



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

22 iunie 2023 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea – Proceduri de acordare a protecției internaționale – Directiva 2013/32/UE – Articolul 6 – Acces efectiv – Depunerea cererii – Reglementare națională care prevede demersuri administrative ce trebuie efectuate în prealabil în afara teritoriului statului membru – Obiectiv de sănătate publică”

În cauza C-823/21,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 22 decembrie 2021,

Comisia Europeană, reprezentată de A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár și J. Tomkin, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Ungariei, reprezentată de M. Z. Fehér și M. M. Tátrai, în calitate de agenți,

pârâtă,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul C. Lycourgos (raportor), președinte de cameră, doamna L. S. Rossi, domnii J.-C. Bonichot și S. Rodin și doamna O. Spineanu-Matei, judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 februarie 2023,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: maghiara.

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin condiționarea posibilității, în privința resortisanților unor țări terțe care se află pe teritoriul Ungariei, inclusiv la frontierele acestui stat membru, de a avea acces la procedura de acordare a protecției internaționale și de a depune o cerere de protecție internațională de cerința de a desfășura o procedură prealabilă la o reprezentanță diplomatică maghiară situată într-o țară terță, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60), interpretat în lumina articolului 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2013/32

- 2 Articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 2013/32 prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică tuturor cererilor de protecție internațională depuse pe teritoriul statelor membre, inclusiv la frontieră, în apele teritoriale sau în zonele de tranzit ale statelor membre, precum și retragerii protecției internaționale.

(2) Prezenta directivă nu se aplică cererilor privind azilul diplomatic sau teritorial depuse la reprezentanțele statelor membre.”

- 3 Articolul 6 din această directivă prevede:

„(1) Atunci când o persoană înaintează o cerere de protecție internațională unei autorități competente, în temeiul dreptului național, să înregistreze astfel de cereri, înregistrarea are loc în cel mult trei zile lucrătoare de la depunerea cererii.

Dacă cererea de protecție internațională este înaintată altor autorități susceptibile să primească astfel de cereri, dar care nu sunt competente să le înregistreze în temeiul legislației interne, statele membre se asigură că înregistrarea are loc în decurs de 6 zile lucrătoare de la depunerea cererii.

Statele membre se asigură că respectivele autorități susceptibile să primească cereri de protecție internațională, precum poliția și polițiștii de frontieră, autoritățile competente în materie de imigrație și personalul din locurile de reținere, au informațiile relevante și că personalul acestora beneficiază de nivelul necesar de formare corespunzător sarcinilor și responsabilităților lor, precum și că primesc instrucțiuni pentru a informa solicitanții cu privire la locul și modalitatea de depunere a cererilor de protecție internațională.

(2) Statele membre se asigură că persoana care a solicitat protecție internațională are posibilitatea efectivă de a depune cererea sa în cel mai scurt timp posibil. În situația în care solicitantul nu își depune cererea, statele membre pot aplica articolul 28 în mod corespunzător.

(3) Fără a aduce atingere alineatului (2), statele membre pot solicita ca cererile de protecție internațională să fie depuse personal și/sau într-un loc desemnat.

(4) În pofida alineatului (3), se consideră că s-a depus o cerere de protecție internațională din momentul în care un formular trimis de solicitant sau, în situația în care se prevede astfel în legislația internă, un raport oficial a parvenit autorităților competente ale statului membru vizat.

(5) În cazul în care cererile simultane de protecție internațională din partea unui număr mare de resortisanți ai unor țări terțe sau de apatrizi fac, în practică, foarte dificilă respectarea termenului prevăzut la alineatul (1), statele membre pot să prevadă ca termenul să fie prelungit la 10 zile lucrătoare.”

4 Conform articolului 9 alineatul (1) din directiva menționată:

„Solicitanților li se permite să rămână în statul membru, numai în scopul procedurii, până la adoptarea unei decizii de către autoritatea decizională în conformitate cu procedurile în primă instanță prevăzute la capitolul III. Prezentul drept de a rămâne în statul membru nu constituie un drept de a primi permis de ședere.”

Directiva 2013/33/UE

5 Articolul 13 din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96) prevede:

„Statele membre pot impune solicitanților să se supună unui examen medical, din motive de sănătate publică.”

6 Articolul 17 alineatul (2) din această directivă are următorul cuprins:

„Statele membre asigură prin condițiile materiale de primire un nivel de trai pentru solicitanți care garantează subzistența acestora și protejează sănătatea fizică și mintală a acestora.”

7 Articolul 19 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„Statele membre se asigură că solicitanții primesc îngrijirile medicale necesare, care includ, cel puțin, îngrijirile de urgență și tratamentul de bază al bolilor și al afecțiunilor mintale grave.”

Dreptul maghiar

- 8 Articolul 268 din A veszélyhelyzet megszüntésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Legea nr. LVIII din 2020 privind normele provizorii referitoare la ridicarea stării de urgență și privind situația de alertă epidemiologică) (*Magyar Közlöny* 2020. évi 144. száma, p. 3653, denumită în continuare „Legea din 2020”) prevede:

„(1) Străinul notifică autoritatea competentă în materie de azil cu privire la dorința sa de a intra în Ungaria pentru a introduce în această țară o cerere de azil prin prezentarea, personal, a unei declarații de intenție referitoare la introducerea unei cereri de azil.

(2) Declarația de intenție referitoare la depunerea unei cereri de azil poate fi depusă, sub forma unui act adresat autorității competente în materie de azil, la o reprezentanță diplomatică a Ungariei (denumită în continuare «ambasada») în sensul articolului 3 alineatul (1) litera a) din Legea privind reprezentanțele diplomatice și serviciul extern, astfel cum este definită în decretul guvernamental, cu conținutul specificat și publicat de autoritatea competentă în materie de azil.

(3) Autoritatea competentă în materie de azil examinează declarația de intenție și poate efectua interviuri la distanță cu străinul, în ambasadele sale.

(4) Autoritatea competentă în materie de azil informează ambasada, în termen de 60 de zile, cu privire la eliberarea unui document de călătorie cu intrare unică în Ungaria (denumit în continuare «documentul de călătorie») în scopul depunerii unei cereri de azil.

(5) În cazul în care, pe baza declarației de intenție, autoritatea competentă în materie de azil nu propune eliberarea unui document de călătorie, aceasta informează străinul cu privire la această situație prin intermediul ambasadei.”

- 9 Potrivit articolului 269 din Legea din 2020:

„Pe baza informațiilor furnizate de autoritatea competentă în materie de azil în conformitate cu articolul 268 alineatul (4), ambasada Ungariei eliberează un document de călătorie cu o valabilitate de 30 de zile în cazul în care străinul nu deține o autorizație de intrare pe teritoriul Ungariei.”

- 10 Articolul 270 din această lege prevede:

„(1) Sub rezerva articolului 271, cererea de azil poate fi depusă în conformitate cu procedurile desfășurate conform articolelor 268 și 269.

(2) Străinul care deține un document de călătorie informează poliția de frontieră cu privire la intenția sa de a depune o cerere de azil imediat după intrarea sa în țară.

(3) Poliția de frontieră prezintă străinul autorității competente în materie de azil într-un termen maxim de 24 de ore.

(4) Străinul care a depus o cerere de azil poate exercita drepturile pe care i le conferă Legea privind dreptul de azil începând de la data depunerii cererii sale de azil la autoritatea competentă în materie de azil.

(5) Autoritatea competentă în materie de azil poate, prin ordonanță, să atribuie solicitantului de azil un loc de cazare într-un centru de primire închis. În cazul în care au trecut patru săptămâni de la data depunerii cererii și în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile pentru luarea în custodie publică, autoritatea competentă în materie de azil stabilește locul de cazare în conformitate cu normele generale privind procedura de azil.”

11 Articolul 271 din legea menționată are următorul cuprins:

„(1) Depunerea unei cereri de azil nu este condiționată de prezentarea declarației de intenție menționate la articolul 268 în cazul următoarelor persoane:

- a) un beneficiar al protecției subsidiare cu reședința în Ungaria;
- b) un membru al familiei unei persoane recunoscute ca refugiat sau ca beneficiar al protecției subsidiare în sensul Legii privind dreptul de azil, care se afla în Ungaria la momentul depunerii cererii de azil, și
- c) o persoană care face obiectul unei măsuri coercitive, al unei măsuri sau al unei condamnări ce restrânge libertatea individuală, cu excepția cazului în care a trecut frontierele Ungariei în mod ilegal.

(2) Un străin care trece în mod ilegal frontiera Ungariei este returnat de poliție – în situația în care declară poliției că are intenția de a depune o cerere de azil – la ambasada maghiară din țara vecină a locului în care a avut loc trecerea frontierei.

(3) În cazul menționat la alineatul (1), autoritatea competentă în materie de azil desfășoară procedura de azil în conformitate cu normele generale.”

12 Articolul 274 din aceeași lege prevede:

„Dispozițiile prezentului capitol se aplică examinării cererilor de azil depuse după intrarea în vigoare a Decretului guvernamental nr. 233/2020 (din 26 mai 2020) privind normele procedurii de azil pe durata stării de pericol proclamate pentru evitarea epidemiilor umane aflate la originea unor boli în masă care pun în pericol siguranța persoanelor și a bunurilor, pentru prevenirea consecințelor acestora și pentru protejarea sănătății și a vieții cetățenilor maghiari.”

13 Articolul 275 din Legea din 2020 prevede:

„(1) Guvernul este abilitat să stabilească prin decret lista ambasadelor maghiare la care poate fi depusă o declarație de intenție privind depunerea unei cereri de azil.

(2) Ministrul responsabil pentru străini și azil este autorizat să stabilească prin decret, cu acordul ministrului afacerilor externe, modalitățile procedurale necesare pentru punerea în aplicare a prezentului capitol.”

14 În temeiul articolului 1 din Decretul guvernamental nr. 292/2020 din 17 iunie 2020 privind desemnarea ambasadelor în scopul declarației de intenție de a depune o cerere de azil, o asemenea declarație de intenție poate fi depusă la ambasadele maghiare din Belgrad (Serbia) și din Kiev (Ucraina).

Procedura precontencioasă

- 15 La 30 octombrie 2020, Comisia a trimis Ungariei o scrisoare de punere în întârziere referitoare la compatibilitatea cu articolul 6 din Directiva 2013/32, interpretat în lumina articolului 18 din cartă, a anumitor dispoziții ale Legii din 2020.
- 16 La 21 decembrie 2020, Ungaria a răspuns că reglementarea maghiară criticată era conformă cu dreptul Uniunii.
- 17 Întrucât a considerat neconvingător acest răspuns, la 18 februarie 2021, Comisia a emis un aviz motivat în care a considerat că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2013/32, interpretat în lumina articolului 18 din cartă, prin condiționarea posibilității, în privința resortisanților unor țări terțe care se află pe teritoriul Ungariei, inclusiv la frontierele acestui stat membru, de a solicita acordarea protecției internaționale de cerința de a desfășura o procedură prealabilă la o reprezentanță diplomatică maghiară situată într-o țară terță. Comisia a invitat, așadar, Ungaria să ia măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat în termen de două luni de la primirea acestuia.
- 18 La 19 aprilie 2021, Ungaria a răspuns la avizul motivat menținându-și poziția potrivit căreia reglementarea maghiară criticată de Comisie era conformă cu dreptul Uniunii.
- 19 Întrucât a considerat neconvingătoare observațiile formulate de Ungaria, la 15 iulie 2021, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentația părților

- 20 Comisia consideră că, prin condiționarea posibilității, în privința resortisanților unor țări terțe care se află pe teritoriul Ungariei, inclusiv la frontierele acestui stat membru, de a avea acces la procedura de acordare a protecției internaționale și de a depune o cerere de protecție internațională de cerința de a desfășura o procedură prealabilă la o reprezentanță diplomatică maghiară situată într-o țară terță, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2013/32, interpretat în lumina articolului 18 din cartă.
- 21 Comisia arată că Directiva 2013/32, care stabilește normele de procedură necesare pentru punerea în aplicare a dreptului de azil, recunoscut la articolul 18 din cartă, impune statelor membre să garanteze tuturor persoanelor care se află pe teritoriul unui stat membru, inclusiv la frontierele acestuia, dreptul de a depune o cerere de protecție internațională. Pe de altă parte, un stat membru nu poate, fără a nesocoti efectul util al articolului 6 din Directiva 2013/32, să întârzie în mod nejustificat momentul în care persoanei în cauză i se permite să își depună cererea de protecție internațională.
- 22 Or, în primul rând, din Legea din 2020 ar rezulta că, în cazul în care resortisanți ai unor țări terțe care se află pe teritoriul Ungariei sau la frontierele acestui stat membru și-ar exprima intenția de a solicita protecția internațională, această declarație nu ar fi considerată ca fiind depunerea unei cereri de protecție internațională, în sensul articolului 6 din Directiva 2013/32. Dimpotrivă, acești resortisanți ar trebui să părăsească teritoriul Ungariei pentru a depune personal o

declarație de intenție la o ambasadă maghiară într-o țară terță, care le-ar permite, după caz, să obțină un document de călătorie care îi autorizează să inițieze o procedură de protecție internațională în Ungaria.

- 23 Obligația impusă astfel solicitanților de protecție internațională de a părăsi teritoriul maghiar pentru a avea acces la procedura de azil ar putea fi incompatibilă nu numai cu dreptul acestor solicitanți de a rămâne în statul membru, garantat la articolul 9 din Directiva 2013/32, ci și cu principiul nereturnării.
- 24 În plus, autoritățile maghiare ar putea respinge cererea de intrare pe teritoriul maghiar, fără a ține seama de obligațiile de protecție internațională ce revin Ungariei.
- 25 În al doilea rând, Comisia recunoaște că pandemia de COVID-19 necesită adoptarea unor măsuri de limitare a răspândirii virusului. Cu toate acestea, statele membre ar putea lua numai măsurile necesare și proporționale pentru a proteja sănătatea publică. Astfel, asemenea măsuri nu pot avea ca efect împiedicarea accesului la procedura de protecție internațională.
- 26 În această privință, Comisia ar fi furnizat statelor membre orientări practice prin care acestora din urmă li se atrage atenția asupra posibilității de a adopta măsuri precum prelungirea termenului de înregistrare a cererilor de protecție internațională, depunerea cererilor online sau prin poștă, realizarea unui interviu individual prin videoconferință sau prelungirea termenului de examinare a cererilor.
- 27 În al treilea rând, Legea din 2020 nu ar putea fi justificată în temeiul articolului 72 TFUE. Astfel, statului membru care invocă beneficiul derogării prevăzute la acest articol i-ar reveni sarcina de a dovedi necesitatea recurgerii la o asemenea derogare pentru exercitarea responsabilităților sale în materie de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne. Or, Ungaria nu ar fi furnizat asemenea elemente de probă.
- 28 Ungaria răspunde, în primul rând, că Legea din 2020 a fost adoptată în urma apariției pandemiei de COVID-19, în scopul de a proteja populația acestui stat membru și a Uniunii Europene.
- 29 În conformitate cu această lege și cu măsurile sale de punere în aplicare, în cazul unui risc epidemiologic, resortisantul unei țări terțe ar trebui să depună personal o declarație de intenție la ambasadatele Ungariei din Belgrad și din Kiev înainte de a putea iniția procedura de azil în acest stat membru.
- 30 Cu toate acestea, Legea din 2020 ar permite anumitor categorii de persoane să depună în mod direct cererea lor de protecție internațională în Ungaria. Această posibilitate ar exista în cazul persoanelor care locuiesc de mult timp în acest stat membru, care nu ar prezenta în mod vădit un risc din punct de vedere epidemiologic. În plus, având în vedere numărul mare de resortisanți ai unor țări terțe care fug din calea războiului din Ucraina, resortisanții unor țări terțe care au reședința legală în Ucraina ar fi de asemenea scutiți de această obligație de declarare a intenției prealabile. Pe de altă parte, acești resortisanți ar beneficia de protecție temporară în calitate de refugiați care fug din calea unui conflict armat.
- 31 În al doilea rând, din dreptul internațional ar rezulta că orice stat are dreptul de a autoriza sau de a refuza intrarea pe teritoriul său și nicio dispoziție a dreptului Uniunii sau a dreptului internațional nu impune ca străinii care locuiesc pe teritoriul unui alt stat să fie admiși în mod automat în acest stat.

- 32 Pe de altă parte, procedura prevăzută de Legea din 2020 nu ar intra în domeniul de aplicare al Directivei 2013/32, astfel cum ar confirma articolul 3 alineatul (2) din această directivă. De altfel, resortisanții unor țări terțe care nu au ajuns încă la frontiera unui stat membru nu ar fi supuși normelor dreptului Uniunii în materie de azil.
- 33 În al treilea rând, Ungaria susține că situația epidemiologică s-a deteriorat considerabil, inclusiv în Ungaria, în a doua jumătate a anului 2020 și că Comisia nu ar fi ținut seama de aceste schimbări drastice, normele de drept al Uniunii în vigoare în prezent nefiind în măsură să asigure o protecție adecvată a cetățenilor Uniunii.
- 34 Ca urmare a acestei situații epidemiologice, mai multe state membre ar fi restrâns puternic intrarea pe teritoriul lor din țări terțe, marea majoritate a statelor membre restrângând de asemenea libera circulație între statele membre și chiar libera circulație pe teritoriul lor. În plus, mai multe state membre ar fi reintrodus controlul la frontierele lor interne.
- 35 În al patrulea rând, Legea din 2020 ar constitui o punere în aplicare a obligației de a asigura suveranitatea teritorială și autodeterminarea, care decurge din Magyarország Alaptörvénye (Legea fundamentală maghiară).
- 36 În ultimul rând, Ungaria ar fi ridicat la rang constituțional principalele dispoziții ale Convenției privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)] și intrată în vigoare la 22 aprilie 1954, astfel cum a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967, intrat în vigoare la 4 octombrie 1967. De altfel, declarația de intenție prevăzută de Legea din 2020 ar putea fi făcută la ambasada Ungariei în Serbia. Or, această țară terță ar fi parte contractantă la această convenție și, în plus, o țară candidată la aderarea la Uniune și, cu acest titlu, o țară de origine sigură. Pentru acest motiv, Ungaria contestă existența unui risc de returnare. În plus, Legea din 2020 nu s-ar opune depunerii reiterate a declarației de intenție.

Aprecierea Curții

- 37 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că din dosarul prezentat Curții, precum și din ședința care a avut loc în fața acesteia reiese că, în temeiul reglementării maghiare contestate de Comisie, un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care se află pe teritoriul Ungariei sau se prezintă la frontierele acestui stat membru și care dorește să solicite în acel loc beneficiul unei protecții internaționale este, în principiu, obligat să se deplaseze în prealabil la ambasada Ungariei la Belgrad sau la Kiev, pentru a depune personal în acel loc o declarație de intenție. După examinarea declarației menționate, autoritățile maghiare competente pot decide să acorde un document de călătorie acestui resortisant al unei țări terțe sau acestui apatrid, documentul respectiv permițând intrarea în Ungaria pentru depunerea în acest stat membru a unei cereri de protecție internațională, în sensul articolului 6 din Directiva 2013/32, în lipsa unei autorizații de intrare pe teritoriul maghiar cu un alt titlu.
- 38 Cu toate acestea, resortisanților unor țări terțe sau apatrizilor menționați la articolul 271 alineatul (1) din Legea din 2020 nu li se impune o asemenea procedură prealabilă. Astfel, prezentarea unei declarații de intenție la o ambasadă maghiară nu este necesară în cazul unui resortisant al unei țări terțe sau al unui apatrid atunci când acesta beneficiază de protecție subsidiară și are reședința în Ungaria, atunci când este membru de familie al unui refugiat sau al unui beneficiar al protecției subsidiare și se afla în Ungaria la data depunerii cererii sale de

protecție internațională sau, de asemenea, atunci când face obiectul unei măsuri coercitive ori al unei măsuri sau al unei condamnări care îi restrânge libertatea individuală, cu excepția cazului în care a trecut în mod ilegal frontierele maghiare.

- 39 Pe de altă parte, Ungaria arată că, în temeiul unui decret guvernamental adoptat și intrat în vigoare la 24 februarie 2022, resortisanții unor țări terțe sau apatrizii care au avut reședința în mod legal în Ucraina sunt în prezent scutiți de îndeplinirea unei asemenea proceduri prealabile.
- 40 În această ultimă privință, reiese dintr-o jurisprudență constantă că existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat. În consecință, existența sau inexistența pretensei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în lumina stadiului legislației interne în vigoare la acea dată [Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională), C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 68 și jurisprudența citată].
- 41 Rezultă că, în cadrul examinării compatibilității Legii din 2020 cu dispozițiile dreptului Uniunii invocate de Comisie, Curtea nu poate lua în considerare modificarea indicată la punctul 39 din prezenta hotărâre, întrucât o atare modificare a intervenit după expirarea termenului stabilit în avizul motivat.
- 42 Sub rezerva acestei precizări, trebuie să se arate că, potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2013/32, această directivă se aplică tuturor cererilor de protecție internațională depuse pe teritoriul statelor membre, inclusiv la frontieră, în apele teritoriale sau în zonele de tranzit ale acestora. În schimb, din alineatul (2) al acestui articol reiese că directiva menționată nu se aplică cererilor privind azilul diplomatic sau teritorial depuse la reprezentanțele statelor membre.
- 43 Pe de altă parte, din articolul 6 din Directiva 2013/32 rezultă că orice resortisant al unei țări terțe sau apatrid are dreptul de a depune o cerere de protecție internațională, inclusiv la frontierele unui stat membru, manifestându-și voința de a beneficia de protecție internațională în fața uneia dintre autoritățile prevăzute la acest articol, fără ca manifestarea acestei voințe să poată fi supusă vreunei formalități administrative. Acest drept trebuie să îi fie recunoscut, chiar dacă se află în situație de ședere ilegală pe acest teritoriu și indiferent de șansele de succes ale unei astfel de cereri [a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională), C-808/18, EU:C:2020:1029, punctele 97 și 98, precum și Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incriminarea sprijinului acordat solicitanților de azil), C-821/19, EU:C:2021:930, punctul 136].
- 44 Dreptul de a depune o cerere de protecție internațională condiționează respectarea efectivă a drepturilor ca această cerere să fie înregistrată și să poată fi introdusă și examinată în termenele stabilite de Directiva 2013/32 și, în definitiv, caracterul efectiv al dreptului de a solicita azil într-un stat membru, astfel cum este garantat la articolul 18 din cartă și precizat la articolul 6 din această directivă [a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională), C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 102, și Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incriminarea sprijinului acordat solicitanților de azil), C-821/19, EU:C:2021:930, punctul 132].
- 45 De altfel, din momentul depunerii unei cereri de protecție internațională, resortisantul unei țări terțe sau apatridul dobândește calitatea de solicitant de protecție internațională, în sensul Directivei 2013/32, și trebuie, în principiu, să fie autorizat să rămână pe teritoriul acestui stat

membru, în conformitate cu articolul 9 din această directivă [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incriminarea asistenței acordate solicitanților de azil), C-821/19, EU:C:2021:930, punctul 137 și jurisprudența citată].

- 46 Reiese de asemenea din jurisprudența Curții că Directiva 2013/32 urmărește să garanteze un acces efectiv, ușor și rapid la procedura de acordare a protecției internaționale, inclusiv din faza depunerii cererii de protecție internațională [Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incriminarea sprijinului acordat solicitanților de azil), C-821/19, EU:C:2021:930, punctul 80 și jurisprudența citată].
- 47 Din această perspectivă, articolul 6 din directiva menționată impune statelor membre să garanteze că persoanelor în cauză li se permite să își exercite în mod efectiv dreptul de a depune o cerere de protecție internațională, inclusiv la frontierele lor, din momentul în care își manifestă voința în acest sens. Prin urmare, un stat membru nu poate, fără a încălca efectul util al acestui articol 6, să întârzie în mod nejustificat momentul la care persoanei în cauză i se permite să își depună cererea de protecție internațională [Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională), C-808/18, EU:C:2020:1029, punctele 103 și 106].
- 48 În speță, trebuie să se arate că articolele 268-270 din Legea din 2020 se aplică resortisanților unor țări terțe și apatrizilor care se află pe teritoriul Ungariei sau se prezintă la frontierele sale și care doresc să își manifeste intenția de a beneficia de protecție internațională în acest stat membru. În consecință, contrar celor susținute de Ungaria, persoanele respective se încadrează pe deplin în domeniul de aplicare al directivei menționate, astfel cum este definit la articolul 3 alineatul (1) din aceeași directivă.
- 49 Împrejurarea că persoanele respective sunt obligate, în temeiul dreptului maghiar, să se deplaseze de pe teritoriul Ungariei sau de la frontiera acestui stat membru pentru a depune personal o declarație de intenție prealabilă la o ambasadă a acestui stat membru, situată în Serbia sau în Ucraina, nu poate modifica o asemenea concluzie. Mai precis, contrar celor susținute de Ungaria, dintr-o asemenea obligație nu poate rezulta că aceleași persoane ar trebui considerate ca limitându-se la a depune o cerere de azil diplomatic sau teritorial la reprezentanțele statelor membre, în sensul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2013/32.
- 50 Pe de altă parte, astfel cum s-a amintit la punctul 37 din prezenta hotărâre, în temeiul articolelor 268-270 din Legea din 2020, autoritățile maghiare competente pot considera, în principiu, că o cerere de protecție internațională a fost depusă, în sensul articolului 6 din Directiva 2013/32, numai în măsura în care persoana în cauză a depus în prealabil o declarație de intenție la o ambasadă maghiară situată într-o țară terță și a obținut un document de călătorie care îi permite să intre în Ungaria.
- 51 Cu toate acestea, o asemenea condiție nu este prevăzută la articolul 6 din Directiva 2013/32 și contravine obiectivului urmărit de această directivă și amintit la punctul 46 din prezenta hotărâre, care constă în asigurarea unui acces efectiv, ușor și rapid la procedura de acordare a protecției internaționale.
- 52 În plus, reglementarea criticată de Comisie conduce la situația în care, exceptând persoanele menționate la articolul 271 alineatul (1) din Legea din 2020, resortisanții unor țări terțe sau apatrizii care locuiesc pe teritoriul Ungariei sau care se prezintă la frontierele acestui stat

membru fără să se fi supus procedurii prelabile impuse de această lege sunt privați de exercitarea efectivă a dreptului lor, astfel cum este garantat la articolul 18 din cartă, de a solicita azil în acest stat membru.

- 53 În special, astfel cum a admis Ungaria în ședința în fața Curții, dintr-o interpretare *a contrario* a articolului 271 alineatul (1) litera c) din Legea din 2020 reiese că resortisanții unor țări terțe sau apatrizii care au trecut ilegal frontiera maghiară și care sunt lipsiți de libertate nu au, în ceea ce îi privește, niciun mijloc de a solicita azil în Ungaria. Într-adevăr, pe de o parte, ei nu sunt scutiți, în temeiul acestui articol 271, de obligația de a depune personal o declarație de intenție la ambasada maghiară la Belgrad sau la Kiev și, pe de altă parte, le este imposibil, în practică, să depună personal o asemenea declarație de intenție, atât timp cât durează privarea lor de libertate.
- 54 Totuși, Ungaria arată, *primo*, că procedura instituită la articolele 268-270 din Legea din 2020 este justificată de motive de sănătate publică și în special de combaterea răspândirii pandemiei de Covid-19.
- 55 În această privință, este necesar să se arate că reiese din articolul 35 din cartă, precum și din articolul 9 TFUE, din articolul 114 alineatul (3) TFUE și din articolul 168 alineatul (1) TFUE că, în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii, trebuie să se asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății umane (Hotărârea din 24 februarie 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli și Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, punctul 49, precum și jurisprudența citată).
- 56 Or, astfel cum s-a amintit la punctul 47 din prezenta hotărâre, articolul 6 din Directiva 2013/32 se limitează să interzică statelor membre să întârzie în mod nejustificat momentul în care poate fi depusă o cerere de protecție internațională pe teritoriul lor sau la frontierele lor.
- 57 Rezultă că acest articol 6 nu se opune ca, în mod excepțional, statele membre să condiționeze depunerea unei cereri de protecție internațională de modalități speciale, destinate să limiteze răspândirea unei boli contagioase pe teritoriul lor, sub rezerva ca aceste modalități să fie de natură să garanteze un asemenea obiectiv și să nu fie disproporționate în raport cu acesta.
- 58 Totuși, această situație nu se regăsește în cazul procedurii prevăzute la articolele 268-270 din Legea din 2020.
- 59 Astfel, faptul de a constrânge resortisanții unor țări terțe sau apatrizii care au reședința în Ungaria sau care se prezintă la frontierele acestui stat membru să se deplaseze la ambasada statului membru menționat la Belgrad sau la Kiev pentru a putea, ulterior, să se întoarcă în Ungaria pentru a depune în acest stat o cerere de protecție internațională constituie o atingere vădit disproporționată adusă dreptului acestor persoane de a depune o cerere de protecție internațională începând de la momentul sosirii lor la o frontieră maghiară, astfel cum este consacrat la articolul 6 din Directiva 2013/32, precum și dreptului lor de a putea, în principiu, să rămână pe teritoriul acestui stat membru în cursul examinării cererii lor, în conformitate cu articolul 9 alineatul (1) din această directivă.
- 60 Pe de altă parte, această constrângere nu poate atinge obiectivul combaterii răspândirii pandemiei de Covid-19 în măsura în care îi obligă pe unii resortisanți ai țărilor terțe sau apatrizii să se deplaseze, expunându-i astfel potențial acestei boli pe care ar putea, ulterior, să o răspândească în Ungaria.

- 61 În plus, acest stat membru nu a demonstrat și nici măcar nu a susținut în fața Curții că nicio altă măsură destinată combaterii răspândirii pandemiei de Covid-19 nu putea fi adoptată în mod adecvat, pe teritoriul maghiar, în privința resortisanților unor țări terțe sau a apatrizilor care doreau să solicite beneficiul unei protecții internaționale în Ungaria.
- 62 Or, trebuie să se arate în special că, în temeiul articolului 13 din Directiva 2013/33, statele membre îi pot supune pe solicitanții de protecție internațională unui examen medical, din motive de sănătate publică. În plus, nicio dispoziție din această directivă sau din Directiva 2013/32 nu se opune ca acești solicitanți să facă obiectul unor proceduri de distanțare sau de izolare, destinate să evite răspândirea unei boli contagioase, cu condiția ca aceste proceduri să urmărească un asemenea obiectiv în mod pertinent, proporțional și nediscriminatoriu și ca drepturile recunoscute solicitanților la articolul 17 alineatul (2) și la articolul 19 din Directiva 2013/33 să fie garantate.
- 63 Trebuie de asemenea să se adauge că, potrivit articolului 6 alineatul (4) din Directiva 2013/32, o cerere de protecție internațională poate fi depusă prin intermediul unui formular și că, în temeiul articolului 14 alineatul (2) litera (b) din această directivă, problemele de sănătate ale solicitantului de protecție internațională pot justifica exonerarea de interviul personal cu privire la fondul cererii. În orice caz, un asemenea interviu ar trebui să poată fi realizat de la distanță, astfel cum sugerează Comisia în Orientările sale privind punerea în aplicare a procedurilor de azil în cadrul combaterii pandemiei de Covid-19 (2020/C 126/02) (JO 2020, C 126, p. 12).
- 64 Rezultă că, în mod contrar celor susținute de Ungaria, dreptul Uniunii autorizează statele membre să adopte măsuri care să permită concilierea adecvată între, pe de o parte, caracterul efectiv al dreptului oricărui resortisant al unei țări terțe sau al oricărui apatrid de a depune o cerere de protecție internațională pe teritoriul lor sau la frontierele lor și, pe de altă parte, combaterea bolilor contagioase.
- 65 *Secundo*, în măsura în care Ungaria evocă deopotrivă motive de ordine publică și de siguranță publică pentru a justifica adoptarea Legii din 2020, trebuie să se precizeze că, potrivit articolului 72 TFUE, dispozițiile titlului V din partea a treia din acest tratat nu aduc atingere exercitării responsabilităților ce revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne.
- 66 Deși adoptarea măsurilor apte să asigure ordinea publică pe teritoriul lor, precum și securitatea lor internă și externă este de competența statelor membre, totuși nu rezultă din aceasta că asemenea măsuri se sustrag în totalitate domeniului de aplicare al dreptului Uniunii. Astfel, așa cum Curtea a statuat deja, Tratatul FUE prevede derogări exprese aplicabile în situații susceptibile să afecteze ordinea publică și siguranța publică numai în cazuri bine delimitate. Nu se poate deduce din această constatare că ar exista o rezervă generală, inerentă Tratatului FUE, care ar exclude din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii orice măsură adoptată în temeiul ordinii publice sau al siguranței publice (Hotărârea din 30 iunie 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba și alții, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punctul 70, precum și jurisprudența citată).
- 67 În plus, derogarea prevăzută la articolul 72 TFUE trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte. Rezultă că acest articol 72 nu poate fi interpretat într-un asemenea mod încât să confere statelor membre prerogativa de a deroga de la dispozițiile dreptului Uniunii prin simpla invocare a responsabilităților care le revin pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne (Hotărârea din 30 iunie 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba și alții, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punctul 71, precum și jurisprudența citată).

- 68 În consecință, statului membru care invocă beneficiul articolului 72 TFUE îi revine sarcina de a dovedi necesitatea recurgerii la derogarea prevăzută la acest articol pentru a-și exercita responsabilitățile în materie de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne [Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională), C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 216 și jurisprudența citată].
- 69 Or, în cadrul prezentei acțiuni, Ungaria s-a limitat să invoce la modul general riscuri de tulburare a ordinii publice și a securității interne pentru a justifica compatibilitatea Legii din 2020 cu dreptul Uniunii, fără a demonstra necesitatea, în privința sa, de a deroga în mod specific de la cerințele care decurg din articolul 6 din Directiva 2013/32, ținând seama de situația existentă pe teritoriul său la expirarea termenului stabilit în avizul motivat.
- 70 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că, prin condiționarea posibilității, în privința anumitor resortisanți ai unor țări terțe sau apatrizi care se află pe teritoriul Ungariei sau la frontierele acestui stat membru, de a depune o cerere de protecție internațională de depunerea prealabilă a unei declarații de intenție la o ambasadă maghiară situată într-o țară terță și de acordarea unui document de călătorie care să le permită intrarea pe teritoriul maghiar, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2013/32.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 71 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

- 1) Prin condiționarea posibilității, în privința anumitor resortisanți ai unor țări terțe sau apatrizi care se află pe teritoriul Ungariei sau la frontierele acestui stat membru, de a depune o cerere de protecție internațională de depunerea prealabilă a unei declarații de intenție la o ambasadă maghiară situată într-o țară terță și de acordarea unui document de călătorie care să le permită intrarea pe teritoriul maghiar, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.**
- 2) Ungaria suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

Semnături