



Υπηρεσία Τύπου και
Πληροφόρησης

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΑΝΑΚΟΙΝΩΘΕΝ ΤΥΠΟΥ αριθ. 161/20

Λουξεμβούργο, 17 Δεκεμβρίου 2020

Απόφαση στην υπόθεση C-808/18
Επιτροπή κατά Ουγγαρίας

Η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης που αφορά τις διαδικασίες παροχής διεθνούς προστασίας και επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών

Ειδικότερα, ο περιορισμός της πρόσβασης στη διαδικασία διεθνούς προστασίας, η παράνομη κράτηση των αιτούντων την προστασία αυτή σε ζώνες διέλευσης καθώς και η μεταφορά των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών σε παραμεθόρια ζώνη, χωρίς να τηρούνται οι εγγυήσεις που διέπουν τη διαδικασία επιστροφής, συνιστούν παραβίαση του δικαίου της Ένωσης

Αντιδρώντας στη μεταναστευτική κρίση και στη συνακόλουθη άφιξη πολλών αιτούντων διεθνή προστασία, η Ουγγαρία προσάρμοσε τη νομοθεσία της σχετικά με το δικαίωμα ασύλου και την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Συγκεκριμένα, με νόμο του 2015¹ προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, η δημιουργία ζωνών διέλευσης στα σερβοουγγρικά σύνορα², στις οποίες διεξάγονται οι διαδικασίες ασύλου. Ο νόμος αυτός καθιέρωσε επίσης την έννοια της «κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης» η οποία συνεπάγεται, σε περίπτωση κήρυξης τέτοιας κατάστασης από την κυβέρνηση, την εφαρμογή κανόνων που εισάγουν παρεκκλίσεις ως εάν επρόκειτο περί κανόνων γενικής εφαρμογής. Το 2017, ένας νέος νόμος³ επέκτεινε τις περιπτώσεις στις οποίες μπορούσε να κηρυχθεί μια τέτοια κατάσταση κρίσης και τροποποίησε τις διατάξεις που επέτρεπαν παρέκκλιση από τις γενικές διατάξεις.

Το 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ήδη γνωστοποιήσει στην Ουγγαρία τις αμφιβολίες της ως προς τη συμβατότητα της νομοθεσίας της στον τομέα του ασύλου προς το δίκαιο της Ένωσης. Ο νόμος του 2017 δημιούργησε πρόσθετες ανησυχίες. Η Επιτροπή προσάπτει, μεταξύ άλλων, στην Ουγγαρία ότι, κατά παράβαση των ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων που προβλέπονται στην οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου⁴, στην οδηγία για την υποδοχή⁵ και στην οδηγία για την επιστροφή⁶, περιόρισε την πρόσβαση στη διαδικασία διεθνούς προστασίας, θέσπισε γενικευμένο καθεστώς κράτησης των αιτούντων την προστασία αυτή και προέβη σε αναγκαστική μεταφορά, σε μια παραμεθόρια λωρίδα γης, των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, χωρίς να τηρήσει τις εγγυήσεις που προβλέπει η οδηγία για την επιστροφή. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους ενώπιον του Δικαστηρίου, ζητώντας να

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (νόμος CXL του 2015 περί τροποποίησης ορισμένων νόμων στο πλαίσιο διαχείρισης της μαζικής μετανάστευσης) (Magyar Közlöny 2015/124).

² Πρόκειται για τις ζώνες διέλευσης της Röszke και της Tompa.

³ Határozati területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (νόμος XX του 2017 περί τροποποίησης ορισμένων νόμων σχετικά με την ενίσχυση της διαδικασίας που διεξάγεται σε φυλασσόμενη συνοριακή ζώνη) (Magyar Közlöny 2017/39).

⁴ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60) (στο εξής: οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου).

⁵ Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ΕΕ 2013, L 180, σ. 96) (στο εξής: οδηγία για την υποδοχή).

⁶ Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ 2008, L 348, σ. 98) (στο εξής: οδηγία για την επιστροφή).

διαπιστωθεί ότι ουσιώδες μέρος της σχετικής ουγγρικής νομοθεσίας αντιβαίνει σε ορισμένες διατάξεις των οδηγιών αυτών.

Το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου **δέχθηκε, κατά το κύριο μέρος της, την ασηκθεία από την Επιτροπή προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους.**

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Προκαταρκτικώς, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι έχει ήδη αποφανθεί επί ορισμένων από τα ζητήματα που εγείρει η προσφυγή αυτή με πρόσφατη απόφασή του⁷, εκδοθείσα στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής υποβληθείσας από ουγγρικό δικαστήριο. Επισημαίνει επίσης ότι, για να συμμορφωθεί με την απόφαση αυτή, η Ουγγαρία έκλεισε έκτοτε τις δύο ζώνες διέλευσης. Το Δικαστήριο διευκρινίζει, εντούτοις, ότι το κλείσιμο αυτό δεν ασκεί επιρροή στην παρούσα προσφυγή, δεδομένου ότι η κατάσταση πρέπει να εκτιμηθεί με βάση την ημερομηνία που είχε ορίσει η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη της για τη κάλυψη των κενών που διαπιστώθηκαν, ήτοι την 8η Φεβρουαρίου 2018.

Πρώτον, το Δικαστήριο κρίνει ότι η Ουγγαρία **παρέβη την υποχρέωσή της να διασφαλίσει πραγματική πρόσβαση στη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας⁸, καθόσον για τους υπηκόους τρίτων χωρών που επιθυμούσαν να έχουν πρόσβαση από τα σερβοουγγρικά σύνορα στη διαδικασία αυτή καθίστατο σχεδόν αδύνατον, στην πράξη, να υποβάλουν την αίτησή τους.** Η παράβαση αυτή οφείλεται σε συνδυασμό της εθνικής ρύθμισης, κατά την οποία οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας μπορούν, κατά γενικό κανόνα, να υποβάλλονται μόνο στη μια από τις δύο ζώνες διέλευσης, και μιας πάγιας και γενικευμένης διοικητικής πρακτικής των ουγγρικών αρχών, συνιστάμενης στον δραστικό περιορισμό του αριθμού των αιτούντων στους οποίους επιτρέπεται να εισέλθουν ημερησίως στις ζώνες αυτές. Κατά το Δικαστήριο, η ύπαρξη της πρακτικής αυτής αποδείχθηκε επαρκώς από την Επιτροπή, η οποία στηρίχθηκε σε πλείονες εκθέσεις διεθνών οργανισμών. Στο πλαίσιο αυτό, **το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας, πριν από την καταχώριση, την κατάθεση και την εξέτασή της, αποτελεί ουσιώδες στάδιο της διαδικασίας χορήγησης της προστασίας αυτής και ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να την καθυστερούν αδικαιολόγητα.** Αντιθέτως, **τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να υποβάλουν αίτηση, ακόμη και στα σύνορα, από τη στιγμή που θα εκδηλώσουν τη βούλησή τους συναφώς.**

Δεύτερον, το Δικαστήριο επιβεβαιώνει ότι, όπως έχει ήδη αποφανθεί προσφάτως⁹, **η υποχρέωση των αιτούντων διεθνή προστασία να διαμένουν σε μία από τις ζώνες διέλευσης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης της αίτησής τους αποτελεί κράτηση, κατά την έννοια της οδηγίας για την υποδοχή¹⁰.** Κατόπιν της διευκρίνισης αυτής, το Δικαστήριο κρίνει ότι το καθεστώς αυτό κράτησης θεσπίστηκε εκτός του πλαισίου των περιπτώσεων που προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης και χωρίς να τηρούνται οι εγγυήσεις που πρέπει να διέπουν το καθεστώς αυτό υπό κανονικές συνθήκες.

Συγκεκριμένα, αφενός, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι οι περιπτώσεις στις οποίες επιτρέπεται η θέση υπό κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία απαριθμούνται εξαντλητικώς στην οδηγία για την υποδοχή¹¹. Αφού όμως ανέλυσε καθεμία από τις εν λόγω περιπτώσεις, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το ουγγρικό καθεστώς δεν εμπίπτει σε καμία από αυτές. Το Δικαστήριο εξετάζει ειδικότερα την περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος μπορεί να θέσει υπό κράτηση τον αιτούντα διεθνή προστασία προκειμένου να αποφανθεί επί του δικαιώματος του αιτούντος να εισέλθει στο έδαφός του, καθόσον η θέση υπό κράτηση αυτή μπορεί να λάβει χώρα στο πλαίσιο διαδικασιών που διεξάγονται στα σύνορα, προκειμένου να εξακριβωθεί, πριν χορηγηθεί δικαίωμα εισόδου, μήπως η αίτηση είναι απαράδεκτη ή μήπως είναι αβάσιμη για ορισμένους συγκεκριμένους

⁷ Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság C-924/19 PPU και C-925/19 PPU· βλ. επίσης AT αριθ. 60/20.

⁸ Η υποχρέωση αυτή απορρέει από το άρθρο 6 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 αυτής.

⁹ Προπαρατεθείσα απόφαση της 14ης Μαΐου 2020.

¹⁰ Άρθρο 2, στοιχείο η', της οδηγίας αυτής.

¹¹ Άρθρο 8, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας αυτής.

λόγους ¹². **Το Δικαστήριο εκτιμά ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται η θέση υπό κράτηση στο πλαίσιο των διαδικασιών αυτών στα σύνορα δεν πληρούνται εν προκειμένω.**

Αφετέρου, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και η οδηγία για την υποδοχή επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, η κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία να διατάσσεται εγγράφως και να είναι αιτιολογημένη ¹³, οι ειδικές ανάγκες των αιτούντων που είναι ευάλωτα άτομα και χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων να λαμβάνονται υπόψη, προκειμένου να τους παρέχεται «επαρκής υποστήριξη» ¹⁴, και ακόμη, οι ανήλικοι να μην τίθενται υπό κράτηση παρά μόνον ως μέτρο έσχατης ανάγκης ¹⁵. Όμως, λόγω ιδίως του γενικευμένου και αυτόματου χαρακτήρα του, **το καθεστώς κράτησης που προβλέπεται από την ουγγρική νομοθεσία στις ζώνες διέλευσης**, το οποίο αφορά όλους τους αιτούντες πλην των ασυνόδευτων ανηλίκων κάτω των 14 ετών, **δεν επιτρέπει στους αιτούντες να απολαύουν των εγγυήσεων αυτών.**

Εξάλλου, το Δικαστήριο απορρίπτει το επιχείρημα της Ουγγαρίας ότι η μεταναστευτική κρίση δικαιολογεί την παρέκκλιση από ορισμένους κανόνες της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου και της οδηγίας για την υποδοχή, με σκοπό τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας, σύμφωνα με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ ¹⁶. Συναφώς, υπενθυμίζει ότι το άρθρο αυτό πρέπει να ερμηνεύεται στενά και εκτιμά ότι η Ουγγαρία δεν αποδεικνύει επαρκώς την ανάγκη της να εφαρμόσει τις των ως άνω παρεκκλίσεις. Επιπλέον, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και η οδηγία για την υποδοχή λαμβάνουν ήδη υπόψη την περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος πρέπει να αντιμετωπίσει πολύ σημαντική αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, καθόσον προβλέπουν, με ειδικές διατάξεις, τη δυνατότητα μη εφαρμογής ορισμένων από τους κανόνες που ισχύουν υπό κανονικές συνθήκες.

Τρίτον, το Δικαστήριο κρίνει ότι η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για την επιστροφή, καθόσον η ουγγρική νομοθεσία επιτρέπει την απομάκρυνση των παρανόμως διαμενόντων στο έδαφός της υπηκόων τρίτων χωρών, χωρίς να τηρούνται, προηγουμένως, οι διαδικασίες και εγγυήσεις που προβλέπονται στην οδηγία αυτή ¹⁷. Επ' αυτού, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι οι εν λόγω υπήκοοι μεταφέρονται αναγκαστικά, από τις αστυνομικές αρχές, προς την άλλη πλευρά της περίφραξης που έχει αναγερθεί σε απόσταση λίγων μέτρων από τα σύνορα με τη Σερβία, σε μια στενή λωρίδα γης χωρίς καμία υποδομή. Κατά το Δικαστήριο, η αναγκαστική αυτή μεταφορά ισοδυναμεί με απομάκρυνση, κατά την έννοια της οδηγίας για την επιστροφή, δεδομένου ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν έχουν, στην πράξη, άλλη επιλογή από το να εγκαταλείψουν στη συνέχεια το ουγγρικό έδαφος για να μεταβούν στη Σερβία. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι ο παρανόμως διαμένων υπήκοος τρίτης χώρας που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την επιστροφή πρέπει να υπόκειται σε διαδικασία επιστροφής, τηρουμένων των ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων που προβλέπει η οδηγία αυτή, πριν από την ενδεχόμενη απομάκρυνσή του, εξυπακουμένου ότι η αναγκαστική απομάκρυνση λαμβάνει χώρα μόνον ως έσχατη λύση. Εξάλλου, για λόγους ανάλογους με εκείνους που έχουν ήδη εκτεθεί, το Δικαστήριο απορρίπτει την επιχειρηματολογία της Ουγγαρίας ότι είχε δικαίωμα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 72 ΣΛΕΕ, να παρεκκλίνει από τις ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις που θεσπίζει η οδηγία για την επιστροφή.

Τέταρτον, το Δικαστήριο κρίνει ότι η Ουγγαρία δεν σεβάστηκε το δικαίωμα που παρέχεται, κατ' αρχήν, από την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου σε κάθε αιτούντα διεθνή προστασία να παραμείνει στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους μετά την απόρριψη της αίτησής του, μέχρι να λήξει η προθεσμία που προβλέπεται για την άσκηση προσφυγής κατά της

¹² Άρθρο 8, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ', της οδηγίας για την υποδοχή και άρθρο 43 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

¹³ Άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας για την υποδοχή.

¹⁴ Άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

¹⁵ Άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας για την υποδοχή.

¹⁶ Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι οι διατάξεις του τίτλου V της Συνθήκης ΛΕΕ, σχετικά με τον χώρο ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης, στις οποίες περιλαμβάνονται οι κανόνες για τη διεθνή προστασία, δεν θίγουν την άσκηση των ευθυνών που υπέχουν τα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.

¹⁷ Οι εγγυήσεις αυτές προβλέπονται, μεταξύ άλλων, στα άρθρα 5, 6, παράγραφος 1, 12, παράγραφος 1, 13, παράγραφος 1, της οδηγίας για την επιστροφή.

απόρριψης αυτής, ή, σε περίπτωση που έχει ήδη ασκηθεί προσφυγή, μέχρι να εκδοθεί απόφαση επ' αυτής¹⁸. Ειδικότερα, το Δικαστήριο τονίζει ότι, σε περίπτωση που έχει κηρυχθεί «κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης», η ουγγρική νομοθεσία εξαρτά την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος από κανόνες που αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης, ιδίως δε από την υποχρέωση διαμονής στις ζώνες διέλευσης, που προσομοιάζει με κράτηση αντίθετη προς την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και την οδηγία για την υποδοχή. Επιπλέον, σε περίπτωση που δεν έχει κηρυχθεί τέτοια κατάσταση κρίσης, η άσκηση του δικαιώματος αυτού εξαρτάται από προϋποθέσεις οι οποίες, χωρίς να είναι κατ' ανάγκην αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης, δεν προβλέπονται κατά τρόπο αρκούντως σαφή και ακριβή ώστε να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν την ακριβή έκταση του δικαιώματός τους και να είναι δυνατόν να εκτιμηθεί η συμβατότητα των προϋποθέσεων αυτών με την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου και την οδηγία για την υποδοχή.

ΥΠΟΜΝΗΣΗ: Η προσφυγή λόγω παραβάσεως, στρεφόμενη κατά κράτους μέλους το οποίο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης, μπορεί να ασκηθεί από την Επιτροπή ή από άλλο κράτος μέλος. Αν το Δικαστήριο διαπιστώσει την ύπαρξη παραβάσεως, το καθού κράτος μέλος πρέπει να συμμορφωθεί με την απόφαση το συντομότερο.

Όταν η Επιτροπή θεωρεί ότι το κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε προς την απόφαση, μπορεί να ασκήσει νέα προσφυγή, ζητώντας την επιβολή χρηματικών κυρώσεων. Πάντως, σε περίπτωση μη ανακοινώσεως στην Επιτροπή των μέτρων για τη μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, το Δικαστήριο μπορεί, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, να επιβάλει κυρώσεις με την πρώτη του απόφαση.

Ανεπίσημο έγγραφο προοριζόμενο για τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, το οποίο δεν δεσμεύει το Δικαστήριο.

Το [πλήρες κείμενο](#) της αποφάσεως είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα CURIA από την ημερομηνία δημοσίευσής της

Επικοινωνία: Estella Cigna-Αγγελίδη ☎ (+352) 4303 2582

Στιγμιότυπα από τη δημοσίευση της αποφάσεως διατίθενται από το "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

¹⁸ Άρθρο 46, παράγραφος 5, της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.