



Служба „Преса и
информация“

Съд на Европейския съюз
ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 161/20
Люксембург, 17 декември 2020 г.

Решение по дело C-808/18
Комисия/Унгария

Унгария не е изпълнила задълженията си по правото на Съюза в областта на процедурите за предоставяне на международна закрила и за връщане на граждани на трети страни, които са в незаконен престой

В частност ограничаването на достъпа до процедурата за международна закрила, неправомерното задържане на кандидати за международна закрила в транзитни зони и отвеждането до гранична зона на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, без да се спазват свързаните с процедурата за връщане гаранции, представляват неизпълнения на задължения по правото на Съюза

В отговор на миграционната криза и свързаното с нея пристигане на много кандидати за международна закрила Унгария приспособява правната си уредба относно правото на убежище и връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой. В този смисъл закон от 2015 г.¹ предвижда по-специално създаването на транзитни зони, разположени на сръбско-унгарската граница², в които се прилагат процедурите за предоставяне на убежище. С този закон се въвежда и понятието „кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция“, като обявяването на такава ситуация от правителството води до прилагане на дерогиращи правила като общи правила. През 2017 г. с нов закон³ се разширяват случаите, позволяващи да се объяви такава кризисна ситуация, и се изменят разпоредбите, допускащи дерогиране на общите разпоредби.

Още през 2015 г. Европейската комисия уведомява Унгария за съмненията си относно съвместимостта на правната ѝ уредба в областта на убежището с правото на Съюза. Законът от 2017 г. поражда нови опасения. Комисията по-специално упреква Унгария, че в нарушение на материалните и процесуалните гаранции, предвидени в Директивата за процедурите⁴, Директивата за приемането⁵ и Директивата за връщането⁶, е ограничила достъпа до процедурата за международна закрила, като е въвела система за общо задържане на кандидатите за международна закрила и принудително е отвеждала граждани на трети страни, които са в незаконен престой, до ивица земя на границата, без да спазва гаранциите, предвидени в Директивата за връщането. С оглед на това тя предявява пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения, а именно за установяване, че

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Закон № CXL от 2015 г. за изменение на някои закони в контекста на управление на масовата имиграция) (Magyar Közlöny 2015/124).

² Транзитните зони Рьоске и Томпа.

³ Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Закон № XX от 2017 г. за изменение на някои закони, свързани с подсилването на прилаганата в охраняемата гранична зона процедура) (Magyar Közlöny 2017/39).

⁴ Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60) (наричана по-нататък „Директивата за процедурите“).

⁵ Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96) (наричана по-нататък „Директивата за приемането“).

⁶ Директива 2008/115/ЕО Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98) (наричана по-нататък „Директивата за връщането“).

съществена част от унгарската правна уредба в тази област нарушава определени разпоредби от посочените директиви.

Съдът, заседаващ в голям състав, **уважава основната част от иска на Комисията за установяване на неизпълнение на задължения.**

Съображения на Съда

Съдът най-напред подчертава, че със свое неотдавнашно решение⁷ по преюдициално запитване от унгарска юрисдикция вече се е произнесъл по някои от повдигнатите с този иск въпроси. Освен това той отбелязва, че за да се съобрази с това му решение, Унгария вече е затворила двете си транзитни зони. Съдът обаче уточнява, че затварянето им е без значение за разглеждания иск, тъй като положението трябва да се преценява към датата, която Комисията е определила в мотивираното си становище за преодоляване на констатираните пропуски, а именно към 8 февруари 2018 г.

На първо място, Съдът постановява, че Унгария **не е изпълнила задължението си за осигуряване на ефективен достъп до процедурата за предоставяне на международна закрила**⁸, тъй като гражданите на трети страни, които са искали да получат достъп от сръбско-унгарската граница до тази процедура, на практика са били изправени пред почти пълна невъзможност да подадат молбите си. Това неизпълнение на задължения е следствие както от националната правна уредба, съгласно която молбите за международна закрила по правило могат да се подават само в една от двете транзитни зони, така и от установената от унгарските органи постоянна и обща административна практика, изразяваща се в драстично ограничаване на броя на кандидатите, които се допускат да влязат на ден в тези зони. Съдът приема, че наличието на тази практика е надлежно доказано от Комисията, която се е позовавала на редица международни доклади. В този контекст **Съдът припомня, че подаването на молба за международна закрила, преди тя да бъде регистрирана, внесена и разгледана, е основен етап в процедурата по предоставяне на международна закрила и че държавите членки не могат неоправдано да го забавят.** Напротив, те трябва да гарантират, че заинтересованите лица разполагат с възможност да подадат молба, включително на границата, веднага щом изразят воля за това.

На второ място, Съдът потвърждава, че както е постановил в неотдавнашното си решение⁹, **задължението за кандидатите за международна закрила да останат в някоя от транзитните зони, докато трае разглеждането на молбите им, представлява задържане** по смисъла на Директивата за приемането¹⁰. Имайки предвид това уточнение, Съдът приема, че разглежданата система за задържане е въведена за случаи, които не са предвидени от правото на Съюза, и без да се спазват обикновено свързаните с това гаранции.

Всъщност, от една страна, Съдът припомня, че случаите, в които е разрешено да се задържа кандидат за международна закрила, са изчерпателно изброени в Директивата за приемането¹¹. След като анализира всеки един от тези случаи, той обаче стига до извода, че унгарската система не попада в нито един от тях. Съдът разглежда по-специално хипотезата, при която държава членка може да задържи кандидат за международна закрила, за да се произнесе по правото му на влизане на нейна територия, като това задържане може да се извърши в рамките на процедура на границата, за да се провери, преди да се предостави право на влизане, дали молбата не е недопустима или дали не е

⁷ Решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, вж. също [Прессъобщение № 60/20](#).

⁸ Това задължение следва от член 6 във връзка с член 3 от Директивата за процедурите.

⁹ Цитираното по-горе решение от 14 май 2020 г.

¹⁰ Член 2, буква з) от тази директива.

¹¹ Член 8, параграф 3, първа алинея от тази директива.

лишена от основание по определени причини¹². **Съдът обаче счита, че условията, при които задържането е разрешено в рамките на тези процедури на границата, в случая не са изпълнени.**

От друга страна, Съдът подчертава, че Директивата за процедурите и Директивата за приемането налагат по-специално задържането да се разпорежи с писмено и мотивирано решение¹³, специфичните нужди на кандидатите, за които е установено, че са уязвими, и които се нуждаят от специални процедурни гаранции, да бъдат взети предвид, за да могат те да се ползват от „подходяща подкрепа“¹⁴, както и задържането на ненавършили пълнолетие лица да се прилага само като крайна мярка¹⁵. Именно поради това, че е общ и автоматичен, **режимът за задържане в транзитните зони, който е предвиден в унгарската правна уредба и който се прилага по отношение на всички кандидати, с изключение на непридружените ненавършили 14 години лица, не позволява на кандидатите да се ползват от тези гаранции.**

Съдът **отхвърля и довода на Унгария, че миграционната криза давала основание някои правила от Директивата за процедурите и от Директивата за приемането да бъдат дерогирани с оглед поддържане на обществения ред и опазване на вътрешната сигурност** в съответствие с член 72 ДФЕС¹⁶. В това отношение Съдът припомня, че този член трябва да се тълкува стриктно, и приема, че Унгария не е доказала надлежно необходимостта от прилагането му. Освен това Съдът подчертава, че положение, при което държава членка трябва да се справя с много голямо увеличаване на броя на молбите за международна закрила, е взето предвид в Директивата за процедурите и в Директивата за приемането, тъй като те съдържат специфични разпоредби, допускащи възможност за отклоняване от някои от обикновено прилаганите правила.

На трето място, Съдът приема, че Унгария **не е изпълнила задълженията си по Директивата за връщането, тъй като унгарската правна уредба допуска извеждане на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на страната, без преди това да бъдат спазени предвидените в тази директива процедури и гаранции**¹⁷. С оглед на това Съдът отбелязва, че тези граждани са принудително ескортирани от органите на полицията зад загражденията, намиращи се на няколко метра от границата със Сърбия, на ивица земя, на която няма изградена каквато и да било инфраструктура. Според Съда това принудително отвеждане е равносилно на извеждане по смисъла на Директивата за връщането, тъй като заинтересованите лица на практика нямат друг избор, освен да напуснат след това територията на Унгария, за да отидат в Сърбия. В този контекст Съдът припомня, че спрямо гражданин на трета страна, който е в незаконен престой и попада в приложното поле на Директивата за връщане, трябва да се провежда процедура за връщане при спазване на материалните и процесуалните гаранции, които тази директива установява, преди евентуално да се пристъпи към извеждането му, като се има предвид че към принудително извеждане се пристъпва само като крайна мярка. Освен това по съображения, аналогични на вече изложените, Съдът отхвърля доводите на Унгария, че на основание член 72 ДФЕС ѝ е позволено да дерогира материалните и процесуалните гаранции, установени с Директивата за връщането.

На четвърто място, Съдът приема, че **Унгария не е спазила правото**, което Директивата за процедурите предоставя по принцип на всеки кандидат за международна закрила, **за**

¹² Член 8, параграф 3, първа алинея, буква в) от Директивата за приемането и член 43 от Директивата за процедурите.

¹³ Член 9, параграф 2 от Директивата за приемането.

¹⁴ Член 24, параграф 3 от Директивата за процедурите.

¹⁵ Член 11, параграф 2 от Директивата за приемането.

¹⁶ Този член предвижда, че разпоредбите от дял V от Договора за функционирането на ЕС, които се отнасят до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, към които спадат и правилата за международната закрила, не засягат изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

¹⁷ Тези гаранции са предвидени по-специално в член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директивата за връщането.

оставане на територията на съответната държава членка след отхвърляне на молбата и до изтичането на срока, предвиден за подаване на жалба срещу този отказ, или, ако жалбата вече е подадена, до произнасянето по нея¹⁸. Всъщност Съдът отбелязва, че когато е обявена „кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция“, унгарската правна уредба подчинява упражняването на това право на правила, които не са в съответствие с правото на Съюза, и по-специално на задължението да се остане в транзитните зони, което задължение е сходно на задържане, противоречащо на Директивата за процедурите и на Директивата за приемането. Освен това в хипотезата, при която такава кризисна ситуация не е обявена, упражняването на това право е подчинено на условия, които, без непременно да противоречат на правото на Съюза, не са предвидени достатъчно ясно и точно, за да могат заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на правото им и да преценят съвместимостта на тези условия с Директивата за процедурите и Директивата за приемането.

ЗАБЕЛЕЖКА: Искът за установяване на неизпълнение на задължения, насочен срещу държава членка, която не е изпълнила задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, може да бъде предявен от Комисията или от друга държава членка. Ако Съдът установи неизпълнението, съответната държава членка трябва да се съобрази с решението във възможно най-кратък срок. Когато прецени, че държавата членка не се е съобщила със съдебното решение, Комисията може да предяви нов иск, като поиска налагане на имуществени санкции. Ако обаче мерките за транспониране на директива не са съобщени на Комисията, по нейно предложение Съдът може да наложи санкции още с първото съдебно решение.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда

[Пълният текст](#) на съдебното решение е публикуван на уебсайта CURIA в деня на обявяването

За допълнителна информация се свържете с Corina-Gabriela Socoliuc ☎ (+352) 4303 5536

Кадри от обявяването на решението са достъпни на „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106

¹⁸ Член 46, параграф 5 от Директивата за процедурите.