mowa w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, do części wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, którzy w chwili upływu terminu wyznaczonego w skierowanej do Węgier uzasadnionej opinii zostali umieszczeni w ośrodkach zatrzymań na terytorium Węgier.
- 159 Po trzecie, należy zauważyć, że prawo wnioskodawcy ubiegającego się o udzielenie ochrony międzynarodowej do konsultacji z osobami, o których mowa w art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, należy rozumieć jako obejmujące prawo dostępu do tych osób, o czym świadczy art. 23 ust. 2 tej dyrektywy.
- 160 Wynika z tego, że art. 46/F ustawy o policji stanowi również ograniczenie praw zagwarantowanych osobom ubiegającym się o azyl w art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, jeżeli znajdują się one w odległości mniejszej niż osiem kilometrów od granic zewnętrznych tego państwa członkowskiego.
- 161 Co się tyczy, po czwarte, art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2013/32, w pkt 82 niniejszego wyroku ustalono, że art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego nie może stanowić przeszkody w korzystaniu z praw przyznanych osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową w tym przepisie, ponieważ przepis ten znajduje zastosowanie dopiero po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 162 Niemniej jednak należy zauważyć, że art. 46/F ustawy o policji ma na celu zapobieżenie temu, by każda osoba podejrzana o popełnienie czynu zabronionego przewidzianego w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego mogła uzyskać dostęp do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, znajdujących się w pobliżu węgierskich granic, również po złożeniu przez nie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wynika z tego, że ów art. 46/F może ograniczyć

prawo, jakim dysponują ci wnioskodawcy po złożeniu przez nich wniosku, do kontaktowania się z organizacjami, o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2013/32, przy czym prawo to zakłada możliwość dostępu tych organizacji do tych wnioskodawców.

- 163 W drugiej kolejności należy zauważyć, że ponieważ art. 46/F ustawy o policji ogranicza prawa zagwarantowane przez wymienione w pkt 151 niniejszego wyroku przepisy prawa Unii ze względu na to, że dana osoba jest podejrzewana o popełnienie czynu zabronionego, o którym mowa w art. 353/A ust. 1 lit. a) kodeksu karnego, mimo że ten czyn zabroniony jest sprzeczny z prawem Unii, takie ograniczenie nie może być racjonalnie uzasadnione w świetle tego prawa.
- 164 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c) i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a także art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, pozbawiając prawa do zbliżania się do granic zewnętrznych Węgier każdego, kto jest podejrzewany o to, że w ramach działalności organizacyjnej świadczył pomoc w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu na terytorium Węgier lub w złożeniu takiego wniosku, gdy można udowodnić ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że był świadom tego, że ten wniosek nie może zostać uwzględniony.

W przedmiocie kosztów

- 165 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.
- 166 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, należy w świetle okoliczności niniejszej sprawy obciążyć Węgry ich własnymi kosztami oraz czterema piątymi kosztów Komisji. Komisja pokrywa jedną piątą własnych kosztów.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy:

- **art. 33 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, pozwalając na odrzucenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego ze względu na to, że wnioskodawca przybył na terytorium Węgier przez państwo, w którym nie jest narażony na prześladowania lub na ryzyko doznania poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony;**
- **art. 8 ust. 2 i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a także art. 10 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, obwarowując w prawie krajowym sankcją karną czyn każdej osoby, która w ramach działalności organizacyjnej świadczy pomoc w wystąpieniu z wnioskiem o udzielenie azylu na terytorium Węgier lub w złożeniu**

takiego wniosku, jeżeli można udowodnić ponad wszelką rozsądną wątpliwość, że osoba ta była świadoma tego, iż taki wniosek nie może zostać uwzględniony na podstawie tego prawa;

- **art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 1 lit. c) i art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a także art. 10 ust. 4 dyrektywy 2013/33, pozbawiając prawa do zbliżania się do granic zewnętrznych tego państwa każdego, kto jest podejrzewany o popełnienie takiego czynu zabronionego.**

- 2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) Węgry pokrywają, oprócz własnych kosztów, cztery piąte kosztów poniesionych przez Komisję Europejską.**
- 4) Komisja Europejska pokrywa jedną piątą własnych kosztów.**

Podpisy