



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 22. junija 2023 *

„Neizpolnitev obveznosti države – Območje svobode, varnosti in pravice – Politike glede mejne kontrole, azila in priseljevanja – Postopki dodelitve mednarodne zaščite – Direktiva 2013/32/EU – Člen 6 – Dejanski dostop – Vložitev vloge – Nacionalna ureditev, ki določa upravne korake, ki jih je treba predhodno opraviti zunaj ozemlja države članice – Cilj javnega zdravja“

V zadevi C-823/21,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 22. decembra 2021,

Evropska komisija, ki jo zastopajo A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár in J. Tomkin, agenti,

tožeča stranka,

proti

Madžarski, ki jo zastopata M. Z. Fehér in M. M. Tátrai, agenta,

tožena stranka,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi C. Lycourgos (poročevalec), predsednik senata, L. S. Rossi, sodnica, J.-C. Bonichot, S. Rodin, sodnika, in O. Spineanu-Matei, sodnica,

generalna pravobranilka: T. Čapeta,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. februarja 2023,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: madžarščina.

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Madžarska s tem, da možnost državljanov tretjih držav – ki so na ozemlju Madžarske, vključno na mejah te države članice – da dostopajo do postopka za priznanje mednarodne zaščite in vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, pogojuje z zahtevo po izvedbi predhodnega postopka na madžarskem diplomatskem predstavništvu v tretji državi, ni izpolnila obveznosti iz člena 6 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60), razlaganega ob upoštevanju člena 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2013/32

- 2 Člen 3(1) in (2) Direktive 2013/32 določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za vse prošnje za mednarodno zaščito, podane na ozemlju države članice, vključno na meji, v teritorialnih vodah ali tranzitnih območjih države članice, ter za odvzem mednarodne zaščite.

2. Ta direktiva se ne uporablja za prošnje za diplomatski ali teritorialni azil, ki so vložene na predstavništvih držav članic.“

- 3 Člen 6 te direktive določa:

„1. Ko prosilec poda prošnjo za mednarodno zaščito pri organu, ki je po nacionalnem pravu pristojno za evidentiranje takšnih prošelj, se prošnja evidentira najpozneje tri delovne dni potem, ko je prošnja podana.

Če se prošnja za mednarodno zaščito poda pri drugih organih, za katere je verjetno, da bodo prejeli takšne prošnje, vendar po nacionalnem pravu niso pristojni za evidentiranje, države članice zagotovijo, da se prošnja evidentira najpozneje šest dni potem, ko je prošnja podana.

Države članice zagotovijo, da imajo ti drugi organi, za katere je verjetno, da bodo prejeli prošnje za mednarodno zaščito, kot so policija, mejna policija, organi, pristojni za priseljevanje, in osebje ustanov za pridržanje, ustrezne informacije in da je njihovo osebje deležno potrebne ravni usposabljanja, za primerno izpolnjevanje svojih nalog in odgovornosti ter ima navodila za obveščanje prosilcev o tem, kje in kako se lahko vložijo prošnje za mednarodno zaščito.

2. Države članice zagotovijo, da ima oseba, ki poda prošnjo za mednarodno zaščito, dejansko možnost, da jo vloži v najkrajšem možnem času. Kadar prosilec ne vloži svoje prošnje, lahko država članica uporabi člen 28.

3. Brez poseganja v odstavek 2 lahko države članice zahtevajo, da se prošnje za mednarodno zaščito vložijo osebno in/ali na določenem mestu.

4. Ne glede na odstavek 3 se za prošnjo za mednarodno zaščito šteje, da je bila vložena, ko obrazec, ki ga predloži prosilec ali, kadar tako določa nacionalno pravo, uradno poročilo prejmejo pristojni organi zadevne države članice.

5. Kadar veliko število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je v praksi zelo težko spoštovati rok iz odstavka 1, lahko države članice določijo, da se ta rok podaljša na 10 delovnih dni.“

4 Člen 9(1) navedene direktive določa:

„Prosilec se dovoli ostati v državi članici izključno zaradi postopka, dokler organ za presojo ne izda odločbe v postopku na prvi stopnji iz poglavja III. Ta pravica ostati ne pomeni upravičenosti do dovoljenja za prebivanje.“

Direktiva 2013/33/EU

5 Člen 13 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96) določa:

„Države članice lahko iz razlogov javnega zdravja zahtevajo zdravniške preglede prosilcev.“

6 Člen 17(2) te direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da materialni pogoji za sprejem omogočajo ustrezen življenjski standard prosilcev, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje.“

7 Člen 19(1) navedene direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da imajo prosilci potrebno zdravstveno varstvo, ki vključuje vsaj nujno oskrbo in osnovno zdravljenje bolezni in resnih duševnih motenj.“

Madžarsko pravo

8 Člen 268 A veszélyhelyzet megszüntésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (zakon št. LVIII iz leta 2020 o začasnih pravilih o prenehanju izrednih razmer in o epidemiološki pripravljenosti) (Magyar Közlöny 2020. évi 144. száma, str. 3653; v nadaljevanju: zakon iz leta 2020), določa:

„1. Tujec organ, pristojen za odločanje o azilu, obvesti o svoji želji po vstopu na Madžarsko, da bi tam vložil prošnjo za azil, tako da osebno predloži izjavo o nameri vložiti prošnjo za azil.

2. Izjava o nameri za vložitev prošnje za azil se v obliki akta, naslovljenega na organ, pristojen za odločanje o azilu, lahko poda na diplomatskem predstavništvu Madžarske (v nadaljevanju: veleposlaništvo) v smislu člena 3(1)(a) zakona o diplomatskih predstavništvih in zunanji službi, kot je opredeljeno v uredbi vlade, z vsebino, ki jo določi in objavi organ, pristojen za odločanje o azilu.

3. Organ, pristojen za odločanje o azilu, preuči izjavo o nameri in lahko na veleposlaništvih opravi razgovore s tujcem na daljavo.

4. Organ, pristojen za odločanje o azilu, veleposlaništvo v 60 dneh obvesti o izdaji enotne potne listine za vstop na Madžarsko (v nadaljevanju: potna listina) za namen vložitve prošnje za azil.
5. Če organ, pristojen za odločanje o azilu, na podlagi izjave o nameri ne predlaga izdaje potne listine, o tem prek veleposlaništva obvesti tujca.“
- 9 Člen 269 zakona iz leta 2020 določa:
- „Na podlagi informacij, ki jih v skladu s členom 268(4) zagotovi organ, pristojen za odločanje o azilu, madžarsko veleposlaništvo izda potno listino z veljavnostjo 30 dni, če tujec nima dovoljenja za vstop na ozemlje Madžarske.“
- 10 Člen 270 tega zakona določa:
- „1. Brez poseganja v člen 271 se prošnja za azil lahko vloži v skladu s postopki, ki se izvajajo v skladu s členoma 268 in 269.
2. Tujec, ki ima potno listino, obvesti mejno policijo o svoji nameri, da bo prošnjo za azil vložil takoj po vstopu v državo.
3. Mejna policija tujca najpozneje v 24 urah predloži organu, pristojnemu za odločanje o azilu.
4. Tujec, ki je vložil prošnjo za azil, lahko pravice, ki jih ima na podlagi zakona o pravici do azila, uveljavlja od datuma vložitve prošnje za azil pri organu, pristojnem za odločanje o azilu.
5. Organ, pristojen za odločanje o azilu, lahko prosilcu za azil s sklepom dodeli nastanitev v zaprtem sprejemnem centru. Če so od datuma vložitve prošnje pretekli štirje tedni in če pogoji za pridržanje niso izpolnjeni, organ, pristojen za odločanje o azilu, določi kraj nastanitve v skladu s splošnimi pravili azilnega postopka.“
- 11 Člen 271 navedenega zakona določa:
- „1. Vložitev prošnje za azil ni pogojena s predložitvijo izjave o nameri iz člena 268 v primeru naslednjih oseb:
- (a) upravičenca do subsidiarne zaščite, ki prebiva na Madžarskem,
- (b) družinskega člana osebe s priznanim statusom begunca ali upravičenca do subsidiarne zaščite v smislu zakona o pravici do azila, ki je bil ob vložitvi prošnje za azil na Madžarskem, in
- (c) osebe, za katero velja prisilni ukrep ali ukrep oziroma obsodba, s katerima je omejena osebna svoboda, razen če je nezakonito prestopila madžarsko mejo.
2. Policija tujca, ki nezakonito prestopi madžarsko mejo – če ta policiji sporoči, da namerava vložiti prošnjo za azil – vrne na madžarsko veleposlaništvo sosednje države, v kateri je kraj prestopa meje.
3. V primeru iz odstavka 1 organ, pristojen za odločanje o azilu, azilni postopek izvaja v skladu s splošnimi pravili.“

12 Člen 274 istega zakona določa:

„Določbe tega poglavja se uporabljajo za obravnavo prošenj za azil, vloženih po začetku veljavnosti uredbe vlade št. 233/2020 (z dne 26. maja 2020) o pravilih azilnega postopka v času stanja nevarnosti, razglašenega zaradi preprečitve epidemij pri ljudeh, ki povzročajo množične bolezni, ki ogrožajo varnost ljudi in premoženja, in njihovih posledic ter za zaščito zdravja in življenja madžarskih državljanov.“

13 Člen 275 zakona iz leta 2020 določa:

„1. Vlada je pooblaščenca, da z uredbo določi seznam madžarskih veleposlaništev, na katerih je mogoče vložiti izjavo o nameri glede vložitve prošnje za azil.

2. Minister, pristojen za policijo za tujce in azil, je pooblaščen, da s soglasjem ministra za zunanje zadeve z odlokom določi postopkovna pravila, potrebna za izvajanje tega poglavja.“

14 V skladu s členom 1 uredbe vlade št. 292/2020 z dne 17. junija 2020 o določitvi veleposlaništev za namen izjave o nameri vložitve prošnje za azil se lahko taka izjava o nameri poda na madžarskih veleposlaništvih v Beogradu (Srbija) in Kijevu (Ukrajina).

Predhodni postopek

15 Komisija je 30. oktobra 2020 Madžarski poslala uradni opomin v zvezi z združljivostjo nekaterih določb zakona iz leta 2020 s členom 6 Direktive 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine.

16 Madžarska je 21. decembra 2020 odgovorila, da je grajana madžarska ureditev v skladu s pravom Unije.

17 Ker Komisije ta odgovor ni prepričal, je 18. februarja 2021 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je štela, da Madžarska ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 6 Direktive 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine, ker je možnost državljanov tretjih držav, ki so na ozemlju – vključno z mejami – Madžarske, da zaprosijo za priznanje mednarodne zaščite, pogojevala z izvedbo predhodnega postopka na madžarskem diplomatskem predstavništvu v tretji državi. Komisija je zato Madžarsko pozvala, naj v dveh mesecih od prejema obrazloženega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem.

18 Madžarska je 19. aprila 2021 na obrazloženo mnenje odgovorila in vztrajala pri svojem stališču, da je madžarska ureditev, ki jo Komisija graja, v skladu s pravom Unije.

19 Ker pripombe Madžarske Komisije niso prepričale, je ta 15. julija 2021 vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

- 20 Komisija meni, da Madžarska s tem, da možnost državljanov tretjih držav, ki so na ozemlju – vključno z mejami – Madžarske, da dostopajo do postopka mednarodne zaščite in da vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, pogojuje z zahtevo po izvedbi predhodnega postopka pri madžarskem diplomatskem predstavništvu v tretji državi, ni izpolnila obveznosti iz člena 6 Direktive 2013/32, razlaganega ob upoštevanju člena 18 Listine.
- 21 Komisija trdi, da Direktiva 2013/32, ki določa postopkovna pravila, potrebna za uresničitev pravice do azila, priznane v členu 18 Listine, državam članicam nalaga, da vsem osebam, ki so na ozemlju države članice, vključno na njenih mejah, zagotovijo pravico podati prošnjo za mednarodno zaščito. Poleg tega naj država članica ne bi smela neupravičeno odlašati trenutka, ko je zadevni osebi dana možnost podati prošnjo za mednarodno zaščito, sicer bi bil čленu 6 Direktive 2013/32 odvzet polni učinek.
- 22 Iz zakona iz leta 2020 pa naj bi na prvem mestu izhajalo, da če državljani tretjih držav, ki so na ozemlju Madžarske ali na njenih mejah, izrazijo namero zaprositi za mednarodno zaščito, se ta izjava ne bi štela za podajo prošnje za mednarodno zaščito v smislu Direktive 2013/32. Nasprotno, ti državljani naj bi morali ozemlje Madžarske zapustiti, da bi na madžarskem veleposlaništvu v tretji državi osebno predložili izjavo o nameri, kar naj bi jim po potrebi omogočilo pridobitev potne listine, s katero bi jim bilo dovoljeno sprožiti postopek na Madžarskem.
- 23 Tako naložena obveznost prosilcev za mednarodno zaščito, da zapustijo madžarsko ozemlje, da bi imeli dostop do azilnega postopka, naj bi lahko bila nezdržljiva ne le s pravico teh prosilcev, da ostanejo v državi članici, ki je zagotovljena s členom 9 Direktive 2013/32, ampak tudi z načelom nevračanja.
- 24 Poleg tega naj bi madžarski organi lahko zavrnilo prošnjo za vstop na madžarsko ozemlje, ne da bi upoštevali obveznosti Madžarske glede mednarodne zaščite.
- 25 Komisija na drugem mestu priznava, da je treba zaradi pandemije covid-19 sprejeti ukrepe za omejitev širjenja virusa. Vendar naj bi države članice lahko sprejemale le potrebne in sorazmerne ukrepe za varovanje javnega zdravja. Učinek takih ukrepov naj tako ne bi bil onemogočanje dostopa do postopka za mednarodno zaščito.
- 26 V zvezi s tem naj bi Komisija državam članicam posredovala praktične smernice, v katerih naj bi jih opozorila na možnost sprejetja ukrepov, kot so podaljšanje roka za registracijo prošenj za mednarodno zaščito, vložitev prošenj na spletu ali po pošti, opravljanje osebnih razgovorov prek videokonferenc oziroma podaljšanje roka za obravnavo prošenj.
- 27 Na tretjem mestu naj zakona iz leta 2020 ne bi bilo mogoče utemeljiti na podlagi člena 72 PDEU. Država članica, ki se sklicuje na možnost odstopanja iz tega člena, naj bi bila namreč dolžna dokazati, da mora tako odstopanje uporabiti, da bi izpolnila svoje obveznosti glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti. Madžarska pa naj takih dokazov ne bi predložila.

- 28 Madžarska na prvem mestu odgovarja, da je bil zakon iz leta 2020 sprejet po izbruhu pandemije covida-19, da bi se zaščitilo prebivalstvo te države članice in Evropske unije.
- 29 V skladu s tem zakonom in njegovimi izvedbenimi ukrepi naj bi moral državljani tretje države v primeru epidemiološkega tveganja na madžarskih veleposlaništvih v Beogradu in Kijevu osebno predložiti izjavo o nameri, preden bi lahko sprožil azilni postopek v tej državi članici.
- 30 Vendar naj bi zakon iz leta 2020 nekaterim kategorijam oseb omogočal, da prošnjo za mednarodno zaščito vložijo neposredno na Madžarskem. To naj bi veljalo za osebe, ki že dolgo prebivajo v tej državi članici in ki naj z epidemiološkega vidika očitno ne bi pomenile tveganja. Poleg tega naj bi bili glede na veliko število državljanov tretjih držav, ki bežijo pred vojno v Ukrajini, tudi državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo v Ukrajini, oproščeni te obveznosti predhodne izjave o nameri. Poleg tega naj bi bili ti državljani kot begunci, ki bežijo pred oboroženim spopadom, upravičeni do začasne zaščite.
- 31 Na drugem mestu naj bi iz mednarodnega prava izhajalo, da ima vsaka država pravico dovoliti ali zavrniti vstop na svoje ozemlje, saj naj se z nobeno določbo prava Unije ali mednarodnega prava ne bi zahtevalo, da se tujcem, ki prebivajo na ozemlju druge države, samodejno dovoli vstop na njeno ozemlje.
- 32 Postopek iz zakona iz leta 2020 naj poleg tega ne bi spadal na področje uporabe Direktive 2013/32, kot naj bi potrjeval člen 3(2) te direktive. Za državljane tretjih držav, ki še niso prispeli do meje države članice, naj se pravila prava Unije o azilu prav tako ne bi uporabljala.
- 33 Madžarska na tretjem mestu trdi, da so se epidemiološke razmere v drugi polovici leta 2020 znatno poslabšale, tudi na Madžarskem, in da Komisija ni upoštevala teh drastičnih sprememb, saj trenutno veljavna pravila prava Unije ne morejo zagotoviti ustreznega varstva državljanov Unije.
- 34 Zaradi teh epidemioloških razmer naj bi več držav članic močno omejilo vstop na svoje ozemlje iz tretjih držav, pri čemer je velika večina držav članic omejila tudi prosto gibanje med državami članicami ali celo prosto gibanje na njihovem ozemlju. Poleg tega naj bi več držav članic ponovno uvedlo nadzor na svojih notranjih mejah.
- 35 Zakon iz leta 2020 naj bi na četrtem mestu pomenil izpolnjevanje obveznosti zagotavljanja ozemeljske suverenosti in samoodločbe, ki izhajata iz Magyarország Alaptörvénye (madžarski temeljni zakon).
- 36 Madžarska naj bi glavne določbe Konvencije o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), ki je začela veljati 22. aprila 1954, kakor je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim v New Yorku 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967, povzdignila na ustavno raven. Poleg tega naj bi bilo izjavo o nameri, določeno z zakonom iz leta 2020, mogoče podati na madžarskem veleposlaništvu v Srbiji. Ta tretja država pa naj bi bila pogodbenica te konvencije in poleg tega država kandidatka za pristop k Uniji ter zato varna izvorna država. Madžarska zato izpodbija obstoj tveganja vračanja. Zakon iz leta 2020 naj prav tako ne bi nasprotoval ponovni predložitvi izjave o nameri.

Presoja Sodišča

- 37 Najprej je treba navesti, da je iz spisa, predloženega Sodišču, in na podlagi obravnave, ki je potekala pred njim, razvidno, da mora v skladu z madžarsko ureditvijo, ki jo Komisija izpodbija, državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je na ozemlju Madžarske ali na mejah te države članice in želi tam zaprositi za mednarodno zaščito, načeloma najprej oditi na madžarsko veleposlaništvo v Beogradu ali Kijevu, da bi tam osebno predložila izjavo o nameri. Pristojni madžarski organi se lahko po preučitvi te izjave odločijo, da temu državljanu tretje države ali tej osebi brez državljanstva izdajo potno listino, pri čemer ta listina omogoča vstop na Madžarsko, da se tam vloži prošnja za mednarodno zaščito v smislu člena 6 Direktive 2013/32, če ni bilo izdano dovoljenje za vstop na madžarsko ozemlje na drugi podlagi.
- 38 Vendar se za državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva, navedene v členu 271(1) zakona iz leta 2020, tak predhodni postopek ne zahteva. Predložitev izjave o nameri na madžarskem veleposlaništvu se od državljana tretje države ali osebe brez državljanstva tako ne zahteva, če je ta upravičen do subsidiarne zaščite in prebiva na Madžarskem, če je družinski član begunca ali upravičenca do subsidiarne zaščite in je bil na dan vložitve prošnje za mednarodno zaščito na Madžarskem ali če zanj velja prisilni ukrep ali ukrep oziroma obsodba, s katerima je omejena osebna svoboda, razen če je nezakonito prestopil madžarsko mejo.
- 39 Poleg tega Madžarska trdi, da so na podlagi uredbe vlade, ki je bila sprejeta in je začela veljati 24. februarja 2022, državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so zakonito prebivali v Ukrajini, zdaj prav tako izvzeti iz izvedbe takega predhodnega postopka.
- 40 V zvezi z zadnjenavedenim je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju. Obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti je treba zato presojati glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta dan (sodba z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 68 in navedena sodna praksa).
- 41 Iz tega sledi, da Sodišče v okviru preizkusa združljivosti zakona iz leta 2020 z določbami prava Unije, na katere se sklicuje Komisija, ne more upoštevati spremembe, ki je predmet točke 39 te sodbe, saj je do take spremembe prišlo po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.
- 42 Ob upoštevanju tega pojasnila je treba poudariti, da člen 3(1) Direktive 2013/32 določa, da se ta uporablja za vse prošnje za mednarodno zaščito, podane na ozemlju držav članic, vključno na meji, v teritorialnih vodah ali na tranzitnih območjih. Iz odstavka 2 tega člena pa izhaja, da se ta direktiva ne uporablja za prošnje za diplomatski ali teritorialni azil, ki so vložene na predstavništvih držav članic.
- 43 Poleg tega iz člena 6 Direktive 2013/32 izhaja, da ima vsak državljan tretje države ali oseba brez državljanstva pravico vložiti prošnjo za mednarodno zaščito, tudi na mejah države članice, če pri enem od organov iz tega člena izrazi željo po priznanju mednarodne zaščite, ne da bi bilo mogoče za izjavo te volje zahtevati kakršno koli upravno formalnost. To pravico mu je treba priznati, tudi če na tem ozemlju prebiva nezakonito in ne glede na možnosti take prošnje za uspeh (glej v tem smislu sodbi z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točki 97 in 98, in z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Inkriminacija pomoči prosilcem za azil), C-821/19, EU:C:2021:930, točka 136).

- 44 Dejansko spoštovanje pravice do tega, da se prošnja za mednarodno zaščito evidentira in se lahko vloži ter obravnava v rokih, določenih z Direktivo 2013/32, ter – nazadnje – učinkovitost pravice do azila, kot je zagotovljena s členom 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, sta pogojeni s pravico do podaje take prošnje (glej v tem smislu sodbi z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 102, in z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Inkriminacija pomoči prosilcem za azil), C-821/19, EU:C:2021:930, točka 132).
- 45 Poleg tega državljan tretje države ali oseba brez državljanstva že ob podaji prošnje za mednarodno zaščito pridobi status prosilca za mednarodno zaščito v smislu Direktive 2013/32 in mu je načeloma treba dovoliti, da ostane na ozemlju te države članice v skladu s členom 9 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Inkriminacija pomoči prosilcem za azil), C-821/19, EU:C:2021:930, točka 137 in navedena sodna praksa).
- 46 Iz sodne prakse Sodišča še izhaja, da je namen Direktive 2013/32 zagotoviti učinkovit, enostaven in hiter dostop do postopka mednarodne zaščite, vključno od faze podaje prošnje za mednarodno zaščito (sodba z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Inkriminacija pomoči prosilcem za azil), C-821/19, EU:C:2021:930, točka 80 in navedena sodna praksa).
- 47 S tega vidika člen 6 te direktive državam članicam nalaga, da zagotovijo, da lahko zadevne osebe učinkovito uveljavljajo pravico do podaje prošnje za mednarodno zaščito, tudi na njihovih mejah, takoj ko izrazijo voljo. Država članica zato ne more neupravičeno odlašati trenutka, ko je zadevni osebi dana možnost podati prošnjo za mednarodno zaščito, saj bi bil sicer kršen polni učinek tega člena 6 (sodba z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točki 103 in 106).
- 48 V obravnavani zadevi je treba navesti, da se členi od 268 do 270 zakona iz leta 2020 uporabljajo za državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki so na ozemlju Madžarske ali na njenih mejah in ki želijo izraziti namero glede priznanja mednarodne zaščite v tej državi članici. Iz tega sledi, da v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, te osebe v celoti spadajo na področje uporabe navedene direktive, kot je opredeljeno v njenem členu 3(1).
- 49 Okoliščina, da morajo navedene osebe v skladu z madžarskim pravom oditi z ozemlja Madžarske ali meje te države članice, da bi na veleposlaništvu navedene države članice v Srbiji ali Ukrajini osebno vložile predhodno izjavo o nameri, te ugotovitve ne more spremeniti. Natančneje, v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, iz take obveznosti ne more izhajati, da bi bilo treba za te osebe šteti, da so se omejile na vložitev prošnje za diplomatski ali teritorialni azil na predstavnih držav članic v smislu člena 3(2) Direktive 2013/32.
- 50 Poleg tega lahko pristojni madžarski organi, kot je bilo opozorjeno v točki 37 te sodbe, na podlagi členov od 268 do 270 zakona iz leta 2020 načeloma štejejo, da je bila prošnja za mednarodno zaščito podana v smislu člena 6 Direktive 2013/32, le če je zadevna oseba predhodno podala izjavo o nameri pri madžarskem veleposlaništvu v tretji državi in je pridobila potno listino, ki ji omogoča vstop na Madžarsko.
- 51 Vendar tak pogoj ni določen v členu 6 Direktive 2013/32 in je v nasprotju s ciljem, ki mu sledi ta direktiva in na katerega je bilo opozorjeno v točki 46 te sodbe, in sicer zagotoviti učinkovit, enostaven in hiter dostop do postopka za priznanje mednarodne zaščite.

- 52 Poleg tega je z ureditvijo, ki jo graja Komisija, razen osebam, navedenim v členu 271(1) zakona iz leta 2020, državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva, ki prebivajo na ozemlju Madžarske ali prihajajo na meje te države članice, ne da bi se zanje uporabil predhodni postopek, naložen s tem zakonom, onemogočeno dejansko uresničevanje njihove pravice, kot je zagotovljena v členu 18 Listine, da v navedeni državi članici zaprosijo za azil.
- 53 Natančneje, kot je Madžarska priznala na obravnavi pred Sodiščem, iz razlage *a contrario* člena 271(1)(c) zakona iz leta 2020 izhaja, da državljanji tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so nezakonito prestopili madžarsko mejo in jim je odvzeta prostost, nimajo nobenega sredstva za to, da bi na Madžarskem zaprosili za azil. Po eni strani namreč na podlagi tega člena 271 niso oproščene obveznosti, da osebno predložijo izjavo o nameri pri madžarskem veleposlaništvu v Beogradu ali Kijevu, po drugi strani pa v praksi take izjave o nameri ne morejo osebno predložiti, dokler traja njihov odvzem prostosti.
- 54 Vendar Madžarska trdi, prvič, da je postopek, uveden s členu od 268 do 270 zakona iz leta 2020, utemeljen z razlogi javnega zdravja in, natančneje, z bojem proti širjenju pandemije covid-19.
- 55 V zvezi s tem je treba navesti, da iz člena 35 Listine ter člena 9 PDEU, člena 114(3) PDEU in člena 168(1) PDEU izhaja, da je treba pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije zagotavljati visoko raven varovanja zdravja ljudi (sodba z dne 24. februarja 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli in Ministero dell’Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 56 Kot pa je bilo opozorjeno v točki 47 te sodbe, člen 6 Direktive 2013/32 državam članicam zgolj prepoveduje, da bi neupravičeno odlašale trenutek, ko je na njihovem ozemlju ali na njihovih mejah mogoče vložiti prošnjo za mednarodno zaščito.
- 57 Iz tega sledi, da ta člen 6 ne nasprotuje temu, da države članice za vložitev prošnje za mednarodno zaščito izjemoma določijo posebne pogoje za omejitev širjenja nalezljive bolezni na svojem ozemlju, če so ti pogoji primerni za zagotovitev takega cilja in glede na ta cilj niso nesorazmerni.
- 58 Vendar to ne velja za postopek, uveden s členu od 268 do 270 zakona iz leta 2020.
- 59 Dejstvo, da so državljanji tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki prebivajo na Madžarskem ali prihajajo na meje te države članice, prisiljeni, da odidejo na veleposlaništvo navedene države članice v Beogradu ali Kijevu, da bi se lahko nato vrnili na Madžarsko in tam vložili prošnjo za mednarodno zaščito, namreč pomeni očitno nesorazmeren poseg v pravico teh oseb, da podajo prošnjo za mednarodno zaščito takoj, ko prispejo na madžarsko mejo, kot je določena v členu 6 Direktive 2013/32, in v njihovo pravico, da načeloma ostanejo na ozemlju te države članice med obravnavanjem njihove prošnje v skladu s členom 9(1) te direktive.
- 60 S to prisilo poleg tega ni mogoče uresničiti cilja boja proti širjenju pandemije covid-19, ker so državljanji tretjih držav ali osebe brez državljanstva zaradi nje zavezani, da potujejo, kar jih potencialno izpostavi tej bolezni, ki bi jo lahko nato širili na Madžarskem.
- 61 Ta država članica prav tako ni dokazala niti zatrjevala pred Sodiščem, da na madžarskem ozemlju ni bilo mogoče ustrezno sprejeti nobenega drugega ukrepa za boj proti širjenju pandemije covid-19 v zvezi z državljanji tretjih držav ali osebami brez državljanstva, ki želijo na Madžarskem zaprositi za mednarodno zaščito.

- 62 Poudariti pa je zlasti treba, da lahko države članice v skladu s členom 13 Direktive 2013/33 poskrbijo za to, da se za prosilce za mednarodno zaščito iz razlogov javnega zdravja opravi zdravniški pregled. Poleg tega nobena določba te direktive ali Direktive 2013/32 ne nasprotuje temu, da bi bili ti prosilci predmet postopkov omejevanja stikov ali izolacije, namenjenih preprečevanju širjenja nalezljive bolezni, če se s temi postopki tak cilj uresničuje upošteveno, sorazmerno in nediskriminatorno ter če so zagotovljene pravice, ki so prosilcem priznane s členom 17(2) in členom 19 Direktive 2013/33.
- 63 Dodati je še treba, da se v skladu s členom 6(4) Direktive 2013/32 prošnja za mednarodno zaščito lahko vloži prek obrazca in da lahko v skladu s členom 14(2)(b) te direktive zdravstvene težave prosilca za mednarodno zaščito upravičijo, da se osebni razgovor o vsebini prošnje opusti. Vsekakor bi moralo biti mogoče tak razgovor opraviti na daljavo, kot predlaga Komisija v svojih smernicah za izvajanje azilnih postopkov v okviru boja proti pandemiji covida-19 (202/C 126/02) (UL 2020, C 126, str. 12).
- 64 Iz tega sledi, da v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, pravo Unije državam članicam dovoljuje, da sprejmejo ukrepe, ki omogočajo ustrezno uskladitev učinkovitosti pravice vsakega državljana tretje države ali osebe brez državljanstva, da na njihovem ozemlju ali na njihovih mejah poda prošnjo za mednarodno zaščito, na eni strani in boja proti nalezljivim boleznim na drugi.
- 65 Drugič, ker se Madžarska v utemeljitev sprejetja zakona iz leta 2020 sklicuje tudi na razloge javnega reda in javne varnosti, je treba pojasniti, da v skladu s členom 72 PDEU določbe naslova V tretjega dela te pogodbe ne posegajo v izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti.
- 66 Čeprav so države članice pristojne, da sprejmejo ukrepe, primerne za zagotovitev javnega reda in miru na svojem ozemlju ter svoje notranje in zunanje varnosti, pa iz tega ne izhaja, da so taki ukrepi v celoti zunaj področja uporabe prava Unije. Kot je presodilo Sodišče, Pogodba DEU namreč zgolj v natančno omejenih primerih določa izrecna odstopanja, ki se lahko uporabijo v položajih, ki bi lahko ogrozili javni red ali javno varnost. Iz tega ni mogoče sklepati, da Pogodba DEU vsebuje splošno izjemo, ki vse ukrepe, sprejete zaradi javnega reda ali javne varnosti, izvzema s področja uporabe prava Unije (sodba z dne 30. junija 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba in drugi, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 67 Poleg tega je treba izjemo iz člena 72 PDEU razlagati ozko. Iz tega izhaja, da člena 72 ni mogoče razlagati tako, da državam članicam priznava pravico do odstopanja od določb prava Unije že zgolj s sklicevanjem na obveznosti, ki jih te imajo glede vzdrževanja javnega reda in zagotavljanja notranje varnosti (sodba z dne 30. junija 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba in drugi, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, točka 71 in navedena sodna praksa).
- 68 Zato mora država članica, ki se sklicuje na ugodnost iz člena 72 PDEU, dokazati, da je treba uporabiti odstopanje, predvideno v tem členu, da bi lahko izpolnjevala obveznosti glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti (sodba z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 216 in navedena sodna praksa).

- 69 V okviru tega postopka pa se je Madžarska zgolj na splošno sklicevala na nevarnost motenja javnega reda in notranje varnosti, da bi upravičila združljivost zakona iz leta 2020 s pravom Unije, ne da bi dokazala potrebo po posebnem odstopanju od zahtev, ki izhajajo iz člena 6 Direktive 2013/32, ob upoštevanju razmer na njenem ozemlju ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.
- 70 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da Madžarska s tem, da možnost nekaterih državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva – ki so na ozemlju Madžarske ali na mejah te države članice – da vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, pogojuje s predhodno vložitvijo izjave o nameri na madžarskem veleposlaništvu v tretji državi in izdajo potne listine, ki jim omogoča vstop na madžarsko ozemlje, ni izpolnila obveznosti iz člena 6 Direktive 2013/32.

Stroški

- 71 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Madžarska s tem, da možnost nekaterih državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva – ki so na ozemlju Madžarske ali na mejah te države članice – da vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, pogojuje s predhodno vložitvijo izjave o nameri na madžarskem veleposlaništvu v tretji državi in izdajo potne listine, ki jim omogoča vstop na madžarsko ozemlje, ni izpolnila obveznosti iz člena 6 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite.**
- 2. Madžarska poleg svojih stroškov nosi stroške Evropske komisije.**

Podpisi