



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 17. decembra 2020*

Kazalo

Pravni okvir	4
Pravo Unije	4
Direktiva 2008/115	4
Direktiva 2013/32	5
Direktiva 2013/33	10
Madžarsko pravo	13
Zakon o pravici do azila	13
Zakon o državnih mejah	19
Zakonik o upravnem sporu	20
Uredba vlade 301/2007	21
Predhodni postopek	21
Tožba	22
Uvodne ugotovitve	22
Prvi očitek: dostop do postopka mednarodne zaščite	22
Trditve strank	22
Presoja Sodišča	24
Drugi in tretji očitek: pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito	28
Trditve strank	28

* Jezik postopka: madžarščina.

– Drugi očitek	28
– Tretji očitek	30
Presoja Sodišča	31
– Obstoj pridržanja na tranzitnih območjih Röszke in Tompa	31
– Združljivost pridržanja na tranzitnih območjih Röszke in Tompa z zahtevami iz direktiv 2013/32 in 2013/33	33
– Člen 72 PDEU	37
Četrty očitek: odstranitev nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav	39
Trditve strank	39
Presoja Sodišča	41
Peti očitek: pravica ostati na ozemlju zadevne države članice	44
Trditve strank	44
Presoja Sodišča	45
– Prvi del petega očitka: člen 46(5) Direktive 2013/32	45
– Drugi del petega očitka: člen 46(6) Direktive 2013/32	48
– Tretji del petega očitka: člen 46(6)(a) in (b) Direktive 2013/32	48
Stroški	49

„Neizpolnitev obveznosti države – Območje svobode, varnosti in pravice – Politike glede mejne kontrole, azila in priseljevanja – Direktive 2008/115/ES, 2013/32/EU in 2013/33/EU – Postopek dodelitve mednarodne zaščite – Dejanski dostop – Postopek na meji – Procesna jamstva – Obvezna nastanitev na tranzitnih območjih – Pridržanje – Vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav – Pravna sredstva, vložena zoper upravne odločbe o zavrženju oziroma zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito – Pravica ostati na ozemlju“

V zadevi C-808/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 21. decembra 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopajo M. Condou-Durande, A. Tokár in J. Tomkin, agenti,

tožeča stranka,

proti

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

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič in N. Wahl, predsedniki senatov, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos (poročevalec), P. G. Xuereb in I. Jarukaitis, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodna tajnica: R. Șereș, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. februarja 2020,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. junija 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz členov 3 in 6, člena 24(3), člena 43 ter člena 46(5) in (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), člena 2(h) ter členov 8, 9 in 11 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), člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98) v povezavi s členi 6, 18 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ker:
 - zahteva, da je treba prošnjo za azil vložiti osebno pri pristojnem organu in izključno na tranzitnih območjih, na kateri ta država članica dovoli vstopiti le majhnemu številu oseb;
 - kot splošno pravilo uporablja poseben postopek, v katerem niso zagotovljena jamstva iz Direktive 2013/32;
 - zahteva, da je treba za vse prosilce za azil, razen za mladoletnike brez spremstva, mlajše od 14 let, uporabiti postopek, katerega rezultat je, da morajo ti prosilci za azil med celotnim trajanjem azilnega postopka ostati v pridržanju v objektih na tranzitnih območjih, ki ju lahko zapustijo le v smeri Srbije, in za to pridržanje ne zagotavlja primernih jamstev iz Direktive 2013/33;
 - državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na njenem ozemlju, brez spoštovanja postopkov in jamstev iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115 privede na drugo stran mejne ograje;
 - v nacionalno pravo ni prenesla člena 46(5) Direktive 2013/32 in je sprejela določbe, s katerimi se v položajih, ki ne spadajo na področje uporabe člena 46(6) te direktive, odstopa od splošnega pravila o samodejnem odločilnem učinku pravnih sredstev prosilcev za mednarodno zaščito.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

2 Člen 2 Direktive 2008/115 določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice.

2. Države članice se lahko odločijo, da te direktive ne uporabljajo za državljane tretjih držav, ki:

- (a) jim je bil zavrnen vstop v skladu s členom 13 [Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1)] ali ki so jih pristojni organi prijeli ali prestregli pri nezakonitem prestopu kopenske, morske ali zračne zunanje meje države članice in po tem niso pridobili dovoljenja ali pravice do prebivanja v tej državi članici;

[...]“

3 Člen 3 te direktive določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚nezakonito prebivanje‘ pomeni prisotnost državljan tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 Zakonika o schengenskih mejah ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;

[...]“

4 Člen 5 navedene direktive določa:

„Države članice pri izvajanju te direktive ustrezno upoštevajo:

- (a) največje koristi otroka,
(b) družinsko življenje,
(c) zdravstveno stanje zadevnega državljan tretje države,

in spoštujejo načelo nevračanja.“

5 Člen 6(1) in (2) te direktive določa:

„1. Brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 do 5 države članice izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju.

2. Državljeni tretje države, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki jim daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica, morajo takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Če zadevni državljan tretje države ne izpolni te zahteve ali če se njegov takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali državne varnosti, se uporabi odstavek 1.“

6 Člen 12(1) Direktive 2008/115 določa:

„Odločbe o vrnitvi in, če so bile izdane, odločbe o prepovedi vstopa in odločbe o odstranitvi se izdajo v pisni obliki ter navajajo dejanske in pravne razloge ter informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih.

Informacije o dejanskih razlogih so lahko omejene, če nacionalna zakonodaja dovoljuje omejitev pravice do obveščeniosti, zlasti z namenom varovanja nacionalne varnosti, obrambe, javne varnosti ter preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj.“

7 Člen 13(1) te direktive določa:

„Zadevnemu državljanu tretje države se zagotovi učinkovito pravno sredstvo, da se pritoži zoper odločbo v zvezi z vrnitvijo iz člena 12(1) ali zagotovi njen ponovni pregled pred pristojnim sodnim ali upravnim organom ali pred pristojnim telesom, katerega člani so nepristranski in neodvisni.“

8 Člen 18 navedene direktive določa:

„1. Če nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, predstavlja nepredvideno veliko breme za zmogljivosti centrov za pridržanje v državi članici ali za njeno upravno ali sodno osebje, lahko ta država članica v času takšnih izrednih razmer dovoli obdobja za sodni pregled, ki so daljša od obdobja iz tretjega pododstavka člena 15(2), in sprejme nujne ukrepe v zvezi s pogoji pridržanja, ki odstopajo od tistih iz členov 16(1) in 17(2).

2. Če se zadevna država članica zateče k takšnim izrednim ukrepom, o tem obvesti Komisijo. Slednjo obvesti tudi takoj, ko ni več vzrokov za uporabo teh izrednih ukrepov.

3. Nič v tem členu se ne sme razumeti kot dovoljenje državam članicam, da odstopajo od svoje splošne obveznosti za sprejetje vseh ustreznih, bodisi splošnih ali posebnih, ukrepov, da zagotovijo izpolnjevanje svojih obveznosti iz te direktive.“

Direktiva 2013/32

9 V uvodni izjavi 29 Direktive 2013/32 je navedeno:

„Določeni prosilci lahko potrebujejo posebna procesna jamstva, med drugim zaradi starosti, spola, spolne usmerjenosti, spolne identitete, invalidnosti, hude bolezni, duševnih motenj ali posledic mučenja, posilstva ali drugih hujših oblik psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja. Države članice bi si morale prizadevati, da ugotovijo, kateri prosilci potrebujejo posebna procesna jamstva, še pred izdajo odločbe na prvi stopnji. Tem prosilcem bi bilo treba zagotoviti ustrezno podporo, vključno z zadostnim časom, da se vzpostavijo potrebni pogoji za njihov učinkovit dostop do postopkov in možnost predstavitve elementov, potrebnih za utemeljitev njihove prošnje za mednarodno zaščito.“

10 Člen 2 te direktive določa:

„V tej direktivi:

[...]

- (c) ‚prosilec‘ pomeni državljan tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je podal prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila izdana dokončna odločba;
- (d) ‚prosilec, ki potrebuje posebna procesna jamstva‘ pomeni prosilca, ki zaradi osebnih okoliščin ne more v celoti uživati pravic in izpolnjevati obveznosti, določenih v tej direktivi;
- (e) ‚dokončna odločba‘ pomeni odločbo o tem, ali se državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva prizna status begunca ali subsidiarne zaščite na podlagi Direktive 2011/95/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9)] in zoper katero ni več možno pravno sredstvo v okviru poglavja V te direktive ne glede na to, ali je do zaključka postopka s pravnim sredstvom prosilcem dovoljeno, da ostanejo v zadevni državi članici;

[...]

- (p) ‚ostati v državi članici‘ pomeni ostati na ozemlju države članice, vključno na meji ali v tranzitnih območjih države članice, v kateri je bila podana prošnja za mednarodno zaščito ali v kateri se ta prošnja obravnava;

[...]“

11 Člen 3(1) navedene direktive določa:

„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.“

12 Člen 6 te direktive določa:

„1. Ko prosilec poda prošnjo za mednarodno zaščito pri organu, ki je po nacionalnem pravu pristoj[en] za evidentiranje takšnih prošenj, 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.“

13 Člen 7 Direktive 2013/32 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da ima vsaka pravno sposobna odrasla oseba pravico podati prošnjo za mednarodno zaščito v svojem imenu.

[...]

3. Države članice zagotovijo, da ima mladoletnik pravico podati prošnjo za mednarodno zaščito v svojem imenu, če je procesno sposoben po pravu zadevne države članice, sicer pa prek njegovih staršev ali drugih odraslih družinskih članov ali odrasle osebe, odgovorne zanj po pravu ali praksi zadevne države članice, ali prek zastopnika.“

14 Člen 8(1) te direktive določa:

„Kadar je mogoče sklepati, da želijo državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so pridržani v ustanovah za pridržanje ali na mejnih prehodih, vključno s tranzitnimi območji na zunanjih mejah, podati prošnjo za mednarodno zaščito, jim države članice priskrbijo informacije o možnostih, da to storijo. Države članice v teh ustanovah za pridržanje in na mejnih prehodih priskrbijo tolmačenje, kolikor je potrebno za olajšanje dostopnosti azilnega postopka.“

15 Člen 24(3) navedene direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da se prosilcem, za katere je bilo ugotovljeno, da so prosilci, ki potrebujejo posebna procesna jamstva, zagotovi ustrezna podpora, da bi lahko uživali pravice in izpolnjevali obveznosti iz te direktive med celotnim trajanjem azilnega postopka.

Kadar take ustrezne podpore ni mogoče zagotoviti v postopkih iz člena 31(8) in člena 43, zlasti če države članice menijo, da prosilec potrebuje posebna procesna jamstva zaradi mučenja, posilstva ali drugih hujših oblik psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja, države članice ne uporabijo ali prenehajo uporabljati člen 31(8) in člen 43. Kadar države članice uporabljajo člen 46(6) za prosilce, za katere v skladu s tem pododstavkom ni mogoče uporabiti člena 31(8) in člena 43, države članice zagotovijo vsaj jamstva, določena v členu 46(7).“

16 Člen 26 te direktive določa:

„1. Države članice osebe ne pridržijo zgolj zaradi tega, ker je prosilec. Razlogi in pogoji za pridržanje ter jamstva, ki so na voljo pridržanim prosilcem, so v skladu z Direktivo [2013/33].

2. Kadar je prosilec pridržan, države članice zagotovijo možnost pospešenega sodnega preizkusa v skladu z Direktivo [2013/33].“

17 Člen 28(1) Direktive 2013/32 določa:

„Kadar obstajajo upravičeni razlogi za domnevo, da je prosilec [...] implicitno umaknil svojo prošnjo ali od nje odstopil, države članice zagotovijo, da organ za presojo sprejme sklep o prekinitvi postopka ali, če na podlagi ustrezne vsebinske preučitve prošnje v skladu s členom 4 Direktive [2011/95] šteje, da je prošnja neutemeljena, odločbo o zavrnitvi prošnje.“

18 Člen 31(8) te direktive določa:

„Države članice lahko določijo, da se v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II prošnje obravnavajo pospešeno in/ali v skladu s členom 43 na meji ali v tranzitnem območju, če:

- (a) je prosilec pri predložitvi svoje prošnje in navajanju dejstev omenil samo vprašanja, ki niso pomembna za preučitev, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95];
- (b) prosilec prihaja iz varne izvorne države v smislu te direktive;
- (c) je prosilec zavajal organe tako, da je dajal napačne informacije ali dokumente ali zamolčal pomembne informacije ali dokumente o svoji identiteti in/ali državljanstvu, ki bi lahko negativno vplivali na odločitev;
- (d) je verjetno, da je prosilec zlonamerno uničil ali odsvojil osebni dokument ali potno listino, ki bi pomagala pri ugotavljanju njegove identitete ali državljanstva;
- (e) so prosilčeve navedbe očitno nedosledne in protislovne, očitno lažne ali očitno malo verjetne in v nasprotju z dovolj preverjenimi informacijami o izvorni državi, zaradi česar je njegova prošnja očitno neprepričljiva glede trditve, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95];
- (f) je prosilec vložil naknadno prošnjo za mednarodno zaščito, ki ni dopustna v skladu s členom 40(5);
- (g) je prosilec podal prošnjo samo zaradi tega, da bi odložil ali onemogočil izvršitev prejšnje ali skorajšnje odločbe, na podlagi katere bi moral biti odstranjen;
- (h) je prosilec nezakonito vstopil na ozemlje države članice ali protipravno podaljšal svoje bivanje in se brez pravega razloga ni javil oblastem ali ni podal prošnje za mednarodno zaščito v najkrajšem možnem času glede na okoliščine njegovega vstopa;
- (i) prosilec noče izpolniti obveznosti v zvezi z oddajo prstnih odtisov [...]; ali
- (j) obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da lahko prosilec predstavlja grožnjo za nacionalno varnost ali javni red države članice, ali če je bil prosilec zaradi tehtnih razlogov javne varnosti ali javnega reda po nacionalnem pravu prisilno izgnan.“

19 Člen 33(2) navedene direktive določa:

„Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

- (a) je druga država članica priznala mednarodno zaščito;
- (b) se država, ki ni država članica, šteje za prvo državo azila za prosilca na podlagi člena 35;

- (c) se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 38;
- (d) je prošnja naknadna prošnja, ne da bi se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95], oziroma ne da bi prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve; ali
- (e) vzdrževana oseba prosilca vloži prošnjo, potem ko je v skladu s členom 7(2) soglašala, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu, in ne obstajajo nikakršna dejstva v zvezi z vzdrževano osebo, ki bi upravičevala ločeno prošnjo.“

20 Člen 39(1) te direktive določa:

„Države članice lahko določijo, da se, kadar pristojni organ na podlagi dejstev ugotovi, da prosilec poskuša nezakonito vstopiti ali da je nezakonito vstopil na ozemlje države članice iz varne tretje države iz odstavka 2, ne opravi obravnavanja ali ne opravi celovitega obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito in varnosti prosilca glede na njegove posebne okoliščine, kot je navedeno v poglavju II.“

21 Člen 41(1) Direktive 2013/32 določa:

„Države članice lahko predvidijo izjemo glede pravice ostati na njihovem ozemlju, kadar oseba:

- (a) vloži prvo naknadno prošnjo, katere obravnavanje se v skladu s členom 40(5) ne nadaljuje, samo zato da bi odložila ali onemogočila izvršitev odločbe, na podlagi katere bi morala biti ta oseba odstranjena, ali
- (b) po izdaji dokončnega sklepa o nedopustnosti prve naknadne prošnje v skladu s členom 40(5) ali dokončne odločbe o zavrnitvi te prošnje kot neutemeljene poda drugo naknadno prošnjo v isti državi članici.

Države članice lahko predvidijo takšno izjemo le, kadar organ za presojo meni, da odločba o vrnitvi ne bo povzročila neposrednega ali posrednega vračanja, s katerim bi bile kršene mednarodne obveznosti in obveznosti Unije te države članice.“

22 Člen 43 te direktive, naslovljen „Postopki na meji“, določa:

„1. Države članice lahko v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II predvidijo postopke, v katerih se na mejah ali v tranzitnih območjih države članice odloča o:

- (a) dopustnosti prošnje v skladu s členom 33, ki je bila podana na takih krajih; in/ali
- (b) vsebini prošenj v postopku iz člena 31(8).

2. Države članice zagotovijo, da se v postopkih iz odstavka 1 odločitev sprejme v razumnem roku. Če odločitev ni sprejeta v štirih tednih, se prosilcu dovoli vstop na ozemlje države članice, da bi se njegova prošnja obravnavala v skladu z ostalimi določbami te direktive.

3. V primeru prihodov, pri katerih gre za veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki vložijo prošnje za mednarodno zaščito na meji ali v tranzitnih območjih, zaradi česar v praksi ni mogoče izvajati določb iz odstavka 1, je te postopke mogoče izvajati tudi, kadar in kolikor časa so ti državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva normalno nastanjeni v bližini meje ali tranzitnega območja.“

23 Člen 46 navedene direktive določa:

„[...]

5. Brez poseganja v odstavek 6 države članice prosilcem dovolijo, da ostanejo na njihovem ozemlju do izteka roka, v katerem lahko uveljavljajo svojo pravico do učinkovitega pravnega sredstva in, če so tako pravico v tem roku uveljavljali, pa do zaključka postopka s pravnim sredstvom.

6. V primeru odločbe:

- (a) o očitni neutemeljenosti prošnje v skladu s členom 32(2) ali odločbe o neutemeljenosti prošnje po obravnavi v skladu s členom 31(8), razen v primerih, ko te odločbe temeljijo na okoliščinah iz člena 31(8)(h);
- (b) o nedopustnosti prošnje v skladu s členom 33(2)(a), (b) ali (d);
- (c) o zavrnitvi nadaljevanja obravnavanja prosilčeve zadeve, ki je bilo prekinjeno v skladu s členom 28, ali
- (d) o neobravnavanju ali nepopolnem obravnavanju prošnje v skladu s členom 39,

sodišče na podlagi prošnje prosilca ali na lastno pobudo odloči o pravici prosilca, da ostane na ozemlju države članice, če zaradi take odločitve prosilcu preneha pravica ostati v državi članici, in kadar v takih primerih v nacionalnem pravu ni predvidena pravica ostati v državi članici do zaključka postopka s pravnim sredstvom.

[...]

8. Države članice prosilcu dovolijo, da ostane na njihovem ozemlju do zaključka postopka iz odstavkov 6 in 7, v katerem se odloča, ali lahko ostane na njihovem ozemlju.

[...]“

Direktiva 2013/33

24 V uvodni izjavi 17 Direktive 2013/33 je navedeno:

„Razlogi za pridržanje, določeni v tej direktivi, ne posegajo v druge razloge za pridržanje, vključno z razlogi za pridržanje v okviru kazenskega postopka, ki se uporabljajo po nacionalnem pravu, ki niso povezani s prošnjo državljana tretje države ali osebe brez državljanstva za mednarodno zaščito.“

25 Člen 2 te direktive določa:

„Za namene te direktive:

[...]

- (b) ‚prosilec‘ pomeni državljan tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je vložil oziroma vložila prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila sprejeta dokončna odločitev;

[...]

(h) ‚pridrzanje‘ pomeni, da država članica prosilca pridržni na nekem mestu, kjer se mu odvzame svoboda gibanja;

[...]“

26 Člen 3(1) navedene direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki podajo prošnjo za mednarodno zaščito na ozemlju, vključno na meji, v teritorialnih vodah ali na tranzitnih območjih države članice, dokler jim je kot prosilcem dovoljeno ostati na ozemlju, ter tudi za družinske člane, če so po nacionalnem pravu vključeni v tako prošnjo za mednarodno zaščito.“

27 Člen 7 te direktive določa:

„1. Prosilci se lahko svobodno gibajo po ozemlju države članice gostiteljice ali na območju, ki jim ga ta država članica določi. Tako določeno območje ne vpliva na neodtujljivo sfero zasebnega življenja in omogoča zadosten prostor za zagotavljanje možnosti uveljavljanja vseh pravic po tej direktivi.

2. Države članice lahko določijo kraj bivanja prosilca iz razlogov v javnem interesu, zaradi javnega reda ali, kadar je potrebno, za hitro obdelavo in učinkovito spremljanje njegove prošnje za mednarodno zaščito.

3. Države članice lahko določijo, da so materialni pogoji za sprejem odvisni od dejanskega bivanja prosilcev na nekem določenem mestu, ki ga določijo države članice. Taka odločitev, ki je lahko splošne narave, se sprejme posamično in na podlagi nacionalnega prava.

[...]“

28 Člen 8 Direktive 2013/33 določa:

„1. Države članice ne smejo pridržati osebe zgolj zato, ker je prosilec v skladu z Direktivo [2013/32].

2. Kadar se izkaže za potrebno ter na podlagi posamične presoje vsakega primera, lahko države članice prosilca pridržijo, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa.

3. Prosilca se sme pridržati le:

(a) da se določi ali preveri njegova identiteta ali državljanstvo;

(b) da se določijo tisti elementi, na katerih temelji prošnja za mednarodno zaščito, ki jih brez pridržanja ne bi bilo mogoče pridobiti, zlasti če obstaja nevarnost, da bo prosilec pobegnil;

(c) da se v okviru postopka odloči o pravici prosilca do vstopa na ozemlje;

(d) kadar je prosilec pridržan zaradi postopka vračanja v skladu z Direktivo [2008/115], da bi se pripravila vrnitev in/ali izvedel postopek odstranitve, ter zadevna država članica lahko na podlagi objektivnih meril, vključno s tem, da je prosilec že imel priložnost začeti azilni postopek, sklepa, da je mogoče utemeljeno domnevati, da prošnjo podaja samo zato, da bi zadržal ali otežil izvedbo odločbe o vrnitvi;

(e) kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda;

(f) v skladu s členom 28 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva [(UL 2013, L 180, str. 31)].

Razlogi za pridržanje se opredelijo v nacionalnem pravu.

4. Države članice zagotovijo, da so pravila o alternativah pridržanju, kot so redno javljanje organom, predložitev finančnega jamstva ali obveznost zadrževanja na določenem mestu, določena v nacionalnem pravu.“

29 Člen 9(2) te direktive določa:

„Pridržanje prosilcev pisno odredijo sodni ali upravni organi. V ukrepu za pridržanje se navedejo dejanski in pravni razlogi, ki so podlaga za pridržanje.“

30 Člen 10(1) navedene direktive določa:

„Pridržanje prosilcev se praviloma izvaja v posebnih ustanovah za pridržanje. Kadar država članica ne more zagotoviti nastanitve v posebni ustanovi za pridržanje in mora uporabiti nastanitev v zaporu, je pridržani prosilec ločen od navadnih zapornikov in uporabljajo se pogoji za pridržanje, določeni v tej direktivi.

[...]“

31 Člen 11 iste direktive določa:

„1. Nacionalni organi prednostno poskrbijo za zdravje, vključno z duševnim zdravjem, pridržanih prosilcev, ki so ranljive osebe.

Kadar so pridržane ranljive osebe, države članice zagotovijo redno spremljanje in ustrezno pomoč, pri čemer se upošteva njihov poseben položaj, vključno z njihovim zdravjem.

2. Mladoletniki se pridržijo le kot zadnja možnost in potem ko se ugotovi, da ni mogoče učinkovito uporabiti drugih, manj prisilnih ukrepov. Tako pridržanje traja čim krajše obdobje in stori se vse, kar je mogoče, da se pridržani mladoletniki izpustijo in nastanijo v primernih prostorih za mladoletnike.

Prednostna skrb za države članice je največja korist mladoletnika, kot je določeno v členu 23(2).

Kadar se pridrži mladoletnike, imajo ti možnost sodelovanja v prostočasnih dejavnostih, vključno z igro in rekreativnimi dejavnostmi, ki so primerne njihovi starosti.

3. Mladoletniki brez spremstva se pridržijo le v izjemnih okoliščinah. Stori se vse, kar je mogoče, da se pridržanega mladoletnika brez spremstva čimprej izpusti.

Mladoletnikov brez spremstva se nikoli ne pridrži v zaporu.

Kolikor je mogoče, se mladoletnikom brez spremstva zagotovi namestitev v ustanovah, ki imajo osebje in zmogljivosti, ki upoštevajo potrebe oseb njihove starosti.

Kadar se pridržijo mladoletniki brez spremstva, države članice zagotovijo, da so nameščeni ločeno od odraslih oseb.

[...]“

32 Člen 18(9) Direktive 2013/33 določa:

„Države članice lahko izjemoma v ustrezno utemeljenih primerih za razumno obdobje, ki mora biti čim krajše, določijo modalitete materialnih pogojev za sprejem, ki so drugačni od tistih, ki jih določa ta člen, kadar:

- (a) je potrebna ocena prosilčevih posebnih potreb v skladu s členom 22;
- (b) so običajno razpoložljive nastanitvene kapacitete začasno polne.

Taki drugačni pogoji v vsakem primeru zadoščajo za kritje osnovnih potreb.“

33 Člen 21 te direktive določa:

„Države članice pri prenosu te direktive v nacionalno pravo upoštevajo poseben položaj ranljivih oseb, kot so mladoletniki, mladoletniki brez spremstva, invalidi, starejši ljudje, nosečnice, starši samohranilci z mladoletnimi otroki, žrtve trgovine z ljudmi, osebe s hudimi boleznimi, osebe z motnjami v duševnem zdravju in osebe, ki so bile mučene, posiljene ali so bile podvržene drugim hudim oblikam psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja, kot so žrtve pohabljanja ženskih spolnih organov.“

34 Člen 22(1), tretji pododstavek, te direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da se pri podpori, ki se nudi prosilcem s posebnimi potrebami glede sprejema v skladu s to direktivo, ves čas azilnega postopka upoštevajo njihove posebne potrebe glede sprejema, in zagotovijo ustrezno spremljanje njihovega položaja.“

Madžarsko pravo

Zakon o pravici do azila

35 Člen 4(3) a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zakon št. LXXX iz leta 2007 o pravici do azila) (*Magyar Közlöny* 2007/83, v nadaljevanju: zakon o pravici do azila) določa:

„Glede oseb, ki potrebujejo posebno obravnavo, je treba določbe tega zakona uporabiti ob upoštevanju posebnih potreb, ki izhajajo iz njihovega položaja.“

36 Člen 5(1) zakona o pravici do azila določa:

„Prosilec za azil ima pravico:

- (a) do prebivanja na madžarskem ozemlju v skladu s pogoji, določenimi s tem zakonom, in do pridobitve dovoljenja za prebivanje na madžarskem ozemlju v skladu s posebno ureditvijo;
- (b) do oskrbe, pomoči in nastanitve v skladu s pogoji, določenimi s tem zakonom in posebno ureditvijo;
- (c) do opravljanja dela na območju sprejemnega centra ali na delovnem mestu, ki ga določi javni delodajalec, in sicer v devetih mesecih od vložitve prošnje za azil, po tem roku pa do opravljanja dela v skladu s splošnimi pravili, ki veljajo za tujce.“

37 Člen 29 tega zakona določa:

„Pri zagotavljanju pogojev za sprejem je treba upoštevati posebne potrebe osebe, ki potrebuje posebno obravnavo.“

38 Člen 30(3) navedenega zakona določa:

„Pri sprejemanju odločbe o omejitvi ali ukinitvi materialnih pogojev za sprejem

(a) mora organ, pristojen za odločanje o azilu, upoštevati individualni položaj prosilca za azil, zlasti oseb, ki potrebujejo posebno obravnavo, in

(b) omejitvev ali odvzem morata biti sorazmerna s storjeno kršitvijo.“

39 Člen 31/A tega zakona določa:

„1. Organ, pristojen za odločanje o azilu, lahko zaradi izvedbe azilnega postopka ali zagotovitve predaje na podlagi Uredbe [št. 604/2013] – ob upoštevanju omejitev iz člena 31/B – pridrži prosilca za azil, katerega pravni naslov za prebivanje temelji izključno na vložitvi prošnje, če

(a) identiteta ali državljanstvo prosilca nista razčiščena in je to potrebno za njuno ugotovitev,

(b) v zvezi s prosilcem poteka postopek vračanja in je mogoče na podlagi objektivnih meril, vključno s tem, da je prosilec pred tem že imel priložnost vložiti prošnjo za mednarodno zaščito, dokazati oziroma utemeljeno domnevati, da prosilec prošnjo za mednarodno zaščito podaja samo zato, da bi se zadržala ali preprečila izvedba odločbe o vrnitvi,

(c) je to potrebno za ugotovitev dejstev in okoliščin, na katerih temelji prošnja za azil, kadar teh ni mogoče ugotoviti brez pridržanja, zlasti če obstaja nevarnost, da bo prosilec pobegnil,

(d) je pridržanje prosilca potrebno zaradi zaščite nacionalne varnosti ali javnega reda,

(e) je bila prošnja vložena v okviru postopka na letališču ali če

(f) je pridržanje potrebno za zagotovitev postopkov predaje v skladu z Uredbo [št. 604/2013] in obstaja resna nevarnost, da bo prosilec pobegnil.

[...]

2. Pridržanje prosilca za azil se lahko odredi po izvedbi posamične presoje vsakega primera in le, če uresničevanega cilja ni mogoče doseči z ukrepom, ki zagotavlja, da prosilec ostane na voljo.

[...]

5. Pridržanje prosilca za azil se odredi z odločbo, ki jo je treba izvršiti takoj ob vročitvi.

[...]“

40 Člen 31/B zakona o pravici do azila določa:

„1. Pridržanja prosilca za azil ni mogoče odrediti zgolj zato, ker je bila vložena prošnja za azil.

2. Pridržanja prosilca za azil ni mogoče odrediti za mladoletne prosilce za azil brez spremstva.

3. Pridržanje prosilca za azil se sme za družine z mladoletnimi otroki odrediti le kot zadnja možnost, pri čemer je treba upoštevati predvsem največjo korist otrok.

[...]“

41 Člen 32/D(1) tega zakona določa:

„1. Prošnja je izjava stranke, na podlagi katere organ, pristojen za odločanje o azilu, začne upravni postopek.“

42 Člen 35 navedenega zakona določa:

„1. Azilni postopek se začne z vložitvijo prošnje za azil pri organu, pristojnem za odločanje o azilu. Prosilec je v azilnem postopku:

(a) od osebne vložitve prošnje za mednarodno zaščito pri organu, pristojnem za odločanje o azilu, ali

(b) kadar je prošnjo za mednarodno zaščito vložil pri drugem organu, od registracije njegove prošnje s strani organa, pristojnega za odločanje o azilu,

do vročitve odločbe, sprejete v postopku, zoper katero ni več pravnega sredstva.

[...]“

43 Člen 51 tega zakona določa:

„1. Če pogoji za uporabo uredb [št. 604/2013 in št. 118//2014] niso izpolnjeni, organ, pristojen za odločanje o azilu, odloči o dopustnosti prošnje in o tem, ali so podani pogoji za odločanje o prošnji po hitrem postopku.

2. Prošnja ni dopustna, če

[...]

(e) obstaja tretja država, ki se šteje za varno tretjo državo za prosilca,

[...]

7. O prošnji se lahko odloči po hitrem postopku, če je prosilec

[...]

(h) na ozemlje Madžarske vstopil nezakonito ali je svoje prebivanje podaljšal nezakonito in v razumnem roku ni podal prošnje za azil, čeprav je imel možnost, da to prošnjo vloži prej, in ne more navesti nobenega veljavnega razloga za utemeljitev te zamude;

[...]“

44 Člen 53 zakona o pravici do azila določa:

„1. Organ, pristojen za odločanje o azilu, s sklepom zavrže prošnjo, če ugotovi, da je podan eden od pogojev iz člena 51(2).

2. Odločba o zavrženju prošnje zaradi nedopustnosti ali zavrnilna odločba, sprejeta v hitrem postopku, se lahko izpodbijata v upravnem sporu.

[...]

6. V upravnem sporu vložitev tožbe nima učinka zadržanja izvršitve odločbe, razen odločbe o azilu, sprejete na podlagi člena 51(2)(e) in (7)(h).“

45 Az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (zakon št. CXL iz leta 2015 o spremembi nekaterih zakonov v zvezi z upravljanjem množičnega priseljevanja) (*Magyar Közlöny* 2015/124, v nadaljevanju: zakon o upravljanju množičnega priseljevanja) je začel veljati 15. septembra 2015. Z zakonom o upravljanju množičnega priseljevanja, s katerim je bil med drugim spremenjen zakon o pravici do azila, sta bila uvedena pojma „krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja“ in „postopek na meji“. Ta zakon med drugim določa vzpostavitev tranzitnih območij, znotraj katerih se uporabljajo azilni postopki.

46 V skladu z zakonom o upravljanju množičnega priseljevanja se v „kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja“, prošnje, vložene na tranzitnih območjih, vzpostavljenih na meji, obravnavajo v skladu s pravili postopka na meji.

47 V zvezi s tem člen 71/A zakona o pravici do azila, ki je bil uveden z zakonom o upravljanju množičnega priseljevanja, določa:

„(1) Če tuji državljan prošnjo vloži na tranzitnem območju:

(a) preden mu je bilo dovoljeno vstopiti na ozemlje Madžarske ali

(b) po tem, ko je bil po ustavitvi zaradi ugotavljanja identitete znotraj osemkilometrskega pasu od poteka zunanje meje ozemlja Madžarske, kot je opredeljena v skladu s členom 2(2) Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) [(UL 2016, L 77, str. 1)], ali od demarkacijskih označb meje priveden skozi vrata objekta, katerega namen je varovati red na meji, kot to določa az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (zakon št. LXXXIX iz leta 2007 o državnih mejah);

se to poglavje uporablja ob upoštevanju izjem, določenih v tem členu.

(2) V okviru postopka na meji prosilec nima pravic iz člena 5(1)(a) in (c).

(3) Organ, pristojen za odločanje o azilu, o dopustnosti prošnje odloči prednostno, vendar najpozneje v 8 dneh od vložitve prošnje. Organ, pristojen za odločanje o azilu, brez odlašanja poskrbi za vročitev odločbe, izdane v postopku.

(4) Če so od vložitve prošnje minili štirje tedni, policijski organ za tujce dovoli vstop v skladu s predpisi.

(5) Če prošnja ni nedopustna, policijski organ za tujce dovoli vstop v skladu s predpisi.

(6) Če je bil prosilcu dovoljen vstop na ozemlje Madžarske, organ, pristojen za odločanje o azilu, postopek izpelje v skladu s splošnimi pravili.

(7) Pravila postopka na meji ne veljajo za osebe, ki potrebujejo posebno obravnavo.

[...]“

48 Z a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (zakon št. XX iz leta 2017 o spremembi nekaterih zakonov v zvezi s poostritvijo postopka, ki se uporablja na območju obmejnega nadzora) (*Magyar Közlöny* 2017/39, v nadaljevanju: zakon št. XX iz leta 2017) so bili razširjeni primeri, v katerih lahko vlada razglasi „krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja“, v smislu zakona o pravici do azila, in so bile spremenjene določbe o odstopanju od splošnih določb tega zakona v takih primerih.

49 Od začetka veljavnosti zakona št. XX iz leta 2017 člen 80/A zakona o pravici do azila določa:

„(1) Krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, se lahko razglasijo, če:

(a) število prosilcev za azil, ki prispejo na Madžarsko, povprečno preseže:

(aa) 500 oseb na dan v enem mesecu;

(ab) 750 oseb na dan v dveh zaporednih tednih; ali

(ac) 800 oseb na dan v enem tednu;

(b) število oseb, ki so na tranzitnih območjih na Madžarskem – razen oseb, ki sodelujejo pri oskrbi tujih državljanov – v povprečju preseže:

(ba) 1000 oseb na dan v enem mesecu;

(bb) 1500 oseb na dan v dveh zaporednih tednih; ali

(bc) 1600 oseb na dan v enem tednu;

(c) poleg primerov iz točk (a) in (b) nastopi katera koli okoliščina v povezavi z migracijskimi razmerami, zaradi katere:

(ca) je neposredno ogrožena varnost zunanje meje Madžarske, kakor je opredeljena v členu 2(2) Zakonika o schengenskih mejah;

(cb) so neposredno ogroženi javna varnost, javni red ali javno zdravje v 60-metrskem pasu od poteka zunanje meje ozemlja Madžarske, kot je opredeljena v členu 2(2) Zakonika o schengenskih mejah, ali od demarkacijskih označb meje oziroma v katerem koli madžarskem kraju, zlasti če na tem območju ali v sprejemnem centru ali drugem nastanitvenem centru za tujce, ki je v navedenem kraju, izbruhnejo neredi ali se vršijo nasilna dejanja.

(2) Krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, lahko na pobudo generalnega direktorja policije in vodje organa, pristojnega za odločanje o azilu, ter na predlog pristojnega ministra odredi vlada z uredbo. Krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, se lahko odredijo za celo ozemlje ali za določen del ozemlja Madžarske.

[...]

4. Uredba vlade iz odstavka 2 velja največ šest mesecev, razen če vlada njeno veljavnost podaljša. Vlada lahko veljavnost uredbe iz odstavka 2 podaljša, če so v trenutku podaljšanja izpolnjeni pogoji za odreditev kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja.

[...]

(6) V kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, se lahko določbe členov od 80/B do 80/G uporabljajo le na ozemlju, opredeljenem v uredbi vlade iz odstavka 2, in samo v obsegu, potrebnem za obravnavanje vzrokov za tak položaj in za njegovo ureditev.“

50 Člen 80/H zakona o pravici do azila določa:

„V primeru kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, je treba določbe poglavij od I do IV in od V/A do VIII uporabljati z odstopanji, določenimi v členih od 80/I do 80/K.“

51 Člen 80/I tega zakona določa:

„Ni treba uporabiti

[...]

(a) člena 35(1) in (6);

[...]

(i) členov od 71/A do 72.“

52 Člen 80/J navedenega zakona določa:

„(1) Prošnja za azil se vloži osebno pri organu, pristojnem za odločanje o azilu, in izključno na tranzitnem območju, razen če:

(a) glede prosilca za azil veljajo prisilni ukrep, ukrep ali obsodba, s katerimi mu je omejena osebna svoboda;

(b) glede prosilca za azil velja ukrep pridržanja, ki ga je odredil organ, pristojen za odločanje o azilu;

(c) prosilec za azil na ozemlju Madžarske prebiva zakonito in ne zaprosi za nastanitev v sprejemnem centru.

(2) Prosilec za azil je v azilnem postopku od vložitve prošnje za mednarodno zaščito pri pristojnem organu do vročitve odločbe, sprejete ob koncu postopka, zoper katero ni več pravnega sredstva.

(3) Policija tujega državljana, ki nezakonito prebiva na madžarskem ozemlju in izjavi, da namerava vložiti prošnjo za azil, privede skozi vrata objekta, namenjenega zaščiti reda na meji, kot je določena v az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (zakon št. LXXXIX iz leta 2007 o državnih mejah). Tuji državljan lahko prošnjo za azil vloži v skladu z določbami odstavka 1.

(4) Prosilci za azil, ki prebivajo na tranzitnem območju, med postopkom nimajo pravic iz člena 5(1)(a) in (c).

(5) Organ, pristojen za odločanje o azilu, prosilcu za azil kot kraj njegovega prebivanja določi tranzitno območje, dokler odločba, zoper katero ni več pravnega sredstva, ali sklep o predaji v skladu z Uredbo [št. 604/2013] ne postaneta izvršljiva. Prosilec za azil lahko tranzitno območje zapusti skozi izhodna vrata.

(6) Če je prosilec za azil mladoletnik brez spremstva, mlajši od 14 let, organ, pristojen za odločanje o azilu, azilni postopek izpelje v skladu s splošnimi pravili po vstopu mladoletnika v državo. Nemudoma mu poišče začasno nastanitev in hkrati zaprosi organ, pristojen za odločanje o skrbništvu, naj imenuje skrbnika, ki bo odgovoren za varstvo in zastopanje mladoletnika. Skrbnik mora biti

imenovan v osmih dneh po prejemu prošnje organa, pristojnega za odločanje o azilu. Organ, pristojen za odločanje o skrbništvu, ime imenovanega skrbnika nemudoma sporoči mladoletniku brez spremstva in organu, pristojnemu za odločanje o azilu.“

53 Člen 80/K tega zakona določa:

„(1) Odločba o zavrženju prošnje zaradi nedopustnosti ali zavrnilna odločba, sprejeta po hitrem postopku, se lahko izpodbija v roku treh dni. Organ, pristojen za odločanje o azilu, sodišču v treh dneh posreduje tožbo, skupaj z dokumenti zadeve in odgovorom na tožbo.

(2) Organ, pristojen za odločanje o azilu, odločbo sprejme na podlagi informacij, s katerimi razpolaga, ali postopek ustavi, če prosilec za azil:

[...]

(d) zapusti tranzitno območje.

[...]

(4) Odločbe o ustavitvi postopka, sprejete na podlagi odstavka 2, ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu.

[...]

(7) Prosilcu za azil, ki zapusti tranzitno območje, se nanj naslovljena odločba vroči z razglasom. [...]

[...]

(10) Prosilec za azil po vročitvi odločbe, zoper katero ni več pravnega sredstva, zapusti tranzitno območje.

(11) Če prosilec za azil novo prošnjo vloži po tem, ko je bila glede njegove prejšnje prošnje izdana dokončna odločba o ustavitvi ali zavrnitvi, mu ne pripadajo pravice iz člena 5(1), od (a) do (c).“

Zakon o državnih mejah

54 Člen 5 az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX törvény (zakon št. LXXXIX iz leta 2007 o državnih mejah) (*Magyar Közlöny* 2007/88, v nadaljevanju: zakon o državnih mejah) določa:

„(1) V skladu z določbami tega zakona je mogoče na ozemlju Madžarske 60-metrski pas od poteka zunanje meje, kot je opredeljena v členu 2(2) Zakonika o schengenskih mejah, ali od demarkacijskih označb meje uporabiti za zgraditev, vzpostavitev ali obratovanje objektov, katerih namen je zavarovati red na meji, ter za opravljanje nalog, povezanih z obrambo in nacionalno varnostjo, obvladovanjem nesreč, nadzorom mej, azilom in policijo za tujce.

(1a) Policija lahko na ozemlju Madžarske v 8-kilometrskem pasu od poteka zunanje meje, kot je opredeljena v členu 2(2) Zakonika o schengenskih mejah, ali od demarkacijskih označb meje ustavi tuje državljane, ki nezakonito prebivajo na ozemlju Madžarske, in jih privede skozi vrata najbližjega objekta iz odstavka 1, razen če obstaja sum storitve kaznivega dejanja.

(1b) V kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, lahko policija na ozemlju Madžarske ustavi tuje državljane, ki nezakonito prebivajo na ozemlju Madžarske, in jih privede skozi vrata najbližjega objekta iz odstavka 1, razen če obstaja sum storitve kaznivega dejanja.

[...]“

55 Člen 15/A tega zakona določa:

„(1) Na območju iz člena 5(1) je mogoče odpreti tranzitno območje, ki služi kot kraj za začasno prebivanje oseb, ki prosijo za azil ali subsidiarno zaščito, in kot kraj, kjer potekajo postopki na področju azila in policije za tujce ter kjer so nameščeni objekti, potrebni za ta namen.

(2) Prosilec za mednarodno zaščito, ki je na tranzitnem območju, lahko vstopi na madžarsko ozemlje:

(a) če organ, pristojen za odločanje o azilu, sprejme odločbo, s katero se mu prizna mednarodna zaščita;

(b) če so izpolnjeni pogoji za izpeljavo azilnega postopka v skladu s splošnimi pravili ali

(c) če je treba uporabiti določbe člena 71/A(4) in (5) zakona o pravici do azila.

(2a) V kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, je mogoče vstop prosilca za mednarodno zaščito, ki je na tranzitnem območju, na ozemlje Madžarske dovoliti v primerih iz odstavka 2(a) in (b).

(3) Državni organi na tranzitnem območju opravljajo svoje naloge in izvajajo svoja pooblastila, opredeljena v predpisih, ki se nanašajo nanje.

(4) V nasprotju z določbami iz odstavka 1 se lahko v kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, za tranzitno območje določi tudi objekt, ki je v kraju, ki ni kraj, določen v členu 5(1).“

Zakonik o upravnem sporu

56 Člen 39(6) a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (zakon št. I iz leta 2017 o zakoniku o upravnem sporu) (*Magyar Közlöny* 2017/30, v nadaljevanju: zakonik o upravnem sporu) določa:

„Če zakon ne določa drugače, vložitev tožbe ne zadrži začetka veljavnosti upravnega akta.“

57 Člen 50 zakonika o upravnem sporu določa:

„(1) Vsakdo, čigar pravica ali legitimni interes je kršen z ravnanjem uprave ali z ohranjanjem položaja, povzročenega s tem ravnanjem, lahko zaradi odprave neposredno preteče škode, začasne ureditve spornega pravnega razmerja ali ohranitve položaja, zaradi katerega je nastal spor, pri stvarno in krajevno pristojnem sodišču v kateri koli fazi postopka vloži zahtevo za takojšnje sodno varstvo.

(2) V okviru zahteve za takojšnje sodno varstvo je mogoče predlagati:

(a) odreditev odložilnega učinka,

[...]“

Uredba vlade 301/2007

58 Člen 33 a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (uredba vlade 301/2007. (XI. 9.) o izvajanju zakona o pravici do azila (*Magyar Közlöny* 2007/151) določa:

„(1) Če je to utemeljeno glede na individualni položaj prosilca za azil, ki potrebuje posebno obravnavo, mu mora organ, pristojen za odločanje o azilu, v sprejemnem centru zagotoviti ločeno nastanitev.

(2) Ohranitev enotnosti družine je treba, kolikor je mogoče, zagotoviti tudi v primeru ločene nastanitve osebe, ki potrebuje posebno obravnavo.“

59 Člen 34(1) te uredbe določa:

„Poleg storitev iz členov 26 in 27 ima prosilec za azil, ki potrebuje posebno obravnavo – če je to potrebno glede na njegov individualni položaj in tudi na podlagi zdravniškega izvedenskega mnenja – pravico do brezplačnega dostopa do zdravstvenih storitev, ki so utemeljene glede na njegovo zdravstveno stanje, do rehabilitacijske in psihološke oskrbe, vključno s klinično psihologijo, ter do psihoterapevtskega zdravljenja.“

Predhodni postopek

60 Komisija je 11. decembra 2015 Madžarski poslala uradni opomin, s katerim je tej državi članici očitala, da je med drugim kršila člen 46(1), (3), (5) in (6) Direktive 2013/32.

61 Madžarska je na ta uradni opomin odgovorila s trditvijo, da je njena ureditev združljiva s pravom Unije.

62 Madžarska je 7. marca 2017 sprejela zakon št. XX iz leta 2017. Komisija je menila, da ta zakon lahko povzroči dodatne pomisleke glede na tiste, ki so bili že izpostavljeni v navedenem uradnem opominu.

63 Komisija je zato 18. maja 2017 Madžarski poslala dodaten uradni opomin, s katerim je tej državi članici očitala, da ni izpolnila obveznosti iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115, členov 3, 6, 7, člena 24(3), člena 31(8), členov 33, 38, 43 ter člena 46(1), (3), (5) in (6) Direktive 2013/32, členov 2, 8, 9, 11 in člena 17(2) Direktive 2013/33 v povezavi s členom 2(g) ter členom 17(3) in (4) te direktive ter, nazadnje, členov 6, 18 in 47 Listine.

64 Madžarska je na dodatni uradni opomin odgovorila z dopisom z dne 18. julija 2017, nato pa je 20. oktobra 2017 in 20. novembra 2017 svoj odgovor dopolnila. Čeprav je ta država članica izjavila, da je njena zakonodaja združljiva s pravom Unije, jo je v nekaterih specifičnih točkah spremenila.

65 Komisija je 8. decembra 2017 Madžarski poslala obrazloženo mnenje, ki ji je bilo vročeno istega dne, v katerem je navedla, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115, členov 3 in 6, člena 24(3), člena 43 ter člena 46(3), (5) in (6) Direktive 2013/32 ter člena 2(h) ter členov 8, 9 in 11 Direktive 2013/33 v povezavi s členi 6, 18 in 47 Listine, ker

– v postopku s tožbo zoper odločbo, s katero se zavrne prošnja za mednarodno zaščito, preizkus iz člena 46(3) Direktive 2013/32 omejuje na dejstva in pravna vprašanja, preučena v okviru sprejetja te odločbe,

– v nacionalno pravo ni prenesla člena 46(5) Direktive 2013/32 in je sprejela določbe, s katerimi se v položajih, ki ne spadajo na področje uporabe člena 46(6) te direktive, odstopa od splošnega pravila o „samodejnem odločilnem učinku“ pravnih sredstev prosilcev za mednarodno zaščito;

- državljanke tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na madžarskem ozemlju, brez spoštovanja postopkov in jamstev iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115 prisilno privede na drugo stran mejne ograje;
 - zahteva, da je treba prošnjo za azil vložiti osebno pri pristojnem organu in izključno na tranzitnem območju;
 - zahteva, da je treba za vse prosilce za azil, razen za mladoletnike brez spremstva, mlajše od 14 let, uporabiti postopek, katerega rezultat je, da morajo ti prosilci za azil med celotnim trajanjem azilnega postopka ostati v pridržanju v objektih na tranzitnih območjih, ki ju lahko zapustijo le v smeri Srbije, in za to pridržanje ne zagotavlja primernih jamstev;
 - je rok, ki je predpisan za vložitev zahtevka za nadzor prvostopenjskih odločb, s katerimi se zavrne prošnja za azil, skrajšala z osmih na tri dni.
- 66 Madžarska je 8. februarja 2018 odgovorila na obrazloženo mnenje Komisije in ponovila, da je po njenem mnenju njena ureditev v skladu s pravom Unije.
- 67 Ker pripombe Madžarske Komisije niso prepričale, je ta 21. decembra 2018 pri Sodišču vložila tožbo.

Tožba

Uvodne ugotovitve

- 68 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presoati glede na stanje v državi članici ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju (sodba z dne 28. januarja 2020, Komisija/Italija (Direktiva o boju proti zamudam pri plačilih), C-122/18, EU:C:2020:41, točka 58 in navedena sodna praksa). Obstoj zatrjevane neizpolnitve je treba zato preučiti glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta datum (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija, (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točki 23 in 24).
- 69 Madžarska je na obravnavi potrdila, da so se ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki ji ga je poslala Komisija, in sicer 8. februarja 2018, določbe zakona št. XX iz leta 2017 uporabljale na celotnem madžarskem ozemlju, saj je bila uporaba uredbe vlade, s katero so bile na njenem celotnem ozemlju razglašene „krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja,“ v smislu zakona o pravici do azila, podaljšana vsaj do tega datuma.
- 70 Iz tega izhaja, da mora Sodišče v okviru preizkusa združljivosti madžarske ureditve z določbami prava Unije, za katere Komisija šteje, da jih je Madžarska kršila, upoštevati spremembe te ureditve, ki so bile uvedene z zakonom št. XX iz leta 2017.

Prvi očitek: dostop do postopka mednarodne zaščite

Trditve strank

- 71 Komisija trdi, da je Madžarska kršila člena 3 in 6 Direktive 2013/32, ker zahteva, naj se prošnja za azil vložijo osebno in izključno na tranzitnih območjih Röszke (Madžarska) in Tompa (Madžarska), dostop do katerih so madžarski organi močno omejili.

- 72 V zvezi s tem Komisija na prvem mestu opozarja, da kadar so razglašene krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, člen 80/J(1) zakona o pravici do azila, ki je bil uveden z zakonom št. XX iz leta 2017, načeloma zahteva, da se vse prošnje za azil vložijo osebno na tranzitnih območjih Rösške in Tompa na srbsko-madžarski meji.
- 73 Komisija poleg tega trdi, da madžarski organi dovolijo le zelo omejeno število dnevniških vstopov na obe tranzitni območji. Tako je bilo ugotovljeno, da lahko od 23. januarja 2018 na vsako od tranzitnih območij vstopi le ena oseba na dan, zaradi česar nastane večmesečno čakalno obdobje, preden je mogoče vstopiti na eno od teh območij, da bi se tam podala prošnja za mednarodno zaščito.
- 74 Sprejem na tranzitni območji Rösške in Tompa poteka na podlagi neuradnega čakalnega seznama, ki ga madžarskim organom posredujejo „vodje skupnosti“. Ker na pasu ozemlja, ki ločuje srbsko-madžarsko mejo od teh tranzitnih območij, ni nobene infrastrukture, pred vhodom na ti območji čaka le malo oseb, saj večina od njih prebiva v srbskih vaseh v okolici.
- 75 Komisija na drugem mestu opozarja, da iz členov 3 in 6 Direktive 2013/32 izhaja, da so države članice dolžne poskrbeti, da lahko vsaka oseba, ki želi pridobiti mednarodno zaščito, poda prošnjo za to zaščito na njihovem ozemlju in ima po prihodu na njihovo ozemlje dostop do postopka za priznanje te zaščite. Ta zahteva velja ne glede na to, čez ozemlje katere tretje države prosilec pride do meje države članice.
- 76 Ker pa Madžarska to, da podajo prošnjo za mednarodno zaščito in jo dajo evidentirati, dovoli le osebam, ki so na tranzitnih območjih Rösške in Tompa, ter ker zelo strogo omejuje dostop do teh območij, osebam, ki so na njenih mejah, ne zagotavlja možnosti, da podajo prošnjo in jo dajo evidentirati v roku iz Direktive 2013/32.
- 77 Po mnenju Komisije – neodvisno od natančnega števila čakajočih oseb – sistem, ki pravico do evidentiranja, zagotovljeno s členom 6 Direktive 2013/32, pogojuje s podajo prošnje na točno določenem mestu, dostop do katerega je dolgotrajno omejen, ni skladen s pravilom, ki je zapisano v tem členu in v skladu s katerim mora biti dostop do postopka zagotovljen pravočasno.
- 78 Madžarska na prvem mestu odgovarja, da prosilci za mednarodno zaščito nimajo pravice izbrati države azila in da del oseb na njenih mejah ne beži pred neposredno grozečim preganjanjem.
- 79 Poleg tega naj ne bi bilo treba upoštevati le člena 6(1) Direktive 2013/32, ampak tudi odstavka 2 in 3 tega člena, iz katerih naj bi bilo razvidno, da zakonodajalec Unije državam članicam dovoljuje, da od prosilca za mednarodno zaščito zahtevajo, da prošnjo vloži osebno na določenem kraju, kar bi nujno pomenilo, da ni mogoče hkrati vložiti zelo velikega števila prošenj.
- 80 Poleg tega naj Direktiva 2013/32 ne bi določala števila krajev, v katerih mora vsaka država članica zagotoviti možnost vložitve prošenj za azil. Madžarska trdi, da sta po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, na njenem ozemlju obstajali dve tranzitni območji – ki sta bili v krajih Rösške in Tompa – na poti prosilcev za mednarodno zaščito, na katerih je bilo mogoče vložiti take prošnje. Dalje, večina oseb, ki so na Madžarsko vstopile nezakonito, naj bi srbsko-madžarsko mejo poskušala prestopiti v bližini teh tranzitnih območij, tako da je bilo od teh oseb mogoče razumno pričakovati, da bodo prošnjo vložile na navedenih tranzitnih območjih.
- 81 Pravo Unije naj zato ne bi nasprotovalo členu 80/J(1) zakona o pravici do azila, ki naj bi se sicer uporabljal zgolj ob razglasitvi „kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja“.
- 82 Madžarska poleg tega opozarja, da je mogoče take krizne razmere razglasiti zlasti zato, ker to upravičujejo nacionalne zahteve na področju javnega reda in notranje varnosti. V obravnavani zadevi pa naj bi bilo na Madžarskem leta 2018 storjenih več kot 17000 kaznivih dejanj, povezanih

z nezakonitim priseljevanjem. Obveznost vložitve prošnje za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih naj bi tako okrepila učinkovitost boja proti trgovini z ljudmi in naj bi izpolnjevala zahtevo po varstvu meja schengenskega območja.

- 83 Poleg tega naj bi člen 80/J(1) zakona o pravici do azila določal izjeme od obveznosti vložitve prošnje za azil na teh tranzitnih območjih. Osebe, ki zakonito prebivajo na madžarskem ozemlju, naj bi tako lahko prošnjo vložile v katerem koli kraju na tem ozemlju.
- 84 Poleg tega naj bi se po vložitvi prošnje na zadevnem tranzitnem območju postopek začel v skladu s splošnimi pravili. Tako naj bi se s členom 32/D zakona o pravici do azila zagotavljalo, da po podaji prošnje organ, pristojen za odločanje o azilu, nemudoma začne ta postopek. Navedena prošnja naj bi bila zato evidentirana takoj po podaji na zadevnem tranzitnem območju oziroma v skladu s členom 6(1) Direktive 2013/32 vsekakor najpozneje v 24 urah.
- 85 Madžarska na drugem mestu izpodbija, da je bil dostop do tranzitnih območij omejen. Poleg tega naj madžarski organi, čeprav vedo za prakso, v okviru katere se prosilci za azil, ki imajo v Srbiji dostop do azilnega postopka ali imajo v tej tretji državi dostop do pomoči, pred tranzitnima območjema pojavljajo v določenem vrstnem redu, v skladu s seznamami, ki jih pripravijo oni sami, srbski organi ali nekatere organizacije, ne bi imeli nobenega vpliva na tako določen vrstni red ter naj ne bi sodelovali pri pripravi takih seznamov in naj jih tudi ne bi uporabljali.
- 86 Nazadnje, v nasprotju s trditvami Komisije naj bi bilo mogoče neobstoje dolgih čakalnih vrst pred vhodom na tranzitni območji Röszke in Tompa pojasniti s tem, da glede zadevnih oseb trenutno poteka ali je že potekal azilni postopek v Srbiji in da so te osebe deležne pomoči v tej tretji državi.

Presoja Sodišča

- 87 Komisija s prvim očitkom Madžarski v bistvu očita, da je kršila člena 3 in 6 Direktive 2013/32, ker je dnevno le zelo majhnemu številu oseb dovolila, da iz Srbije dostopajo do tranzitnih območij Röszke in Tompa, ki sta v neposredni bližini srbske meje, čeprav je prošnje za mednarodno zaščito mogoče podati le osebno in samo na teh tranzitnih območjih.
- 88 Na prvem mestu je treba poudariti, prvič, da člen 3(1) Direktive 2013/32 določa, da se ta direktiva uporablja za vse prošnje za mednarodno zaščito, podane na ozemlju držav članic, vključno na meji, v teritorialnih vodah ali na tranzitnih območjih.
- 89 Drugič, člen 6 navedene direktive, naslovljen „Dostopnost postopka“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa, da je treba, ko prosilec poda prošnjo za mednarodno zaščito pri organu, ki je po nacionalnem pravu pristojen za evidentiranje takih prošenj, prošnjo evidentirati najpozneje tri delovne dni po tem, ko je podana. Člen 6(1), drugi pododstavek, te direktive določa, da 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 njihovo evidentiranje, države članice zagotovijo, da se prošnja evidentira najpozneje šest dni po tem, ko je podana.
- 90 Zakonodajalec Unije je s tem uveljavil široko pojmovanje organov, ki sicer niso pristojni za evidentiranje prošenj za mednarodno zaščito, vendar jih lahko vseeno prejmejo v smislu člena 6(1), drugi pododstavek, Direktive 2013/32. Nacionalni organ je načeloma treba šteti za tak organ, če je verjetno, da bo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva pri njem podala prošnjo za mednarodno zaščito (sodba z dne 25. junija 2020, Ministerio Fiscal (Organ, za katerega je verjetno, da bo prejel prošnjo za mednarodno zaščito), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, točke od 57 do 59). Poleg tega so v členu 6(1), tretji pododstavek, te direktive kot taki organi izrecno navedeni policija, mejna policija, organi, pristojni za priseljevanje, in osebje ustanov za pridržanje.

- 91 Tretjič, kadar veliko število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je v praksi zelo težko spoštovati roke iz člena 6(1) navedene direktive, člen 6(5) te direktive državam članicam izjemoma dovoljuje, da prošnje za mednarodno zaščito evidentirajo v desetih delovnih dneh po njihovi podaji.
- 92 Četrtrič, dodati je treba, da mora imeti v skladu s členom 6(2) in (3) Direktive 2013/32 oseba, ki poda prošnjo za mednarodno zaščito, dejansko možnost, da jo vloži v najkrajšem možnem času, pri čemer lahko države članice brez poseganja v to pravico zahtevajo, da se taka prošnja vloži osebno in/ali na za to določenem mestu.
- 93 Iz navedenega izhaja, da so države članice na splošno zavezane, da v roku iz člena 6 Direktive 2013/32 evidentirajo vsako prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo državljan tretje države ali oseba brez državljanstva poda pri nacionalnih organih, ki spadajo na področje uporabe te direktive, in da morajo nato te države članice zagotoviti, da imajo zadevne osebe dejansko možnost vložiti prošnjo v najkrajšem možnem času (glej v tem smislu sodbo z dne 25. januarja 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, točka 76).
- 94 Ob tem je treba na drugem mestu poudariti, da se prvi očitek Komisije, kot je ta potrdila na obravnavi, ne nanaša na postopek evidentiranja ali vložitve prošnje za mednarodno zaščito, temveč na načine, kako mora biti najprej mogoče tako prošnjo podati pri madžarskih organih.
- 95 V zvezi s tem je treba navesti, prvič, da iz člena 7 Direktive 2013/32 izhaja, da morajo države članice zagotoviti, da ima državljan tretje države ali oseba brez državljanstva pravico v svojem imenu ali prek zastopnika podati prošnjo za mednarodno zaščito.
- 96 Na podlagi tega člena 7 v povezavi s členom 3(1) te direktive ima zato vsak državljan tretje države ali oseba brez državljanstva pravico, da poda prošnjo za mednarodno zaščito, vključno na mejah ali na tranzitnih območjih države članice. V zvezi s tem, čeprav je res, kot opozarja Madžarska, da člen 6(3) navedene direktive državam članicam dovoljuje, da naložijo, da se prošnje za mednarodno zaščito vložijo na določenem mestu, je treba poudariti, da nobena določba te direktive ne uvaja podobnega pravila glede podaje prošenj za mednarodno zaščito.
- 97 Za tako prošnjo se poleg tega šteje, da je bila podana takoj, ko je zadevna oseba pri enem od organov iz člena 6(1) Direktive 2013/32 izrazila željo po priznanju mednarodne zaščite, ne da bi bilo mogoče za izjavo te volje zahtevati kakršno koli upravno formalnost (glej v tem smislu sodbo z dne 25. junija 2020, Ministerio Fiscal (Organ, za katerega je verjetno, da bo prejel prošnjo za mednarodno zaščito), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, točki 93 in 94).
- 98 Iz člena 6 Direktive 2013/32 zato izhaja, da ima vsak državljan tretje države ali oseba brez državljanstva pravico, da pri enem od organov iz navedenega člena poda prošnjo za mednarodno zaščito, tako da pri enem od njih izrazi željo po priznanju mednarodne zaščite.
- 99 Drugič, treba je poudariti, da je podaja prošnje za mednarodno zaščito pri enem od organov iz člena 6 Direktive 2013/33 bistvena faza postopka za priznanje mednarodne zaščite.
- 100 Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva namreč status prosilca za mednarodno zaščito v smislu člena 2(c) Direktive 2013/32 pridobi, ko poda tako prošnjo (sodba z dne 25. junija 2020, Ministerio Fiscal (Organ, za katerega je verjetno, da bo prejel prošnjo za mednarodno zaščito), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, točka 92).
- 101 Poleg tega začne rok, v katerem je treba v skladu s členom 6(1) te direktive evidentirati prošnjo za mednarodno zaščito, teči z dnem podaje prošnje za mednarodno zaščito, prosilcu pa mora biti omogočeno, da prošnjo za mednarodno zaščito vloži, kot se to zahteva s členom 6(2) navedene

direktive, v najkrajšem možnem času. Treba je tudi poudariti, da z vložitvijo te prošnje začne teči rok, v katerem mora organ za presojo v skladu s členom 31 te direktive načeloma odločiti o prošnji za mednarodno zaščito.

- 102 Dejansko spoštovanje pravice do tega, da se taka prošnja 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 torej pogojeni s pravico do podaje take prošnje.
- 103 Država članica zato ne more neupravičeno odlašati trenutka, ko je zadevni osebi dana možnost podati prošnjo za mednarodno zaščito, saj bi sicer kršila polni učinek člena 6 te direktive.
- 104 Tretjič, spomniti je treba, da je sam cilj navedene direktive, zlasti njenega člena 6(1), zagotoviti učinkovit, enostaven in hiter dostop do postopka mednarodne zaščite (sodba z dne 25. junija 2020, Ministerio Fiscal (Organ, za katerega je verjetno, da bo prejel prošnjo za mednarodno zaščito), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, točka 82).
- 105 Poleg tega je tak cilj potrjen s členom 8(1) te direktive. Namen te določbe je namreč olajšati podajo prošenj za mednarodno zaščito s tem, da državam članicam med drugim nalaga, da vsem državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva, ki so na mejnem prehodu, vključno na tranzitnem območju na zunanjih mejah, priskrbijo informacije o možnosti, da podajo tako prošnjo, kadar je mogoče sklepati, da bi te osebe lahko želele podati tako prošnjo.
- 106 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da člen 6 Direktive 2013/32 državam članicam nalaga, da zagotovijo, da imajo zadevne osebe možnost učinkovito uveljavljati pravico do podaje prošnje za mednarodno zaščito, vključno na njihovih mejah, takoj ko izrazijo voljo glede tega, zato da se ta prošnja evidentira in se lahko vloži ter obravnava ob dejanskem spoštovanju rokov, določenih v tej direktivi.
- 107 Preučiti je treba, ali je v obravnavanem primeru Madžarska tako zahtevo izpolnila.
- 108 Ta država članica v zvezi s tem potrjuje, da člen 80/J zakona o pravici do azila državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva, ki prihajajo iz Srbije in želijo na Madžarskem dostopati do postopka mednarodne zaščite, ne nalaga le, da prošnjo za mednarodno zaščito vložijo, ampak tudi, da jo podajo na enem od dveh tranzitnih območij Röszke in Tompa.
- 109 Madžarska je v stališču pojasnila, da rok, ki je v členu 6(1) Direktive 2013/32 določen za evidentiranje prošnje za mednarodno zaščito, ne more začeti teči, dokler prosilci za mednarodno zaščito ne pridejo na katero od teh tranzitnih območij. Iz tega izhaja, da se njihova prošnja lahko poda le na navedenih območjih, kar je sicer Madžarska potrdila na obravnavi.
- 110 Glede na to uvodno pojasnilo je treba preučiti, ali so madžarski organi, kot trdi Komisija, drastično omejili število oseb, ki jim je dejansko dovoljeno dnevno vstopiti na vsako od teh tranzitnih območij, da bi tam lahko podale prošnjo za mednarodno zaščito.
- 111 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da je lahko upravna praksa predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, kadar je ta do neke mere ustaljena in splošna (glej zlasti sodbi z dne 9. maja 1985, Komisija/Francija, 21/84, EU:C:1985:184, točka 13, in z dne 5. septembra 2019, Komisija/Italija (Bakterija *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, točka 74).
- 112 Poleg tega mora Komisija dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti in Sodišču predložiti elemente, ki jih to potrebuje, da preveri obstoj te neizpolnitve, pri čemer se Komisija ne more opreti na nikakršno domnevo (glej zlasti sodbi z dne 27. aprila 2006, Komisija/Nemčija, C-441/02, EU:C:2006:253, točka 48, in z dne 2. maja 2019, Komisija/Hrvaška (Odlagališče Biljane Donje),

C-250/18, neobjavljena, EU:C:2019:343, točka 33). Zgolj kadar je Komisija predložila dovolj dokazov, ki razkrivajo nekatere dogodke na ozemlju tožene države članice, mora ta država članica vsebinsko in podrobno izpodbijati predložene podatke in posledice, ki iz njih izhajajo (glej zlasti sodbi z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, točka 44, in z dne 28. marca 2019, Komisija/Irska (Sistem za zbiranje in čiščenje odpadnih vod), C-427/17, neobjavljena, EU:C:2019:269, točka 39).

- 113 Glede očitka v zvezi z izvajanjem nacionalne določbe je Sodišče odločilo, da so za dokazovanje neizpolnitve obveznosti države potrebni posebni dokazi v primerjavi z dokazi, ki se običajno upoštevajo pri tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, ki zadeva zgolj vsebino nacionalne določbe, in da je v teh pogojih neizpolnitev mogoče dokazati le z dovolj podrobnim in z dokumenti podkrepljenim dokazovanjem prakse, ki se očita upravi in/ali nacionalnim sodiščem in se pripisuje zadevni državi članici (sodbi z dne 27. aprila 2006, Komisija/Nemčija, C-441/02, EU:C:2006:253, točka 49, in z dne 9. julija 2015, Komisija/Irska, C-87/14, EU:C:2015:449, točka 23).
- 114 V obravnavanem primeru je Komisija, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 59 sklepnih predlogov, tožbi priložila več poročil, s katerimi je utemeljila svojo trditev, da je za državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so želeli podati prošnjo za mednarodno zaščito pri organih, ki delujejo na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, veljala večmesečna čakalna doba, do katere je prišlo zaradi ustaljene in splošne prakse madžarskih organov, ki se je ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in sicer 8. februarja 2018, še vedno uporabljala in v skladu s katero so bili dovoljeni vstopi na ti tranzitni območji omejeni na bistveno zmanjšano število oseb na dan.
- 115 Tako so se madžarski organi v skladu z enim od treh poročil Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR), ki so bila priložena k tožbi Komisije, že oktobra 2015 odločili omejiti število dovoljenih dnevnih vstopov na vsako od tranzitnih območij Röszke in Tompa. Iz teh treh poročil je tudi razvidno, da se je število dovoljenih dnevnih vstopov na ti tranzitni območji postopno in stalno zmanjševalo, tako da sta lahko leta 2018 na vsako od teh tranzitnih območij vstopili le dve osebi na dan. V zvezi s tem je treba dodati, da so navedena poročila še posebej upoštevna glede na vlogo, ki jo ima UNHCR na podlagi Konvencije o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 137, št. 2545 (1954)), ob upoštevanju katere je treba razlagati pravila prava Unije o azilu (glej v tem smislu sodbo z dne 23. maja 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 116 Poleg tega se podatki v teh poročilih v veliki meri prekrivajo z opažanji, navedenimi v dveh poročilih iz leta 2017, ki sta ju pripravila posebni predstavnik generalnega sekretarja Sveta Evrope za migracije in begunce ter Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, ki sta priloženi tožbi in na kateri se Komisija prav tako opira.
- 117 Poleg tega je iz poročil UNHCR, priloženih tožbi, razvidno, da je to, da so madžarski organi določili najvišje število dovoljenih dnevnih vstopov na vsako od tranzitnih območij Röszke in Tompa, povzročilo, da so bili državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so bili v Srbiji v neposredni bližini srbsko-madžarske meje in so želeli podati prošnjo za mednarodno zaščito na Madžarskem, soočeni s čakalno dobo, ki se je venomer podaljševala in je februarja 2018 znašala več kot 11 mesecev.
- 118 Iz tega izhaja, da je Komisija dovolj podrobno in z dokumenti podprto dokazala, da je ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in sicer 8. februarja 2018, obstajala ustaljena in splošna upravna praksa madžarskih organov, katere cilj je bil sistematično in tako drastično omejiti dostop do tranzitnih območij Röszke in Tompa, da je bilo državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva, ki so prihajali iz Srbije in so želeli na Madžarskem dostopati do postopka mednarodne zaščite, dejansko skoraj onemogočeno, da na Madžarskem podajo prošnjo za mednarodno zaščito.
- 119 Taka upravna praksa pa ni združljiva z zahtevami, ki izhajajo iz člena 6(1) Direktive 2013/32.

- 120 Take ugotovitve ni mogoče izpodbiti z nobeno trditvijo, na katero se sklicuje Madžarska.
- 121 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da ta država članica sicer prereka, da je bil cilj upravnih navodil omejiti dnevno število prošenj za mednarodno zaščito, ki se lahko podajo na vsakem od tranzitnih območjih Röszke in Tompa.
- 122 Vendar poleg tega, da je ta trditev formalno izpodbita s poročili, navedenimi v točkah 115 in 116 te sodbe, Madžarska ni pravno zadostno pojasnila, zakaj so bili ob domnevnem neobstoju takih navodil pripravljene čakalni sezname, katerih obstoj je priznala, za določitev vrstnega reda, po katerem bi lahko osebe, ki so bile v Srbiji v neposredni bližini tranzitnih območij Röszke in Tompa ter so želele podati prošnjo za mednarodno zaščito na enem od teh območij, vstopale na njiju.
- 123 V zvezi s tem je treba, tudi če madžarski organi, kot trdi Madžarska, niso sodelovali pri pripravi teh seznamov niti niso vplivali na vrstni red dostopa do tranzitnih območij, ki je bil tako določen z navedenimi sezname, sam obstoj teh seznamov šteti za neizogibno posledico prakse, ugotovljene v točki 118 te sodbe.
- 124 Poleg tega ni mogoče sprejeti niti trditve Madžarske, da naj bi postopno izginjanje znatnih čakalnih vrst pred vhodom na navedena tranzitna območja dokazovalo, da ni nobene omejitve vstopa na ti tranzitni območji.
- 125 Ni namreč sporno, da na pasu ozemlja, ki ločuje srbsko-madžarsko mejo od vhodnih vrat tranzitnih območij Röszke in Tompa, ni nobene infrastrukture, tako da je izredno težko tam ostati dalj časa. Dalje, kot je pravilno poudarila Komisija, je iz poročil, predloženih v prilogi k njeni tožbi, mogoče sklepati, da sta se čakalni vrsti pred vhodom na obe tranzitni območji skrajšali od dneva, ko so se pojavili čakalni sezname, navedeni v točki 122 te sodbe, saj so srbski organi na pas ozemlja, ki srbsko-madžarsko mejo ločuje od vhodnih vrat zadevnega tranzitnega območja, na predvečer dneva, za katerega je bilo predvideno, da bodo lahko vstopile na ti tranzitni območji, privedli le osebe, ki so uvrščene na te sezname.
- 126 Iz tega sledi, da izginotje pomembnih čakalnih vrst pred vhodom na tranzitni območji Röszke in Tompa ne more omajati ugotovitve, da so se madžarski organi odločili za drastično omejitev dostopa do teh območij.
- 127 Nazadnje, čeprav morajo države članice, kot opozarja Madžarska, v skladu z Uredbo št. 2016/399 med drugim zagotoviti redno prehajanje zunanjih meja, spoštovanje take obveznosti ne more upravičiti tega, da države članice kršijo člen 6 Direktive 2013/32.
- 128 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 6 Direktive 2013/32 v povezavi s členom 3 te direktive, ker je določila, da je mogoče prošnje za mednarodno zaščito državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva, ki prihajajo iz Srbije in želijo na njenem ozemlju dostopati do postopka mednarodne zaščite, podati le na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, pri tem pa je sprejela ustaljeno in splošno upravno prakso, s katero je število prosilcev, ki jim je dovoljeno dnevno vstopiti na ti tranzitni območji, drastično omejeno.

Drugi in tretji očitek: pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito

Trditve strank

– Drugi očitek

- 129 Komisija z drugim očitkom Madžarski očita, da je kršila člen 24(3) in člen 43 Direktive 2013/32.

- 130 Komisija na prvem mestu poudarja, prvič, da člen 26(1) Direktive 2013/32 določa načelno pravilo, da prosilec za mednarodno zaščito ne sme biti pridržan zgolj zato, ker je podal prošnjo za mednarodno zaščito. Čeprav je res, da člen 43 te direktive državam članicam dovoljuje, da v zvezi s tem uporabijo posebna pravila, ko uvedejo postopke na meji, pa naj bi morale v takem primeru vseeno spoštovati zahteve iz navedenega člena 43. Z zakonom št. XX iz leta 2017 pa naj bi bile uvedene nove določbe, ki naj ne bi bile združljive z navedenim členom 43.
- 131 Tako naj bi moral v skladu s členom 80/J(5) zakona o pravici do azila celoten postopek obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito potekati na tranzitnem območju, v nasprotju s tem, kar določa člen 43.
- 132 Poleg tega naj člen 80/J(5) trajanja postopkov na meji ne bi omejeval na štiri tedne, kot zahteva člen 43 Direktive 2013/32.
- 133 Drugič, Komisija šteje, da niso spoštovana niti posebna procesna jamstva iz poglavja II Direktive 2013/32. Tako naj „ustrezna podpora“, ki jo morajo osebe, ki potrebujejo ta posebna procesna jamstva, imeti v skladu s členom 24(3) te direktive, ne bi bila zagotovljena med postopkom, določenim v členu 80/J zakona o pravici do azila, saj je bila z zakonom XX iz leta 2017 v primeru kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, prekinjena uporaba določb zakona o azilu, na podlagi katerih se postopki na meji ne uporabljajo za prosilce, ki potrebujejo taka posebna procesna jamstva.
- 134 Komisija meni, da člen 80/J(5) zakona o pravici do azila zato v nasprotju s členom 24(3) in členom 43 Direktive 2013/32 prosilcem nalaga, da po izteku štiritedenskega roka ostanejo na zadevnem tranzitnem območju, da bi se njihova prošnja v celoti obravnavala, ne da bi bila ta obravnava omejena na primere nedopustnosti iz člena 33 te direktive ali na vsebinsko preučitev v primerih iz člena 31(8) te direktive in ne da bi bila osebam, ki potrebujejo posebna procesna jamstva iz poglavja II Direktive 2013/32, odobrena „ustrezna podpora“.
- 135 Komisija na drugem mestu šteje, da člen 72 PDEU državam članicam ne omogoča, da uporabo prava Unije zavrnejo ob splošnem sklicevanju na vzdrževanje javnega reda in miru ter notranje varnosti.
- 136 V zvezi s tem Komisija opozarja, da se zdi, da krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, na madžarskem ozemlju niso bile razglašene za prehodno obdobje.
- 137 Poleg tega naj bi zakonodajalec Unije predvidel primer, v katerem veliko število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, in sicer zlasti v členu 6(5), členu 14(1), členu 31(3)(b) in členu 43(3) Direktive 2013/32, členu 10(1) in členu 18(9) Direktive 2013/33 ter v členu 18 Direktive 2008/115. Namen teh pravil naj bi bil državam članicam omogočiti, da se odločijo za prožne rešitve v nujnih primerih in da do neke mere odstopajo od splošno veljavnih pravil. Zato naj bi bilo mogoče in treba krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, na katere se sklicuje Madžarska, rešiti v okviru prava Unije.
- 138 Madžarska na prvem mestu odgovarja, da se postopki na tranzitnih območjih vodijo ob uporabi splošnih pravil iz Direktive 2013/32, zato ni treba, da bi bili ti postopki v skladu s členom 43 te direktive, ki se nanaša na postopke na meji.
- 139 Na podlagi ureditve, ki je veljala ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, naj bi bili tranzitni območji Rösztke in Tompa v bistvu odprta centra za sprejem v bližini srbsko-madžarske meje, v katerih naj bi se vodil celoten postopek obravnavanja prošenj za azil.

140 Madžarska na drugem mestu v zvezi s spoštovanjem člena 24(3) Direktive 2013/32 trdi, da člen 4(3) zakona o pravici do azila določa načelo, v skladu s katerim je treba določbe tega zakona uporabljati ob upoštevanju posebnih potreb prosilcev, ki potrebujejo posebno procesno obravnavo. Zato naj bi bil organ, pristojen za odločanje o azilu, med postopkom neprestano pozoren na potrebe teh oseb. Posebne potrebe navedenih prosilcev naj bi bile natančneje upoštevane tudi v drugih določbah.

141 Na tretjem mestu naj bi bilo Madžarski s členom 72 PDEU dovoljeno razglasiti krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, in v takih razmerah uporabiti procesna pravila, ki pomenijo odstopanje. V zvezi s tem ta država članica meni, da so se določbe sekundarne zakonodaje, na katere se sklicuje Komisija, izkazale za nezadostne za ustrezno upravljanje položaja, ki traja od krize leta 2015.

– *Tretji očitek*

142 Komisija Madžarski očita, da ni izpolnila obveznosti iz člena 2(h) ter členov 8, 9 in 11 Direktive 2013/33, ker je vse prosilce za mednarodno zaščito, razen mladoletnikov brez spremstva, mlajših od 14 let, med celotnim postopkom obravnavanja njihove prošnje pridržala, ne da bi spoštovala jamstva, določena v zvezi s tem.

143 Komisija na prvem mestu opozarja, da se obvezno prebivanje prosilcev na tranzitnem območju Röszke ali Tompa izraža v tako obsežnem omejevanju osebne svobode, da ga je treba enačiti s pridržanjem v smislu člena 2(h) Direktive 2013/33.

144 Ti tranzitni območji naj bi namreč bili zaprti območji, ki naj bi ju prosilci lahko zapustili le v smeri Srbije. Poleg tega naj bi lahko v skladu s členom 80/K(2)(d) zakona o pravici do azila organ, pristojen za odločanje o azilu, postopek ustavil, če prosilec zadevno tranzitno območje zapusti. Navedeni prosilec naj torej dejansko ne bi mogel zapustiti tega območja, saj bi s tem tvegala ustavitve obravnavanja svoje prošnje in s tem izgubo možnosti pridobitve mednarodne zaščite.

145 Komisija prav tako opozarja, da je čas, ki ga prosilec za mednarodno zaščito preživi na tranzitnih območjih, pomemben dejavnik pri ugotavljanju, ali je prebivanje na teh območjih mogoče šteti za pridržanje. Predstavniki Komisije pa naj bi na kraju samem ugotovili, da so nekateri prosilci tam prebivali že več kot štirinajst mesecev.

146 Komisija na drugem mestu trdi, da tako pridržanje ni združljivo s členom 26 Direktive 2013/32 niti s členom 8(2) in (3), členom 9 in členom 11(2) Direktive 2013/33, ker se izvaja kot splošno pravilo, sistematično, brez posamične presoje ter brez izdaje pisne in obrazložene odločbe ter ker naj bi se nanašalo tudi na mladoletnike, razen na mladoletnike brez spremstva, mlajše od 14 let.

147 Čeprav s členom 80/I zakona o pravici do azila ni izključeno, da se v primeru kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, uporabijo nacionalne določbe, s katerimi se prenašajo določbe prava Unije v zvezi s pridržanjem prosilcev za mednarodno zaščito, Komisija šteje, da te nacionalne določbe niso upoštevne v takem položaju, ker bi morali v tem položaju v skladu s členom 80/J(5) tega zakona vsi prosilci prebivati na enem od dveh tranzitnih območij.

148 Madžarska odgovarja, da ti tranzitni območji nista ustanovi za pridržanje, ampak v bistvu sprejemna centra, ki ležita na njenem ozemlju na zunanji meji schengenskega območja in sta določena kot mesto, kjer se azilni postopek izvede v skladu s pravom Unije.

149 Ta država članica trdi, da lahko oseba, ki želi priti na njeno ozemlje, uporabi mejni prehod, ne da bi vstopila na katero od navedenih tranzitnih območij, če ima veljavne dokumente. Poleg tega naj bi bili ti tranzitni območji zaprti le v smeri Madžarske, da bi se zaščitila zunanja meja schengenskega

območja, vendar naj bi ju lahko njuni prebivalci prosto zapustili v smeri Srbije. Pri ugotavljanju, ali je prebivanje v sprejemnem centru mogoče enačiti s pridržanjem, naj se tudi ne bi smelo upoštevati ne trajanje prebivanja v sprejemnem centru ne kakovost pogojev, ki vladajo v njem.

- 150 Poleg tega naj se prosilec, ki zapusti tranzitno območje, ne bi nujno izpostavil neugodnim posledicam. Člen 80/K(2)(d) zakona o pravici do azila naj bi namreč določal, da v takem primeru organ, pristojen za odločanje o azilu, sprejme odločbo na podlagi informacij, s katerimi razpolaga, ali ustavi postopek. Zato naj bi ta organ tudi v nenavzočnosti prosilca lahko odločil o prošnji za mednarodno zaščito in, odvisno od primera, tej prošnji tudi ugodil.
- 151 Poleg tega naj vložitev prošnje za azil ne bi samodejno vodila do sistematičnega odvzema prostosti, saj naj bi na podlagi člena 80/J(1)(c) zakona o pravici do azila lahko oseba, ki zakonito prebiva na madžarskem ozemlju, prošnjo vložila, ne da bi ji bilo treba priti na katero od tranzitnih območij ali tam ostati.
- 152 Upoštevati naj bi bilo treba tudi člen 80/J(1)(b) zakona o pravici do azila, ki naj bi se posebej nanašal na vložitev prošenj za azil, ki jih vložijo pridržane osebe. Posebna pravila glede pridržanja in njegove ohranitve pa naj bi bila določena v členih od 31/A do 31/I tega zakona in naj bi v celoti zagotavljala spoštovanje določb Direktive 2013/33 o pridržanju.
- 153 Madžarska v zvezi z obiskom predstavnikov Komisije poleg tega poudarja, da se je ta nanašal le na tranzitno območje Rösze in da ni mogoče izključiti, da osebe, ki so jih ob tej priložnosti zaslišali predstavniki Komisije, niso bile prosilci za mednarodno zaščito, temveč osebe, glede katerih je potekal postopek, za katerega je pristojna policija za tujce.
- 154 Madžarska nazadnje trdi, da organ, pristojen za odločanje o azilu, v vseh primerih izda odločbo o nastanitvi na zadevnem tranzitnem območju kot kraju bivanja, ki je bil zadevni osebi določen med azilnim postopkom, v smislu člena 7(2) Direktive 2013/33, pri čemer je zoper to odločbo mogoče vložiti pravno sredstvo. Poleg tega naj bi osebna nastanitev in oskrba zadevne osebe pomenila zlasti združevanje prosilcev po državljanstvu v stanovanjih, ponudbo posebnega prehranskega režima ter zagotavljanje pohištva in zdravstvene oskrbe, zlasti psihološke oskrbe.

Presoja Sodišča

- 155 Komisija z drugim in tretjim očitkom, ki ju je treba obravnavati skupaj, Madžarski v bistvu očita, da je kršila člen 24(3) in člen 43 Direktive 2013/32, člen 2(h) ter člene 8, 9 in 11 Direktive 2013/33, ker je vzpostavila splošni sistem pridržanja prosilcev za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Rösze in Tompa, ne da bi spoštovala pogoje in jamstva, ki izhajajo iz teh določb.
- 156 Najprej je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, zaprtje teh dveh tranzitnih območij po sodbi z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), ni upoštevno v okviru preizkusa te tožbe. Kot je namreč bilo poudarjeno v točki 68 te sodbe, je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presoјati glede na položaj države članice ob izteku roka iz obrazloženega mnenja, ki ga je poslala Komisija, in sicer v obravnavanem primeru 8. februarja 2018.

– Obstoj pridržanja na tranzitnih območjih Rösze in Tompa

- 157 Iz člena 80/J(1), (5) in (6) zakona o pravici do azila izhaja, da mora vsak prosilec za mednarodno zaščito, ki še nima dovoljenja za prebivanje na madžarskem ozemlju, ves čas obravnavanja njegove prošnje ali celo, odvisno od primera, med sodnim postopkom, katerega predmet je preučitev pravnega sredstva, s katerim se izpodbija morebitna odločba o zavrženju ali zavrnitvi te prošnje, ostati na enem

od dveh tranzitnih območij Röszke in Tompa, razen če je zadevna oseba mladoletnik brez spremstva, mlajši od 14 let, ali pa glede nje že velja ukrep pridržanja ali ji je odvzeta prostost v smislu člena 80/J(1) tega zakona.

- 158 Vendar Madžarska prereka trditev Komisije, da taka obveznost ostati na enem od teh dveh tranzitnih območij pomeni pridržanje v smislu člena 2(h) Direktive 2013/33.
- 159 V zvezi s tem je treba poudariti, da je pridržanje prosilca za mednarodno zaščito v smislu te določbe avtonomen pojem prava Unije, ki pomeni vsak prisilni ukrep, s katerim se temu prosilcu odvzame svoboda gibanja in je ločen od preostalega prebivalstva tako, da mu je odrejeno, naj stalno ostane na omejenem in zaprtem območju (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 223).
- 160 V obravnavanem primeru je iz tožbe in dokumentov, ki so ji priloženi, razvidno, da morajo prosilci za mednarodno zaščito, katerih kraj prebivanja je tranzitno območje Röszke ali Tompa, stalno ostati na zadevnem tranzitnem območju, ki je obdano z ograjo in bodečo žico. Ti prosilci so nastanjeni v kontejnerjih, katerih površina ni večja od 13 m². Ne smejo vzpostavljati stikov z osebami zunaj zadevnega tranzitnega območja, razen s svojim pravnim zastopnikom, njihovo gibanje znotraj tega območja pa je omejeno in pod nadzorom članov služb javnega reda, ki so na tem tranzitnem območju in v njegovi neposredni okolici stalno navzoči.
- 161 Madžarska teh navedb ne prereka.
- 162 Iz tega izhaja, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 134 sklepnih predlogov, da se namestitev prosilcev za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Röszke in Tompa ne razlikuje od ureditve pridržanja.
- 163 Trditev Madžarske, da lahko ti prosilci zadevno tranzitno območje prosto zapustijo v smeri Srbije, ne more omajati take presoje.
- 164 Na eni strani in ne da bi se moralo Sodišče v okviru te zadeve izreči o skladnosti ravnanja srbskih organov s Sporazumom med Evropsko skupnostjo in Republiko Srbijo o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja, priloženem Sklepu Sveta 2007/819/ES z dne 8. novembra 2007 (UL 2007, L 334, str. 45), je namreč treba poudariti, da bi ta tretja država morebitni vstop teh prosilcev za mednarodno zaščito v Srbijo po vsej verjetnosti štela za nezakonit in bi zato ti bili izpostavljeni sankcijam. Zato zlasti iz tega razloga ni mogoče šteti, da imajo prosilci za mednarodno zaščito, nastanjeni na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, dejansko možnost, da ti tranzitni območji zapustijo (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367 točka 229).
- 165 Na drugi strani ti prosilci s tem, da zapustijo madžarsko ozemlje, tvegajo, da izgubijo vse možnosti za pridobitev statusa begunca na Madžarskem. V skladu s členom 80/J(1) zakona o pravici do azila lahko namreč novo prošnjo za azil vložijo le na enem od teh dveh tranzitnih območij. Poleg tega je iz člena 80/K(2) in (4) tega zakona razvidno, da lahko organ, pristojen za odločanje o azilu, odloči, da postopek za mednarodno zaščito ustavi, če prosilec zapusti eno od teh dveh območij, ne da bi bilo mogoče to odločbo izpodbijati v upravnem sporu (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367 točka 230).
- 166 Iz tega izhaja, da je treba obveznost prosilcev za mednarodno zaščito, da prebivajo na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, kot izhaja iz člena 80/J(5) zakona o pravici do azila, šteti za pridržanje v smislu člena 2(h) Direktive 2013/33.

– *Združljivost pridrzanja na tranzitnih območjih Röszke in Tompa z zahtevami iz direktiv 2013/32 in 2013/33*

- 167 Komisija Madžarski na prvem mestu očita, da je uvedla sistem pridrzanja prosilcev za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, ki ne izpolnjuje pogojev iz člena 43 Direktive 2013/32 in ni upravičen z nobenim od razlogov, navedenih v členu 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33.
- 168 V skladu z ustaljeno sodno prakso so v členu 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 izčrpno naštetih različni razlogi, s katerimi se lahko upraviči pridrzanje prosilca za mednarodno zaščito. Vsak od teh razlogov ustreza določeni potrebi in je samostojen (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 250 in navedena sodna praksa).
- 169 Čeprav je res, kot je navedeno v uvodni izjavi 17 te direktive, da ta direktiva ne nasprotuje temu, da države članice določijo druge razloge za pridrzanje, zlasti v okviru kazenskega postopka, če ti razlogi niso povezani s statusom prosilca za mednarodno zaščito, je treba v obravnavanem primeru poudariti, da sistem pridrzanja prosilcev za mednarodno zaščito, uveden s členom 80/J(5) zakona o pravici do azila, ne temelji na razlogu, ki ni povezan s statusom teh prosilcev.
- 170 Zato je treba preučiti, ali pridrzanje prosilcev za mednarodno zaščito iz točke 157 te sodbe na tranzitnih območjih Röszke in Tompa od njihovega prihoda na madžarsko ozemlje spada vsaj pod enega od primerov, naštetih v členu 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33.
- 171 V zvezi s tem je treba, prvič, izključiti, da je tako pridrzanje mogoče upravičiti z enim od razlogov iz točk od (d) do (f) tega člena 8(3), prvi pododstavek.
- 172 Na eni strani namreč v zvezi z razlogom za pridrzanje, navedenim v členu 8(3), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2013/33, ni sporno, da so prosilci za mednarodno zaščito iz točke 157 te sodbe na tranzitnih območjih Röszke in Tompa pridržani, ne da bi bilo predhodno ugotovljeno, da njihovo individualno ravnanje pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljni interes družbe ali notranjo oziroma zunanjo varnost Madžarske (glej v zvezi s tem sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 67).
- 173 Na drugi strani v zvezi z razlogoma za pridrzanje, naštetima v členu 8(3), prvi pododstavek, točki (d) in (f), Direktive 2013/33, prav tako ni sporno, da morajo ti prosilci ostati na tranzitnih območjih Röszke ali Tompa, čeprav glede njih še ne velja ukrep pridrzanja v okviru postopka vračanja na podlagi člena 15 Direktive 2008/115 in kljub neobstoju odločbe, sprejete na podlagi člena 28 Uredbe št. 604/2013.
- 174 Drugič, prosilec za mednarodno zaščito se sicer lahko na podlagi člena 8(3), prvi pododstavek, točki (a) in (b), Direktive 2013/33 pridrži v neposredni bližini meja države članice, med drugim da se ugotovi ali preveri njegova identiteta ali državljanstvo oziroma da se ugotovijo elementi, na katerih temelji njegova prošnja in ki jih brez pridrzanja ne bi bilo mogoče pridobiti.
- 175 Vendar čeprav pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema zahteva, da pristojni nacionalni organi razpolagajo z zanesljivimi informacijami, ki se nanašajo na identiteto ali državljanstvo prosilca za mednarodno zaščito in na elemente, na katerih temelji njegova prošnja, tak cilj ne bi smel upravičiti tega, da se o ukrepih pridrzanja odloči, ne da bi ti nacionalni organi prej v vsakem primeru posebej preverili, ali so ti sorazmerni z namenom, pri čemer takšno preverjanje zahteva, da se prepriča zlasti, da se pridrzanje uporabi le kot skrajno sredstvo (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, točka 48).

- 176 Madžarska pa ne prereka, da sistem pridržanja prosilcev za mednarodno zaščito, uveden s členom 80/J(5) zakona o pravici do azila, ne določa nobene posamične preučitve sorazmernosti pridržanja teh prosilcev glede na namen, ki je preveritev njihove istovetnosti ali državljanstva ali elementov, na katerih temelji njihova prošnja.
- 177 Zato je treba še preučiti, tretjič, ali je ureditev pridržanja, uvedeno s členom 80/J(5) zakona o pravici do azila, mogoče upravičiti na podlagi člena 8(3), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/33, v skladu s katerim lahko država članica prosilca za mednarodno zaščito pridrži, da se v okviru postopka odloči o njegovi pravici do vstopa na njeno ozemlje.
- 178 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da položaj, na katerega se tako nanaša navedeni člen 8(3), prvi pododstavek, točka (c), vključuje ureditev pridržanja, ki jo lahko uvedejo države članice, kadar se odločijo za izvajanje postopkov na meji v smislu člena 43 Direktive 2013/32 (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točki 237 in 238).
- 179 V skladu s tem členom 43 je državam članicam dovoljeno, da prosilce za mednarodno zaščito, ki se javijo na njihovih mejah, preden jim dovolijo vstopiti na svoje ozemlje, „pridržijo“ v smislu člena 2(h) Direktive 2013/33, in sicer pod pogoji, določenimi v navedenem členu 43, in za zagotovitev učinkovitosti postopkov, ki jih določa ta člen 43 (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točki 237 in 239).
- 180 Zato čeprav Madžarska formalno izpodbija, da bi bili postopki obravnavanja prošelj za mednarodno zaščito, ki se v skladu s členom 80/J zakona o pravici do azila vodijo na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, postopki na meji v smislu člena 43 Direktive 2013/32, ta okoliščina Sodišča ne more razbremeniti upoštevanja zadnjenavedenega člena pri preučitvi skladnosti madžarske ureditve s členom 8(3), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/32, saj sistema pridržanja, uvedenega s členom 80/J(5) tega zakona, ni mogoče upravičiti z nobenim drugim razlogom, navedenim v tej določbi.
- 181 Dalje, poudariti je treba, da člen 43(2) Direktive 2013/32 nalaga, da pridržanje prosilca za mednarodno zaščito na podlagi tega člena nikoli ne sme trajati več kot štiri tedne od datuma vložitve prošnje za mednarodno zaščito v smislu člena 6(2) Direktive 2013/32, pri čemer odstavek 3 tega člena 43 državam članicam dovoljuje zgolj, da v okoliščinah, ki jih določa, nadaljujejo postopke na meji po izteku tega štiritedenskega roka, če so prosilci po izteku tega roka normalno nastanjeni v bližini meje ali tranzitnega območja, s čimer je izključeno, da ostanejo pridržani (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točke od 241 do 245).
- 182 Iz nobene določbe upoštevanih madžarskih predpisov pa ne izhaja, da bi bilo pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Röszke in Tompa omejeno na štiri tedne od datuma vložitve njihove prošnje.
- 183 Poleg tega iz člena 43(1) Direktive 2013/32 izhaja, da je pridržanje, ki temelji na tej določbi, upravičeno le zato, da se zadevni državi članici omogoči, da pred priznanjem pravice prosilca za mednarodno zaščito do vstopa na njeno ozemlje preuči, ali prošnja ni nedopustna na podlagi člena 33 Direktive 2013/32 oziroma ali je ni treba zavrniti kot neutemeljene iz enega od razlogov, naštetih v členu 31(8) te direktive.

- 184 Kot pa je bilo navedeno v točki 157 te sodbe, morajo prosilci za mednarodno zaščito ostati na tranzitnih območjih Röszke in Tompa ves čas obravnavanja njihovih prošelj ali celo med sodnim postopkom, katerega predmet je preučitev pravnega sredstva, s katerim se izpodbija morebitna odločba o zavrženju ali zavrnitvi te prošnje, in ne le zato, da se preveri, ali je mogoče njihove prošnje zavreči ali zavrniti iz enega od razlogov iz prejšnje točke.
- 185 Iz tega izhaja, da sistem pridržanja prosilcev za mednarodno zaščito, uveden s členom 80/J(5) zakona o pravici do azila, ne izpolnjuje pogojev iz člena 43 Direktive 2013/32 in ga zato v obravnavanem primeru ni mogoče upravičiti na podlagi člena 8(3), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/33.
- 186 Iz navedenega izhaja, da člen 80/J(5) zakona o pravici do azila določa, da se prosilci za mednarodno zaščito pridržijo zunaj pogojev iz člena 43 Direktive 2013/32 in izčrpno naštetih primerov, v katerih je tako pridržanje dovoljeno na podlagi člena 8 Direktive 2013/33.
- 187 Komisija Madžarski na drugem mestu očita, da je kršila člen 24(3) Direktive 2013/32, ker med postopkom, vodenim na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, ni zagotovljena „ustrezna podpora“ v smislu te določbe, ki je morajo biti deležni prosilci za mednarodno zaščito, ki potrebujejo posebna procesna jamstva.
- 188 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu s členom 2(d) Direktive 2013/32 „prosilec, ki potrebuje posebna procesna jamstva“, pomeni prosilca, ki zaradi osebnih okoliščin ne more v celoti uživati pravic in izpolnjevati obveznosti, določenih v tej direktivi. Iz uvodne izjave 29 navedene direktive je razvidno, da spadajo med te okoliščine starost, spol, spolna usmerjenost, spolna identiteta prosilca, obstoj invalidnosti, hude bolezni, duševnih motenj ali posledic mučenja, posilstva ali drugih hujših oblik psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja.
- 189 Kot izhaja iz členov 21 in 22 Direktive 2013/33, morajo države članice tem prosilcem zaradi njihove ranljivosti med celotnim azilnim postopkom nameniti posebno pozornost, zlasti glede pogojev, pod katerimi so ti prosilci med tem postopkom sprejeti na ozemlju zadevne države članice.
- 190 Natančneje, iz člena 11 te direktive je razvidno, da čeprav pridržanje prosilcev, ki potrebujejo posebna procesna jamstva, načeloma ni izključeno, morajo države članice prednostno poskrbeti za njihovo zdravje, vključno z njihovim duševnim zdravjem, in zagotoviti redno spremljanje teh oseb ter jim zagotoviti „ustrezno pomoč“, pri čemer se upošteva njihov poseben položaj.
- 191 V tem pogledu člen 24(3), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 določa, da kadar prosilcem, ki potrebujejo posebna procesna jamstva, ni mogoče zagotoviti ustrezne podpore v okviru postopka na meji v smislu člena 43 te direktive, države članice ne uporabijo tega postopka ali ga prenehajo uporabljati.
- 192 Zato morajo nacionalni organi po posamični obravnavi zagotoviti, da se s pridržanjem prosilca za mednarodno zaščito, ki potrebuje posebna procesna jamstva, na podlagi člena 43 Direktive 2013/32 temu prosilcu ne odvzame „ustrezna podpora“, ki jo lahko uveljavlja v okviru obravnavanja svoje prošnje.
- 193 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da je, kot trdi Madžarska, namen več določb upoštevne madžarske ureditve upoštevanje posebnih potreb vseh prosilcev za mednarodno zaščito, ki potrebujejo posebna procesna jamstva, v smislu člena 24(3) Direktive 2013/32.
- 194 Člen 4(3) zakona o pravici do azila tako določa, da morajo organi določbe tega zakona za prosilce, ki potrebujejo posebno obravnavo, uporabljati ob upoštevanju njihovih posebnih potreb. Prav tako člena 29 in 30 navedenega zakona določata, da je treba pogoje za sprejem teh prosilcev zagotoviti ob upoštevanju njihovih posebnih potreb, pri čemer je treba take potrebe upoštevati tudi, kadar pristojni organ omeji ali prekliče materialne pogoje za sprejem.

- 195 Iz člena 33(1) in (2) uredbe vlade 301/2007 je tudi razvidno, da mora organ, pristojen za odločanje o azilu, zagotoviti, da je prosilec, ki potrebuje posebna procesna jamstva, v sprejemnem centru nastanjen ločeno, vendar, kolikor je mogoče, ob ohranitvi enotnosti njegove družine. Iz člena 34 te uredbe prav tako izhaja, da ima ta prosilec pravico do brezplačnega koriščenja zdravstvenih storitev, vključno s psihološko oskrbo, če je to potrebno.
- 196 Vendar pa je treba ob tem ugotoviti, da Madžarska priznava, da morajo od začetka veljavnosti člena 80/J(5) zakona o pravici do azila vsi prosilci za mednarodno zaščito, ki potrebujejo posebna procesna jamstva, razen mladoletnikov brez spremstva, mlajših od 14 let, in tistih, ki bodisi že imajo dovoljenje za prebivanje na madžarskem ozemlju bodisi glede njih že velja drug ukrep pridržanja ali odvzema prostosti, prebivati na tranzitnih območjih Röszke in Tompa ves čas postopka obravnavanja njihovih prošenj za mednarodno zaščito ali celo, odvisno od primera, med sodnim postopkom, katerega predmet je preučitev pravnega sredstva, s katerim se izpodbija odločba o zavrženju ali zavrnitvi te prošnje.
- 197 Poleg tega iz nobene nacionalne določbe, ki jo navaja ta država članica, ne izhaja, da morajo pristojni madžarski organi preučiti, ali je tako pridržanje združljivo s potrebo, da se tem ranljivim prosilcem v tem obdobju zagotovi „ustrezna podpora“ v smislu člena 24(3) Direktive 2013/32.
- 198 Taka ureditev pridržanja ni združljiva z zahtevo po upoštevanju posebnih potreb teh kategorij prosilcev, kot izhaja iz člena 24(3) Direktive 2013/32.
- 199 Kot je bilo namreč poudarjeno v točkah 191 in 192 te sodbe, člen 24(3), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 nasprotuje temu, da se prosilec za mednarodno zaščito, ki potrebuje posebna procesna jamstva, na podlagi člena 43 Direktive 2013/32 samodejno pridrži, ne da bi se prej preverilo, ali se mu s tem pridržanjem ne odvzema „ustrezna podpora“, do katere je upravičen. V teh okoliščinah, ker – kot je bilo navedeno v točkah od 181 do 185 te sodbe – ureditev pridržanja, uvedena s členom 80/J(5) zakona o pravici do azila, presega omejitve, v okviru katerih člen 43 Direktive 2013/32 dovoljuje pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito, iz tega še toliko bolj izhaja, da uporabe take ureditve pridržanja za vse prosilce za mednarodno zaščito, ki potrebujejo posebna procesna jamstva, razen mladoletnikov brez spremstva, mlajših od 14 let, in prosilcev, ki bodisi že imajo dovoljenje za prebivanje na madžarskem ozemlju bodisi glede njih že velja drug ukrep pridržanja ali odvzema prostosti, ne da bi se preverilo, ali je pridržanje teh prosilcev združljivo z njihovimi posebnimi potrebami, ni mogoče šteti za skladno s členom 24(3) Direktive 2013/32.
- 200 Komisija na tretjem mestu Madžarski očita, da je kršila člen 11 Direktive 2013/33, ker je naložila, naj se vsi mladoletni prosilci za mednarodno zaščito, razen mladoletnikov brez spremstva, mlajših od 14 let, med celotnim postopkom obravnavanja njihove prošnje pridržijo na tranzitnih območjih Röszke in Tompa.
- 201 Člen 11(2) Direktive 2013/33 zlasti določa, da se mladoletniki pridržijo le kot zadnja možnost in po ugotovitvi, da ni mogoče učinkovito uporabiti drugih, manj prisilnih ukrepov.
- 202 Varstvo, ki se tako priznava posebej mladoletnikom, dopolnjuje jamstva, ki so s tem členom 11 splošneje priznana vsem prosilcem, ki potrebujejo posebne pogoje sprejema.
- 203 Madžarska pa ne prereka, da so vsi mladoletni prosilci za mednarodno zaščito, razen mladoletnikov brez spremstva, mlajših od 14 let, prisiljeni ostati na enem od dveh tranzitnih območij Röszke ali Tompa vse do zaključka postopka obravnavanja njihove prošnje ali celo, odvisno od primera, do zaključka sodnega postopka, katerega predmet je preučitev pravnega sredstva, s katerim se izpodbija odločba o zavrženju ali zavrnitvi te prošnje, razen če glede teh oseb že velja drug ukrep pridržanja ali odvzema prostosti ali pa že imajo dovoljenje za prebivanje na madžarskem ozemlju, kar ni združljivo s posebnimi jamstvi, ki izhajajo iz člena 11(2) Direktive 2013/33.

- 204 Komisija Madžarski na četrtem mestu očita, da je kršila člen 9 Direktive 2013/33, ker pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Röszke in Tompa ni odrejeno pisno in prosilcu ni omogočeno, da se seznanj z dejanskimi in pravnimi razlogi, na katerih to pridržanje temelji.
- 205 V skladu s členom 9(2) Direktive 2013/33 pridržanje prosilca za mednarodno zaščito pisno odredijo sodni ali upravni organi, v odločbi o pridržanju pa morajo biti poleg tega navedeni dejanski in pravni razlogi, ki so podlaga za pridržanje.
- 206 Madžarska trdi, da organ, pristojen za odločanje o azilu, v vseh primerih sprejme odločbo o nastanitvi na zadevnem tranzitnem območju kot kraju prebivanja, ki se prosilcu za mednarodno zaščito določi med postopkom obravnavanja njegove prošnje.
- 207 Vendar ta trditev ni utemeljena z nobenim sklicevanjem na določbo upoštevne nacionalne ureditve. Dalje, čeprav je res, da člen 80/J(5) zakona o pravici do azila določa, da organ, pristojen za odločanje o azilu, prosilcu za azil določi tranzitno območje kot kraj prebivanja, iz te določbe ne izhaja, da mora biti tak ukaz podan v pisnem aktu, katerega obrazložitev izpolnjuje zahteve iz člena 9(2) Direktive 2013/33.
- 208 Iz tega izhaja, da je Komisija pravno zadostno dokazala, da Madžarska ni izpolnila zahtev iz člena 9 Direktive 2013/33.
- 209 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 24(3) in člena 43 Direktive 2013/32 ter členov 8, 9 in 11 Direktive 2013/33.
- 210 Komisija pa ni navedla razlogov, iz katerih naj bi Madžarska kršila člen 2(h) Direktive 2013/33, saj je s to določbo zgolj opredeljen pojem „pridržanje“ v smislu te direktive.
- 211 V zvezi s tem je treba pojasniti, da okoliščina, da je Madžarska uvedla sistem pridržanja na tranzitnih območjih Röszke in Tompa zunaj primerov, v katerih pravo Unije dovoljuje pridržanje prosilca za mednarodno zaščito, ne da bi spoštovala jamstva, ki morajo v skladu s tem pravom veljati za tako pridržanje, ne more zadostovati za dokaz, da ta država članica ni prenesla ali je nepravilno prenesla tudi opredelitev pojma „pridržanje“ iz člena 2(h) Direktive 2013/33.

– Člen 72 PDEU

- 212 V skladu s členom 72 PDEU določbe iz naslova V Pogodbe DEU o območju varnosti, svobode in pravice ne vplivajo na izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti.
- 213 Kot je bilo navedeno v točki 141 te sodbe, Madžarska trdi, da ta člen 72 državam članicam dovoljuje odstopanje od pravil Unije, sprejetih v skladu s členom 78 PDEU na področju azila, subsidiarne zaščite in začasne zaščite, če bi spoštovanje teh pravil nasprotovalo ustreznemu upravljanju izrednih razmer s strani držav članic zaradi množičnega prihoda prosilcev za mednarodno zaščito. Iz tega naj bi v obravnavanem primeru zlasti izhajalo, da bi lahko nacionalna pravila, ki urejajo postopke, ki se vodijo na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, odstopala od člena 24(3) in člena 43 Direktive 2013/32.
- 214 V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav države članice sprejmejo primerne ukrepe za zagotovitev javnega reda in miru na svojem ozemlju ter svoje notranje in zunanje varnosti, pa vseeno ne velja, da taki ukrepi nikakor ne spadajo na področje uporabe prava Unije. Kot je razsodilo Sodišče, Pogodba DEU namreč določa izrecna odstopanja, ki se lahko uporabijo v položajih, ki bi lahko ogrozili javni red in mir ter javno varnost, zgolj v členih 36, 45, 52, 65, 72, 346 in 347, ki se nanašajo na izjemne in

jasno določene primere. Iz teh členov ni mogoče sklepati, da Pogodba DEU vsebuje splošno odstopanje, ki vse ukrepe, sprejete zaradi javnega reda in miru ali javne varnosti, izvzema s področja uporabe prava Unije. Priznavanje obstoja take izjeme ne glede na posebne pogoje, ki jih določa ta pogodba, lahko ogrozi zavezujočo naravo prava Unije in njegovo enotno uporabo (sodba z dne 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito), C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točka 143 in navedena sodna praksa).

- 215 Poleg tega je treba odstopanje iz člena 72 PDEU v skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi z odstopanji iz členov 346 in 347 PDEU razlagati ozko. Iz tega izhaja, da tega 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 imajo glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito), C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točki 144 in 145 ter navedena sodna praksa).
- 216 Obsega zahtev vzdrževanja javnega reda in miru ali nacionalne varnosti tako ne more enostransko določiti vsaka od držav članic brez nadzora institucij Unije. Država članica, ki se sklicuje na ugodnost iz člena 72 PDEU, mora zato 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 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito), C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točki 146 in 147).
- 217 Vendar je treba na prvem mestu poudariti, da se je Madžarska v okviru te tožbe le na splošno sklicevala na nevarnost motenj javnega reda in miru ter notranje varnosti, ki bi jih lahko povzročil množični prihod prosilcev za mednarodno zaščito, ne da bi pravno zadostno dokazala potrebo, da ob upoštevanju razmer na svojem ozemlju ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 8. februarja 2018, odstopi specifično od člena 24(3) in člena 43 Direktive 2013/32.
- 218 Čeprav namreč ta država članica v utemeljitev svoje obrambe v zvezi s prvim očitkom navaja številna kazniva dejanja, storjena leta 2018, za katera je štela, da so povezana z nezakonitim priseljevanjem, pa ne pojasnjuje, kakšen vpliv so ta lahko imela na ohranitev javnega reda in miru ter zagotavljanje notranje varnosti na njenem ozemlju do 8. februarja 2018. Madžarska tudi ne pojasnjuje, zakaj bi bilo ob upoštevanju takega števila kaznivih dejanj potrebno odstopanje od člena 24(3) in člena 43 Direktive 2013/32, da bi se zagotovila ohranitev javnega reda in miru ter notranje varnosti.
- 219 Nasprotno, poudariti je treba, da je bila po lastnih trditvah te države članice večina kaznivih dejanj, na katera se je sklicevala, povezana z nezakonitim vstopom in prebivanjem na njenem ozemlju. Člen 80/J(5) zakona o pravici do azila pa nalaga pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito, ki na Madžarsko niso poskušali vstopiti nezakonito in za katere glede na ta status prosilca za mednarodno zaščito ni mogoče šteti, da na ozemlju te države članice prebivajo nezakonito.
- 220 Iz tega izhaja, da Madžarska ni dokazala, zakaj bi bilo treba zaradi kršitev, na katere se sklicuje, od jamstev, ki veljajo za pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito, določenih v členu 24(3) in členu 43 Direktive 2013/32, odstopiti na način, določen v tem členu 80/J(5), da bi se zagotovilo vzdrževanje javnega reda in miru ter notranje varnosti.
- 221 Na drugem mestu je treba poudariti, da je zakonodajalec Unije ustrezno upošteval izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi člena 72 PDEU, ker jim je v skladu s členom 8(3), prvi pododstavek, točka (e), Direktive 2013/33 omogočil pridržanje vseh prosilcev za mednarodno zaščito, kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda in miru, kar pa, kot je bilo

opozorjeno v točki 172 te sodbe, pomeni, da je treba dokazati, da osebno ravnanje prosilca za mednarodno zaščito pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene temeljni interes družbe ali notranjo oziroma zunanjo varnost zadevne države članice.

- 222 Poleg tega, kot poudarja Komisija, je zakonodajalec Unije s sprejetjem direktiv 2013/32 in 2013/33 poskrbel tudi za upoštevanje položaja, v katerem bi se morala država članica soočiti z zelo velikim povečanjem števila prošenj za mednarodno zaščito.
- 223 Tako med drugim člen 10(1) in člen 18(9) Direktive 2013/33 dovoljeta delno odstopanje od določb te direktive, kadar so nastanitvene zmogljivosti v centrih za pridržanje ali nastanitvene zmogljivosti v sprejemnih centrih izčrpane.
- 224 Poudariti je treba tudi, da člen 43(3) Direktive 2013/32 v primeru množičnega prihoda prosilcev za mednarodno zaščito na meje države članice ali njena tranzitna območja dovoljuje, da se postopki na meji iz tega člena 43 nadaljujejo po izteku štiritedenskega roka iz odstavka 2 tega člena, svoboda gibanja teh prosilcev pa v skladu s členom 7 Direktive 2013/33 omeji na območje blizu meja ali tranzitnih območij te države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 247).
- 225 Iz tega izhaja, da se Madžarska v okviru te tožbe ne more sklicevati na člen 72 PDEU, da bi upravičila kršitev obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 24(3) in člena 43 Direktive 2013/32.
- 226 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 24(3) in člena 43 Direktive 2013/32 ter členov 8, 9 in 11 Direktive 2013/33, ker je vzpostavila splošni sistem pridržanja prosilcev za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, ne da bi spoštovala jamstva iz teh določb.

Četrty očitok: odstranitev nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav

Trditve strank

- 227 Komisija Madžarski očita, da je na podlagi člena 5(1b) zakona o državnih mejah dovolila, da se v kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, državljani tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na njenem ozemlju, prisilno privedejo na pas ozemlja, na katerem ni nobene infrastrukture, med mejno ograjo, postavljeno na madžarskem ozemlju, in srbsko-madžarsko mejo v ožjem pomenu besede, ne da bi se spoštovali postopki in jamstva, opredeljeni v členu 5, členu 6(1), členu 12(1) in členu 13(1) Direktive 2008/115.
- 228 Komisija na prvem mestu navaja, da člen 5(1b) zakona o državnih mejah nadomešča člen 5(1a) tega zakona, kadar so razglašene krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, in se nanaša na vse državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na madžarskem ozemlju. Madžarska naj se zato ne bi mogla sklicevati na izjemo od področja uporabe Direktive 2008/115, določeno v členu 2(2)(a) te direktive.
- 229 Na drugem mestu, tudi če ni priveden do same meje, državljan tretje države, ki je pospremljen do ozkega mejnega pasu madžarskega ozemlja, na katerem ni na voljo nobena infrastruktura in od koder ni nobene možnosti za odhod na preostanek madžarskega ozemlja, razen na tranzitni območji Röszke in Tompa, naj v praksi ob upoštevanju dolgega čakanja na vstop na katero od teh tranzitnih območij ne bi imel druge možnosti, kot da to ozemlje zapusti.

- 230 Ukrep iz člena 5(1b) zakona o državnih mejah naj bi zato ustrezal pojmu „odstranitev“, kakor je opredeljen v členu 3, točka 5, Direktive 2008/115, čeprav se dejanje fizične predaje ne zaključi nujno zunaj ozemlja zadevne države članice.
- 231 Vendar naj bi se odstranitev državljanov tretjih držav, ki prebivajo nezakonito, izvajala brez izdaje odločbe o vrnitvi glede njih, nepremišljeno, brez upoštevanja največje koristi otroka, družinskega življenja in zdravstvenega stanja zadevne osebe ter brez spoštovanja načela nevračanja. Podana naj ne bi bila nobena pisna obrazložitev, zadevna oseba pa naj brez odločbe o vrnitvi ne bi imela na voljo nobenega pravnega sredstva.
- 232 Komisija na tretjem mestu meni, da takega vsebinskega, splošnega in podaljšanega odstopanja od določb Direktive 2008/115 ni mogoče upravičiti na podlagi člena 72 PDEU. Zakonodajalec Unije naj bi poleg tega spoštoval to določbo primarnega prava s tem, da je v členu 18 Direktive 2008/115 določil posebna pravila, ki naj se uporabijo v nujnih razmerah, ki jih povzroči nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki jih je treba vrniti.
- 233 Madžarska na prvem mestu navaja, da je člen 5(1a) zakona o državnih mejah zajet z odstopanjem iz člena 2(2)(a) Direktive 2008/115. Glede člena 5(1b) tega zakona ta država članica trdi, da se lahko uporabi le v primeru kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, in sicer zaradi ohranjanja javnega reda in miru ter notranje varnosti.
- 234 Člen 72 PDEU v povezavi s členom 4(2) PEU pa naj bi državam članicam dovoljeval, da sprejmejo in uporabijo pravila v zvezi z vzdrževanjem javnega reda in miru ter zagotavljanjem notranje varnosti, ki odstopajo od določb prava Unije. V zvezi s tem se je pravni okvir, ki ga sekundarna zakonodaja določa za upravljanje kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, izkazal kot nezadosten celo po mnenju Komisije, ki je iz tega izpeljala posledice tako, da je leta 2016 predložila pomembno reformo direktiv 2013/32 in 2008/115.
- 235 V kriznih razmerah, kakršne so na Madžarskem, naj bi torej člen 5(1b) zakona o državnih mejah lahko odstopal od določb Direktive 2008/115, za katere Komisija meni, da jih je ta država članica kršila.
- 236 Madžarska na drugem mestu trdi, da je policija na podlagi tega člena 5(1b) vsekakor pooblaščen, da zagotovi, da nezakonito prebivajoči državljani tretjih držav, ki so prijete na madžarskem ozemlju, prečkajo – ne srbsko-madžarsko mejo, temveč zgolj – mejno ograjo, ki naj bi bila na Madžarskem, nekoliko za navedeno mejo, tudi če na pasu ozemlja, ki to mejno ograjo loči od omenjene meje v ožjem pomenu besede, ni nobene infrastrukture. Državljanji tretjih držav naj zato ne bi bili odstranjeni v Srbijo. Ob neobstoju dejanske vrnitve naj bi bila uporaba Direktive 2008/115 po definiciji izključena, ker država članica ukrepa odstranitve ne more izvršiti na lastnem ozemlju.
- 237 Dejansko naj bi bil cilj predaje, ki se opravi na podlagi člena 5(1b) zakona o državnih mejah, tem državljanom omogočiti, da v najkrajšem možnem času vložijo prošnjo za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Rösztke in Tompa.
- 238 Pravo Unije naj poleg tega ne bi določalo kraja, kamor bi bilo treba prepeljati osebe, ki prebivajo nezakonito, niti naj ne bi nalagalo, da se jim zagotovi kakršna koli oskrba.
- 239 Madžarska na tretjem mestu poudarja, da naj bi bil pri dejanski uporabi policijskih ukrepov, sprejetih na podlagi člena 5(1b) zakona o državnih mejah, način obravnavanja državljanov tretjih držav skladen z zahtevami iz člena 3, točka 5, Direktive 2008/115.
- 240 Splošna jamstva v zvezi s policijskimi ukrepi, zlasti zahteva po sorazmernosti, naj bi bila določena v a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (zakon št. XXXIV iz leta 1994 o policiji) (*Magyar Közlöny* 1994/41). Poleg tega naj bi imela oseba, glede katere so bili sprejeti prisilni ukrepi, možnost

vložiti pravno sredstvo na podlagi člena 92 tega zakona. Nazadnje, člen 33 navedenega zakona naj bi podrobno opredeljeval zahteve, ki jih je treba spoštovati v okviru policijskega ukrepa, izvedenega na podlagi člena 5(1b) zakona o državnih mejah.

Presoja Sodišča

- 241 Komisija s četrtim očitkom Madžarski v bistvu očita, da ni izpolnila obveznosti iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115, ker je dovolila, da se nezakonito prebivajoči državljani tretjih držav, ki so ustavljeni na madžarskem ozemlju, prisilno privedejo na drugo stran mejne ograje, postavljene na tem ozemlju nekaj metrov od srbsko-madžarske meje, ne da bi se spoštovali postopki in jamstva iz teh določb.
- 242 V zvezi s tem je treba, prvič, poudariti, da se v skladu s členom 2(1) Direktive 2008/115 ta direktiva načeloma uporablja za vse državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice.
- 243 Pojem „nezakonito prebivanje“ je v členu 3, točka 2, te direktive opredeljen kot prisotnost – na ozemlju države članice – državljan tretje države, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 6 Zakonika o schengenskih mejah ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici. Iz te opredelitve je razvidno, da vsak državljan tretje države, ki je na ozemlju države članice, ne da bi izpolnjeval pogoje za vstop, bivanje ali stalno prebivališče, že zgolj zaradi tega v njej nezakonito prebiva, ne da bi bila ta prisotnost pogojena z minimalnim trajanjem ali namenom ostati na tem ozemlju (sodba z dne 7. junija 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, točka 48).
- 244 V obravnavani zadevi ni sporno, da je s členom 5(1b) zakona o državnih mejah dovoljeno, da se proti državljanom tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na madžarskem ozemlju v smislu člena 3, točka 2, Direktive 2008/115, sprejme ukrep prisilne odstranitve čez mejno ograjo, razen če so ti državljani osumljeni storitve kaznivega dejanja.
- 245 Drugič, poudariti je treba, da so v členu 2(2) te direktive naštetih razlogi, iz katerih se lahko države članice odločijo, da s področja uporabe navedene direktive izključijo nezakonito prebivajočega državljan tretje države v smislu tega člena 3, točka 2.
- 246 Ob tem ni sporno, da člen 5(1b) zakona o državnih mejah svojega področja uporabe ne omejuje na kategorije nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, glede katerih člen 2(2) Direktive 2008/115 državam članicam dovoljuje odstopanje od te direktive. Poleg tega Madžarska ne trdi, da se ta člen 5(1b) nanaša na eno od odstopanj, določenih v tem členu 2(2).
- 247 Tretjič, ker državljan tretje države spada na področje uporabe Direktive 2008/115, se morajo v zvezi z njegovo odstranitvijo zanj načeloma uporabiti skupni standardi in postopki iz te direktive, in to dokler se njegovo prebivanje glede na okoliščine primera ne uredi tako, da je v skladu s predpisi (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, točka 61, in z dne 19. marca 2019, Arib in drugi, C-444/17, EU:C:2019:220, točka 39).
- 248 Na podlagi teh standardov in postopkov mora biti v zvezi z nezakonito prebivajočim državljanom tretje države opravljen postopek vračanja, pri katerem vrstni red poteka faz ustreza stopnjevanju ukrepov, ki jih je treba sprejeti za izvršitev odločbe o vrnitvi, ki jo je bilo načeloma treba sprejeti glede njega, da je vrnjen na human način ter ob polnem spoštovanju njegovih temeljnih pravic in dostojanstva (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, točka 62, in z dne 8. maja 2018, K. A. in drugi (Združitev družine v Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, točka 100 in navedena sodna praksa).

- 249 Zato morajo pristojni nacionalni organi po tem, ko se ugotovi nezakonitost prebivanja, na podlagi člena 6(1) Direktive 2008/115 in brez poseganja v izjeme iz člena 6, od (2) do (5), te direktive izdati odločbo o vrnitvi (sodba z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 250 Iz uvodne izjave 6 Direktive 2008/115 izhaja tudi, da je treba to odločbo o vrnitvi sprejeti v poštenem in preglednem postopku. Natančneje, na podlagi člena 5 te direktive mora pristojni nacionalni organ, kadar želi sprejeti odločbo o vrnitvi, na eni strani primerno upoštevati največjo otrokovo korist, družinsko življenje in zdravstveno stanje zadevnega državljana tretje države ter na drugi strani zadevno osebo zaslišati v zvezi s tem (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2018, K. A. in drugi (Združitev družine v Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, točke od 101 do 103).
- 251 Direktiva 2008/115 poleg tega določa formalne zahteve, ki veljajo za odločbe o vrnitvi. V skladu s členom 12(1) te direktive morajo biti te odločbe izdane v pisni obliki in obrazložene. Člen 13(1) navedene direktive pa zahteva, da države članice zoper te odločbe zagotovijo učinkovita pravna sredstva (glej v tem smislu sodbo z dne 5. novembra 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 40).
- 252 Ko je odločba o vrnitvi sprejeta, mora biti državljanu tretje države, na katerega se ta odločba nanaša, na podlagi člena 7 navedene direktive načeloma še določen rok, da prostovoljno zapusti ozemlje zadevne države članice. Prisilna odstranitev se v skladu s členom 8 te direktive izvede le kot skrajno sredstvo in ob upoštevanju njenega člena 9, ki državam članicam nalaga, da v primerih, ki jih določa, odstranitev odložijo.
- 253 Iz tega izhaja, da morajo brez poseganja v izjeme iz člena 6, od (2) do (5), Direktive 2008/115 države članice odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju in spada na področje uporabe te direktive, izdati ob upoštevanju materialnih in procesnih jamstev, uvedenih s to direktivo, preden ga po potrebi odstranijo.
- 254 V obravnavanem primeru je treba poudariti, prvič, da Madžarska ne izpodbija, da se lahko v skladu s členom 5(1b) zakona o državnih mejah državljani tretjih držav, ki na njenem ozemlju prebivajo nezakonito, prisilno privedejo čez mejno ograjo, ne da bi se predhodno spoštovali postopki in jamstva iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115. V zvezi s tem je treba poudariti, da za jamstva v zvezi s posredovanjem policije, ki jih je navedla Madžarska in so povzeta v točki 240 te sodbe, očitno ni mogoče šteti, da ustrezajo jamstvom iz Direktive 2008/115.
- 255 Drugič, v nasprotju s trditvami Madžarske je treba prisilno privedbo nezakonito prebivajočega državljana tretje države čez mejno ograjo, postavljeno na njenem ozemlju, izenačiti z odstranitvijo s tega ozemlja.
- 256 Čeprav v skladu s členom 3, točka 5, Direktive 2008/115 odstranitev pomeni fizični prevoz iz države članice zaradi izvršitve obveznosti vrnitve, pa bi bil namreč jamstvom v zvezi s postopki vračanja in odstranitve, določenim v tej direktivi, odvzet polni učinek, če bi se jim država članica lahko izognila, čeprav prisilno premesti državljana tretje države, kar je v praksi enako njegovemu fizičnemu prevozu z njenega ozemlja.
- 257 Madžarska priznava, da je prostor med mejno ograjo, čez katero se lahko nezakonito prebivajoči državljani tretjih držav prisilno privedejo, in srbsko-madžarsko mejo omejen na ozek pas ozemlja brez kakršne koli infrastrukture. Državljan tretje države, potem ko so ga madžarski policijski organi privedli na ta ozek pas ozemlja, nima druge možnosti, kot da zapusti madžarsko ozemlje in odide v Srbijo, da bi našel nastanitev in prehrano.
- 258 V zvezi s tem je treba poudariti, da v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, ta državljan dejansko nima možnosti, da bi s tega pasu ozemlja vstopil na eno od dveh tranzitnih območij Röszeke in Tompa, da bi tam podal prošnjo za mednarodno zaščito.

- 259 Kot je bilo navedeno v točki 128 te sodbe, je namreč vsaj do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki ga je Komisija naslovila na Madžarsko, obstajala ustaljena in splošna praksa madžarskih organov, v skladu s katero so madžarski organi drastično zmanjšali dostop do teh tranzitnih območij, zaradi česar je postala možnost, da nezakonito prebivajoč državljan tretje države, ki je bil prisilno priveden čez mejno ograjo, v kratkem času vstopi na eno od navedenih tranzitnih območij, povsem iluzorna.
- 260 Poleg tega sta posebni predstavnik generalnega sekretarja Sveta Evrope za migracije in begunce in Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja v poročilih, priloženih k tožbi Komisije, prišla do v bistvu enake ugotovitve.
- 261 Nazadnje je treba iz podobnih razlogov, kot so navedeni v točkah 216 in 217 te sodbe, zavrnilo trditev Madžarske, da je člen 5(1b) zakona o državnih mejah upravičen na podlagi člena 72 PDEU v povezavi s členom 4(2) PEU, saj se ta država članica v zvezi s tem zgolj na splošno sklicuje na nevarnost motenj javnega reda in miru ter nacionalne varnosti, ne da bi pravno zadostno dokazala potrebo, da ob upoštevanju razmer na njenem ozemlju 8. februarja 2018 odstopi specifično od Direktive 2008/115 (glej po analogiji sodbo z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, točke od 27 do 29 in navedena sodna praksa).
- 262 Kar natančneje zadeva člen 4(2) PEU, Madžarska ni dokazala, da bi bilo mogoče glede na ta položaj dejansko ohranitev temeljnih državnih funkcij, na katere se nanaša ta določba, kot je zaščita nacionalne varnosti, zagotoviti le z odstopanjem od Direktive 2008/115 (glej po analogiji sodbo z dne 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito), C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točka 170).
- 263 Poudariti je treba tudi, da je zakonodajalec Unije zlasti s sprejetjem člena 6(2), člena 7(4), člena 11(2) in (3) ter člena 12(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/115 ustrezno upošteval izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi člena 72 PDEU. Te določbe namreč tem državam omogočajo, da odstopijo od več pravil, ki jih določa ta direktiva, kadar to zahteva zaščita javnega reda in miru ali javne ali nacionalne varnosti.
- 264 Poleg tega, kot trdi Komisija, se člen 18 Direktive 2008/115, na katerega se Madžarska ni sklicevala, izrecno nanaša na izredne razmere, s katerimi se lahko sooči država članica, če nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, predstavlja nepredvideno veliko breme za zmogljivosti njenih centrov za pridržanje ali za njeno upravno ali sodno osebje. V skladu s tem členom 18 lahko države članice, ki se soočajo s takim položajem, odstopajo od nekaterih pravil o pridržanju in nadaljevanju pridržanja nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, ne da bi pri tem kršile svojo splošno obveznost, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da bi zagotovile spoštovanje svojih obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2008/115.
- 265 Nazadnje, v nasprotju s trditvami Madžarske zgolj to, da naj bi bila predvidena revizija Direktive 2008/115, ne zadostuje za dokaz, da obveznosti, ki jih imajo države članice na področjih iz člena 72 PDEU, v trenutno veljavnih določbah te direktive niso bile ustrezno upoštevane.
- 266 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115, ker je z izjemo tistih, ki so osumljeni storitve kaznivega dejanja, dovolila odstranitev vseh državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na njenem ozemlju, ne da bi spoštovala postopke in jamstva iz teh določb.

Peti očitek: pravica ostati na ozemlju zadevne države članice

Trditve strank

- 267 Komisija na prvem mestu meni, da Madžarska ni pravilno prenesla člena 46(5) Direktive 2013/32, ki prosilcu za mednarodno zaščito zagotavlja pravico, da do zaključka postopka, katerega predmet je obravnava pravnega sredstva zoper odločbo, s katero je bila na prvi stopnji zavržena njegova prošnja, ostane na ozemlju zadevne države članice.
- 268 V zvezi s tem navaja, da v skladu z madžarskim pravom vložitev pravnega sredstva zoper upravno odločbo načeloma nima odložilnega učinka, saj člen 50 zakonika o upravnem sporu določa le možnost, da sodišče pod nekaterimi pogoji odredi tak učinek.
- 269 Zakon o pravici do azila kot *lex specialis* naj bi določal pravila upravnega spora, ki se uporabljajo za nadzor odločb na azilnem področju. Zakon o upravljanju množičnega priseljevanja, ki je začel veljati 1. avgusta 2015, pa naj bi razveljavil določbe zakona o pravici do azila, ki izrecno zagotavljajo odložilni učinek pravnih sredstev, vloženih zoper odločbe o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito. Ta razveljavitev naj bi veljala tudi ob neobstoju kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja.
- 270 Člen 5(1)(a) zakona o pravici do azila naj bi sicer prosilcu priznaval pravico do prebivanja. Vendar naj bi na podlagi te določbe za to pravico veljali dodatni pogoji, ki niso natančno opredeljeni. Poleg tega naj člen 80/J(5) zakona o pravici do azila, ki se uporablja v kriznih razmerah zaradi množičnega priseljevanja, tudi ne bi zagotavljal ustreznega prenosa člena 46(5) Direktive 2013/32. Prebivanje na tranzitnem območju, naloženo s tem členom 80/J(5), naj bi bilo namreč treba opredeliti kot pridržanje in naj ne bi ustrezalo zahtevam iz člena 46 te direktive.
- 271 Kar na drugem mestu zadeva sodni nadzor iz člena 46(6) Direktive 2013/32 glede odločb, s katerimi je prošnja za azil zavržena kot nedopustna, naj bi člen 53(6) zakona o pravici do azila določal, da vložitev pravnega sredstva v ta namen načeloma nima odložilnega učinka, kar naj ne bi bilo skladno s tem členom 46(6), v skladu s katerim naj bi morale države članice bodisi zagotoviti samodejni odložilni učinek pravnih sredstev zoper odločbe o nedopustnosti bodisi zagotoviti, da sodišče sprejme odločbo o takem odložilnem učinku.
- 272 Poleg tega naj v zakonu o pravici do azila ne bi bilo jasno navedeno, ali se člen 50 zakona o upravnem sporu uporablja tudi za sodne postopke, ki spadajo na področje uporabe zakona o pravici do azila.
- 273 Komisija na tretjem mestu v zvezi s primeroma iz člena 46(6)(a) in (b) Direktive 2013/32, za katera se uporablja pravilo iz člena 46(5) te direktive, priznava, da se člen 51(2)(e) in (7)(h) zakona o pravici do azila nanaša na ta primera in da člen 53(6) tega zakona določa, da vložitev tožbe nima učinka zadržanja izvršitve izpodbijane odločbe, razen odločb o azilu, sprejetih na podlagi tega člena 51(2)(e) in (7)(h).
- 274 Vendar naj zakon o pravici do azila ne bi jasno določal, da ima vložitev tožbe za izpodbijanje odločb, sprejetih na podlagi navedenega člena 51(2)(e) in (7)(h), odložilni učinek. Zgolj razlogovanje *a contrario* naj bi omogočalo sklep, da se uporabi drugo pravilo, in ne pravilo o neobstoju odložilnega učinka. V besedilu zakona o pravici do azila pa naj ne bi bilo pojasnjeno, ali to drugačno pravilo pomeni samodejni odložilni učinek, kot naj bi se zahtevalo s členom 46(5) in (6)(a) in (b) Direktive 2013/32.
- 275 Madžarska odgovarja, da njena ureditev prosilcem za mednarodno zaščito na primeren način zagotavlja možnost, da ostanejo na njenem ozemlju v skladu s členom 46 Direktive 2013/32, čeprav ta člen ni bil dobesedno prenesen v njeno nacionalno pravo.

- 276 Na prvem mestu, člen 5(1) zakona o pravici do azila naj bi določal, da ima prosilec pravico do prebivanja na madžarskem ozemlju v skladu s pogoji, določenimi v tem zakonu. To pravico naj bi bilo treba zagotoviti vsakemu prosilcu, ki je v azilnem postopku, kar naj bi v skladu s členom 35(1) navedenega zakona pomenilo, da je do nje upravičen do vročitve odločbe, izdane ob koncu azilnega postopka, ta odločba pa naj bi po potrebi ustrezala sodni odločbi, izdani po preučitvi pravnega sredstva, s katerim se izpodbija odločba o zavrženju ali zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito.
- 277 Sklicevanje na pogoje, določene z zakonom, v členu 5(1) zakona o pravici do azila naj bi pomenilo, da mora državljan tretje države ravnati v skladu s statusom prosilca, opredeljenim v zakonu. Drug pogoj naj bi lahko bil obveznost prosilca, da prebiva na kraju, ki ga določi organ, pristojen za odločanje o azilu. S členom 80/J(5) zakona o pravici do azila naj bi bilo uvedeno tako pravilo. Nazadnje, namen teh pogojev naj bi bil tudi, da se iz upravičenosti do prebivanja izključi prosilec za mednarodno zaščito, ki ponovno vloži prošnjo za mednarodno zaščito, v skladu s členom 80/K(11) tega zakona.
- 278 Poleg tega naj bi imel prosilec v skladu s členom 80/J(5) zakona o azilu ob razglasitvi kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, pravico do prebivanja na zadevnem tranzitnem območju in torej na madžarskem ozemlju do vročitve dokončne odločbe v skladu s členom 80/J(2) tega zakona.
- 279 Na drugem mestu, v zvezi s primeri iz člena 46(6) Direktive 2013/32 naj bi prosilec v skladu s členom 50 zakonika o upravnem sporu lahko zahteval takojšnje sodno varstvo, ki bi lahko pomenilo priznanje odločilnega učinka in s tem možnost ostati na madžarskem ozemlju.
- 280 Na tretjem mestu, primera, ki ju določa člen 46(6)(a) in (b) Direktive 2013/32, za katera se uporablja člen 46(5) te direktive, naj bi bila zajeta s členom 51(2)(e) in (7)(h) zakona o pravici do azila, pri čemer naj bi bila pravica ostati na ozemlju v teh dveh primerih samodejno zagotovljena.

Presoja Sodišča

- 281 Komisija s petim očitkom Madžarski v bistvu očita, da ni izpolnila obveznosti iz člena 46(5) in (6) Direktive 2013/32, ker ta država članica pod pogoji iz teh določb prosilcem za mednarodno zaščito ne zagotavlja pravice, da ostanejo na njenem ozemlju do zaključka postopka, katerega predmet je obravnava tožbe, vložene zoper odločbo, s katero je bila njihova prošnja zavržena ali zavrjnena na prvi stopnji.

– Prvi del petega očitka: člen 46(5) Direktive 2013/32

- 282 Prvič, poudariti je treba, da lahko v skladu s členom 46(5) Direktive 2013/32 prosilci za mednarodno zaščito, razen v primerih iz člena 41(1) in člena 46(6) te direktive, na ozemlju zadevne države članice ostanejo do izteka roka, v katerem lahko uveljavljajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbe iz odstavka 1 tega člena 46, in če je bila ta pravica uveljavljana pravočasno, do odločitve o tem pravnem sredstvu.
- 283 V skladu s členom 2(p) Direktive 2013/32 izraz „ostati v državi članici“ pomeni ostati na ozemlju države članice, v kateri je bila podana prošnja za mednarodno zaščito ali v kateri se ta prošnja obravnava, vključno na meji ali na katerem od njenih tranzitnih območij.
- 284 Drugič, poudariti je treba, da za državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, katerih prošnja za mednarodno zaščito je organ za presojo na prvi stopnji zavrnil, v skladu s členom 3(1) Direktive 2013/33 v povezavi z njenim členom 2(b) pogoji za sprejem iz te direktive veljajo še naprej, dokler jima je dovoljeno prebivanje na ozemlju v skladu s členom 46 Direktive 2013/32, da bi izpodbijala tako zavrnilno odločbo.

- 285 Člen 3(1) Direktive 2013/33 namreč določa, da je prosilec za mednarodno zaščito do pogojev za sprejem iz te direktive upravičen, dokler mu je kot prosilcu dovoljeno ostati na ozemlju zadevne države članice, v skladu s členom 2(b) navedene direktive pa je treba državljan tretje države ali osebo brez državljanstva za prosilca za mednarodno zaščito v smislu te direktive šteti, dokler o njuni prošnji ni bila sprejeta dokončna odločitev.
- 286 Glede na tesno povezavo med področjem uporabe Direktive 2013/32 in področjem uporabe Direktive 2013/33 pa je treba za namene člena 2(b) Direktive 2013/33 sprejeti enako opredelitev dokončne odločbe, kot jo člen 2(e) Direktive 2013/32 določa za opredelitev področja uporabe zadnjenavedene direktive, in sicer je to odločba o tem, ali se zadevni osebi prizna status begunca ali subsidiarne zaščite, zoper katero ni več možno pravno sredstvo v okviru poglavja V navedene direktive, ne glede na to, ali je do zaključka postopka s pravnim sredstvom prosilcem za mednarodno zaščito dovoljeno, da ostanejo v zadevni državi članici.
- 287 Iz tega na eni strani izhaja, da čeprav se člen 46(5) Direktive 2013/32 omejuje na to, da prosilcu za mednarodno zaščito, ki spada na njegovo področje uporabe, podeljuje pravico, da ostane na ozemlju zadevne države članice, je obstoj te pravice – s pridržkom izjem iz člena 41(1) in člena 46(6) te direktive – kljub temu brezpogojno določen, in na drugi strani, da lahko država članica podrobna pravila za izvrševanje take pravice določi le, če so ta v skladu z direktivama 2013/32 in 2013/33.
- 288 Tretjič, treba je opozoriti, da je treba skladu z ustaljeno sodno prakso določbe direktive izvajati z nesporno zavezujočo močjo, z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti, na podlagi katere mora biti upravičencem – če je ta direktiva namenjena podeljevanju pravic posameznikom – omogočeno, da se v celoti seznanijo s svojimi pravicami (sodbe z dne 8. julija 1999, Komisija/Francija, C-354/98, EU:C:1999:386, točka 11; z dne 14. marca 2006, Komisija/Francija, C-177/04, EU:C:2006:173, točka 48, in z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Španija, C-599/17, neobjavljena, EU:C:2018:813, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 289 Iz tega izhaja, da če se država članica odloči določiti podrobna pravila za izvajanje pravice ostati na njenem ozemlju, kakor je ta pravica določena v členu 46(5) Direktive 2013/32, morajo biti ta podrobna pravila določena dovolj jasno in natančno, da se prosilec za mednarodno zaščito lahko seznanj z natančnim obsegom take pravice in da se lahko preuči, ali so taka podrobna pravila združljiva zlasti z direktivama 2013/32 in 2013/33.
- 290 Na podlagi teh preudarkov je treba v obravnavani zadevi na prvem mestu poudariti, da ni sporno, da kadar so bile razglašene krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, člen 80/J(5) zakona o azilu z odstopanjem od člena 5(1)(a) tega zakona določa, da morajo prosilci vse do zaključka postopka, katerega predmet je preučitev pravnega sredstva, vloženega zoper odločbo organa, pristojnega za odločanje o azilu, o zavrženju ali zavrnitvi njihove prošnje, ostati na tranzitnih območjih Rószke in Tompa.
- 291 Ta člen 80/J(5) tako zagotavlja, da imajo prosilci pravico, da ostanejo na madžarskem ozemlju, dokler traja postopek s pravnim sredstvom zoper odločbo, s katero je bila zavržena ali zavrnjena njihova prošnja. Vendar kot je bilo navedeno v točki 226 te sodbe, se zanje v tem obdobju uporablja splošni sistem pridržanja na teh tranzitnih območjih, ki ni združljiv s pravicami, ki so jim priznane v členu 24(3) in členu 43 Direktive 2013/32 ter členih 8, 9 in 11 Direktive 2013/33.
- 292 V zvezi s tem je treba, natančneje, ob upoštevanju položaja, ki se obravnava v okviru preučitve tega očitka, navesti, da se nobeden od razlogov za pridržanje, naštetih v členu 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33, ne nanaša na primer prosilca za mednarodno zaščito, čigar prošnja je organ za presojo na prvi stopnji zavrnil in ima še vedno rok za vložitev pravnega sredstva zoper to odločbo ali pa je vložil tako pravno sredstvo.

- 293 Kot pa je razvidno iz točke 287 te sodbe, država članica ne more določiti takih podrobnih pravil za uresničevanje pravice ostati na njenem ozemlju, zagotovljene s členom 46(5) Direktive 2013/32, s katerimi se kršijo pravice, ki so prosilcem za mednarodno zaščito zagotovljene z direktivama 2013/32 in 2013/33.
- 294 Iz tega izhaja, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 46(5) Direktive 2013/32, ker je v primeru razglasitve kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, prosilcem za mednarodno zaščito, katerih prošnjo je organ za presojo na prvi stopnji zavrnil, dovolila ostati na svojem ozemlju le, če so ti pridržani v nasprotju z direktivama 2013/32 in 2013/33.
- 295 Na drugem mestu, ni sporno, da kadar niso razglašene krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, člen 5(1)(a) zakona o pravici do azila, ki z zakonom št. XX iz leta 2017 ni bil razveljavljen, določa, da ima prosilec za azil pravico prebivati na madžarskem ozemlju v skladu s pogoji, določenimi v tem zakonu, pri čemer taka pravica v skladu s členom 35(1) zakona o azilu obstaja do vročitve odločbe, zoper katero ni več pravnega sredstva, izdane ob koncu azilnega postopka.
- 296 Vendar Komisija šteje, da ta ureditev prosilcu za mednarodno zaščito ne zagotavlja pravice, da ostane na madžarskem ozemlju pod pogoji iz člena 46(5) Direktive 2013/32, ker za to pravico na podlagi člena 5(1) zakona o pravici do azila veljajo pogoji, ki sicer niso določeni.
- 297 Madžarska je v procesnih vlogah in na obravnavi poudarila, da se s pogoji, na katere napotuje ta člen 5(1), na eni strani zahteva, da zadevna oseba ravna v skladu s statusom prosilca, ki je opredeljen z zakonom, in poleg tega spoštuje tudi obveznost, da po potrebi, kadar so bile razglašene krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, prebiva na določenem mestu, ki je v skladu s členom 80/J(5) zakona o pravici do azila lahko eno od dveh tranzitnih območij Röszke in Tompa. Na drugi strani je po mnenju te države članice namen teh pogojev tudi ta, da se v skladu s členom 80/K(11) tega zakona pravica ostati na madžarskem ozemlju odvzame prosilcu, ki je vložil novo prošnjo za azil, čeprav je bila glede njegove prejšnje prošnje izdana dokončna odločba o ustavitvi postopka ali zavrnitvi.
- 298 V zvezi s tem je treba, prvič, poudariti, da lahko države članice v skladu s členom 7 Direktive 2013/33 prosilcem za mednarodno zaščito pod nekaterimi pogoji naložijo kraj prebivališča, in to tudi po tem, ko je organ za presojo na prvi stopnji njihovo prošnjo zavrnil. Zato ni mogoče šteti, da je pogojevanje pravice ostati na ozemlju države članice s spoštovanjem takega pogoja prebivanja v nasprotju s členom 46(5) Direktive 2013/32, če so s tem pogojem spoštovana jamstva iz člena 7 Direktive 2013/33. Vendar je treba poudariti, da Madžarska ni opredelila določbe zakona o pravici do azila, ki bi vsebovala prav tak pogoj.
- 299 Drugič, poudariti je treba, da se člen 80/J(5) in člen 80/K(11) zakona o pravici do azila uporabljata le, kadar so bile razglašene krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, in da se v takem primeru, kot je Madžarska priznala na obravnavi, člen 5(1)(a) zakona o pravici do azila ne uporablja. Ta država članica zato ne more, ne da bi nasprotovala sami sebi, trditi, da člen 80/J(5) in člen 80/K(11) zakona o pravici do azila določata pogoje, pod katerimi se uporablja člen 5(1) tega zakona.
- 300 Nazadnje, tretjič, treba je poudariti, da je pogoj, ki nalaga spoštovanje statusa prosilca za mednarodno zaščito, ki je opredeljen z zakonom in tudi od katerega naj bi bila po trditvah Madžarske odvisna pravica do prebivanja, ki izhaja iz člena 5(1)(a) zakona o pravici do azila, mogoče razlagati različno in napotuje na druge pogoje, ki jih ta država članica ni opredelila.

301 Kot pa je bilo navedeno v točki 289 te sodbe, kadar država članica določi podrobna pravila za izvajanje pravice ostati na njenem ozemlju, ki je zagotovljena v členu 46(5) Direktive 2013/32, morajo biti ta podrobna pravila opredeljena dovolj jasno in natančno, da se prosilec za mednarodno zaščito lahko seznaní z natančnim obsegom take pravice in da se lahko preuči, ali so taka podrobna pravila združljiva zlasti z direktivama 2013/32 in 2013/33.

302 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 46(5) Direktive 2013/32.

– *Drugi del petega očitka: člen 46(6) Direktive 2013/32*

303 Z odstopanjem od člena 46(5) Direktive 2013/32 člen 46(6) te direktive državam članicam omogoča, da v primerih, ki jih določa, zlasti kadar odločba o zavrženju prošnje za mednarodno zaščito temelji na določenih razlogih za nedopustnost, ne priznajo samodejno pravice ostati na ozemlju do odločitve o pravnem sredstvu, ki ga je vložil prosilec, če je za odločanje o tem, ali lahko zadevna oseba kljub odločbi glede nje, ki je bila sprejeta na prvi stopnji, ostane na ozemlju zadevne države članice, pristojno sodišče.

304 Po stališču Komisije Madžarska ni pravilno prenesla navedene določbe, ker na eni strani s členom 53(6) zakona o pravici do azila vložitvi pravnega sredstva zoper odločbo, s katero je bila prošnja za mednarodno zaščito zavržena kot nedopustna, ni dodeljen odložilni učinek in, na drugi strani, ker ta zakon ne določa jasno, ali se člen 50 zakonika o upravnem sporu, ki omogoča, da se pri pristojnem sodišču, ki odloča o sporu, predlaga odlog izvršitve izpodbijane upravne odločbe, uporablja za sodne postopke s področja uporabe zakona o pravici do azila.

305 Iz tega sledi, da Komisija Madžarski v bistvu očita, da ni dovolj jasno in natančno prenesla člena 46(6) Direktive 2013/32, ker madžarska ureditev ne določa izrecno, da se člen 50 zakonika o upravnem sporu uporablja za odločbe, s katerimi je bila prošnja za mednarodno zaščito zavržena kot nedopustna.

306 Vendar tako razlogovanje ni utemeljeno.

307 Kot je namreč generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 207 sklepnih predlogov, zgolj to, da je člen 50 zakonika o upravnem sporu splošen in da člen 53(6) zakona o pravici do azila ne določa natančno, da se ta člen 50 uporablja v postopkih, ki jih ureja ta zakon, ne zadostuje za ugotovitev, da Madžarska ni natančno in dovolj jasno ravnala v skladu s členom 46(6) Direktive 2013/32. V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 53(6) zakona o pravici do azila ne izključuje uporabe tega člena 50 niti ne uvaja pravila, ki bi bilo nezdržljivo s tem členom. Poleg tega Komisija ni predložila nobenega dokaza, na podlagi katerega bi bilo mogoče dvomiti o možnosti madžarskih sodišč, da v okviru obravnavanja pravnega sredstva zoper odločbo, s katero je bila prošnja za mednarodno zaščito zavržena kot nedopustna, uporabijo člen 50 zakonika o upravnem sporu.

308 Iz tega izhaja, da je treba drugi del petega očitka zavriniti kot neutemeljen, ne da bi bilo treba preučiti, ali člen 50 zakonika o upravnem sporu v preostalem pomeni popoln in pravilen prenos člena 46(6), zadnji pododstavek, Direktive 2013/32.

– *Tretji del petega očitka: člen 46(6)(a) in (b) Direktive 2013/32*

309 Z odstopanjem od pravila iz člena 46(6) Direktive 2013/32 je iz točk (a) in (b) te določbe razvidno, da je treba, kadar se prošnja za mednarodno zaščito zavrne kot neutemeljena zaradi okoliščin iz člena 31(8)(h) te direktive ali razglasi za nedopustno na podlagi njenega člena 33(2)(c) in (e), pravico ostati na ozemlju države članice priznati pod pogoji iz člena 46(5) navedene direktive, in ne pod pogoji iz člena 46(6), zadnji pododstavek, te direktive.

- 310 Komisija Madžarski očita, da tega pravila o odstopanju ni prenesla dovolj jasno in natančno, ker naj iz člena 53(6) zakona o pravici do azila ne bi bilo jasno razvidno, da ima vložitev tožbe odločilni učinek, kadar je njen cilj izpodbijanje odločbe, sprejete na podlagi člena 51(2)(e) in (7)(h) zakona o pravici do azila.
- 311 Vendar je treba tako trditev zavrniti kot neutemeljeno.
- 312 Kot je namreč generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 211 sklepnih predlogov, že iz besedila člena 53(6) zakona o pravici do azila jasno izhaja, da imajo pravna sredstva, vložena zoper odločbe, sprejete na podlagi člena 51(2)(e) in (7)(h) zakona o pravici do azila, samodejni odločilni učinek.
- 313 Zato je treba kot neutemeljen zavrniti tudi tretji del petega očitka, ne da bi bilo treba preučiti, ali člen 53(6) zakona o pravici do azila v preostalem pomeni popoln in pravilen prenos člena 46(6)(a) in (b) Direktive 2013/32.
- 314 Iz tega izhaja, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 46(5) Direktive 2013/32, ker je za uveljavljanje pravice prosilcev za mednarodno zaščito, ki spadajo na področje uporabe te določbe, da ostanejo na njenem ozemlju, določila pogoje, ki so v nasprotju s pravom Unije.
- 315 Glede na vse zgornje preudarke je treba ugotoviti, da Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115, člena 6, člena 24(3), člena 43 in člena 46(5) Direktive 2013/32 ter členov 8, 9 in 11 Direktive 2013/33:
- ker je določila, da je mogoče prošnje za mednarodno zaščito državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki prihajajo iz Srbije in želijo na njenem ozemlju dostopati do postopka mednarodne zaščite, podati le na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, pri tem pa je sprejela ustaljeno in splošno upravno prakso, s katero je število prosilcev, ki jim je dovoljeno dnevno vstopiti na ti tranzitni območji, drastično omejeno;
 - ker je vzpostavila splošni sistem pridržanja prosilcev za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, ne da bi spoštovala jamstva iz člena 24(3) in člena 43 Direktive 2013/32 ter členov 8, 9 in 11 Direktive 2013/33;
 - ker je z izjemo tistih, ki so osumljeni storitve kaznivega dejanja, dovolila odstranitev vseh državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na njenem ozemlju, ne da bi spoštovala postopke in jamstva iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115;
 - ker je za uresničevanje pravice prosilcev za mednarodno zaščito, ki spadajo na področje uporabe člena 46(5) Direktive 2013/32, da ostanejo na njenem ozemlju, določila pogoje, ki so v nasprotju s pravom Unije.
- 316 V preostalem se tožba zavrne.

Stroški

- 317 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 138(3) tega poslovnika vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Vendar lahko Sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke. Ker je Komisija predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta z bistvenim delom predlogov ni uspela, je treba glede na okoliščine obravnavanega primera Madžarski naložiti, da poleg svojih stroškov nosi štiri petine stroškov Evropske komisije. Evropska komisija nosi petino lastnih stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Madžarska ni izpolnila obveznosti iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, člena 6, člena 24(3), člena 43 in člena 46(5) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite ter členov 8, 9 in 11 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito:**
 - ker je določila, da je mogoče prošnje za mednarodno zaščito državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki prihajajo iz Srbije in želijo na njenem ozemlju dostopati do postopka mednarodne zaščite, podati le na tranzitnih območjih Röszke (Madžarska) in Tompa (Madžarska), pri tem pa je sprejela ustaljeno in splošno upravno prakso, s katero je število prosilcev, ki jim je dovoljeno dnevno vstopiti na ti tranzitni območji, drastično omejeno;
 - ker je vzpostavila splošni sistem pridržanja prosilcev za mednarodno zaščito na tranzitnih območjih Röszke in Tompa, ne da bi spoštovala jamstva iz člena 24(3) in člena 43 Direktive 2013/32 ter členov 8, 9 in 11 Direktive 2013/33;
 - ker je z izjemo tistih, ki so osumljeni storitve kaznivega dejanja, dovolila odstranitev vseh državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na njenem ozemlju, ne da bi spoštovala postopke in jamstva iz člena 5, člena 6(1), člena 12(1) in člena 13(1) Direktive 2008/115;
 - ker je za uresničevanje pravice prosilcev za mednarodno zaščito, ki spadajo na področje uporabe člena 46(5) Direktive 2013/32, da ostanejo na njenem ozemlju, določila pogoje, ki so v nasprotju s pravom Unije.
2. **V preostalem se tožba zavrne.**
3. **Madžarska nosi svoje stroške in štiri petine stroškov Evropske komisije.**
4. **Evropska komisija nosi petino svojih stroškov.**

Podpisi