



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 161/20
U Luxembourg u 17. prosinca 2020.

Presuda u predmetu C-808/18
Komisija/Mađarska

Mađarska je povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije u pogledu postupaka za priznavanje međunarodne zaštite i vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom

Konkretno, ograničavanje pristupa postupku međunarodne zaštite, nezakonito zadržavanje tražitelja te zaštite u tranzitnim zonama i sprovođenje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u granično područje, ne poštujući jamstva koja prate postupak vraćanja, predstavljaju povrede prava Unije

Reagirajući na migracijsku krizu i istodobni dolazak mnogobrojnih tražitelja međunarodne zaštite, Mađarska je donijela propis o pravu azila i vraćanju državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Zakon iz 2015.¹ tako je, uz ostalo, predviđao stvaranje tranzitnih zona smještenih na srbijansko-mađarskoj granici², u kojima su se primjenjivali postupci za priznavanje azila. Taj je zakon uveo i pojam „krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja”, s posljedičnom primjenom, kada vlada proglaši takvo stanje, derogatornih pravila koja imaju značaj općih pravila. Novi zakon³ iz 2017. proširio je slučajeve kad je moguće proglasiti postojanje takvog kriznog stanja te je izmijenio odredbe koje omogućavaju odstupanje od općih pravila.

Europska komisija već 2015. Mađarskoj je priopćila da ima dvojbe o usklađenosti njezina propisa u području azila s pravom Unije. Zakon iz 2017. pobudio je dodatne zabrinutosti. Komisija Mađarskoj posebno prigovara da je kršenjem materijalnih i postupovnih jamstava predviđenih direktivama o postupcima⁴, prijatu⁵ i vraćanju⁶ ograničila pristup postupku međunarodne zaštite, uvela opće primjenjiv sustav zadržavanja tražitelja te zaštite i prisilno sprovođila državljanu trećih zemalja s nezakonitim boravkom u graničnom kopnenom pojasu, ne poštujući jamstva predviđena Direktivom o vraćanju. U tom kontekstu, Komisija je Sudu podnijela tužbu zbog povrede obveze, tražeći da se utvrdi da znatan dio mađarskog propisa u tom području krši pojedine odredbe tih direktiva.

Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, **prihvatio najveći dio Komisijine tužbe zbog povrede obveze.**

Ocjena Suda

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Zakon br. CXL iz 2015. o izmjeni određenih zakona u kontekstu upravljanja masovnim useljavanjem) (Magyar Közlöny 2015/124)

² Tranzitne zone Röszke i Tompa

³ Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Zakon br. XX iz 2017. o izmjeni određenih zakona o jačanju postupka koji se provodi u nadziranom graničnom području) (Magyar Közlöny 2017/39)

⁴ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravak SL 2020., L 76, str. 38.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o postupcima)

⁵ Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o prijatu)

⁶ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju)

Uvodno, Sud naglašava da je neke od problema koje otvara predmetna tužba već riješio u nedavnoj presudi⁷ donesenoj povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio mađarski sud. Također napominje da je radi postupanja po toj presudi Mađarska potom zatvorila svoje dvije tranzitne zone. Sud ipak napominje da to zatvaranje ne utječe na predmetni postupak jer stanje treba ocjenjivati na dan koji je Komisija u obrazloženom mišljenju odredila za ispravljanje utvrđenih propusta, odnosno 8. veljače 2018.

Kao prvo, Sud zaključuje da je Mađarska **povrijedila svoju obvezu osiguravanja djelotvornog pristupa postupku za priznavanje međunarodne zaštite⁸ jer su državljani trećih zemalja koji su željeli pristupiti tom postupku sa srbijansko-mađarske granice u praksi bili suočeni gotovo s nemogućnošću podnošenja svojeg zahtjeva.** Ta povreda proizlazi iz kombinacije nacionalnog propisa, prema kojem se zahtjevi za međunarodnu zaštitu u pravilu mogu podnijeti samo u jednoj od dviju tranzitnih zona, i ustaljene i opće primjenjive upravne prakse koju su uvela mađarska tijela, a kojom se drastično ograničava broj tražitelja koji dnevno imaju pravo ući u te zone. Sud smatra da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala postojanje te prakse, što je potkrijepila s nekoliko međunarodnih izvještaja. U tom kontekstu, **Sud podsjeća na to da je iznošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, prije njegove registracije, podnošenja i razmatranja, glavni stadij u postupku odobravanja te zaštite i da ga države članice ne smiju neopravdano odgađati.** Upravo suprotno, **one moraju osigurati da zainteresirane osobe imaju mogućnost podnijeti zahtjev, uključujući i na granicama, čim o tome očituju volju.**

Kao drugo, Sud potvrđuje, kao što je to već nedavno utvrdio⁹, da **obveza tražitelja međunarodne zaštite da u jednoj od tranzitnih zona ostanu tijekom cijelog postupka razmatranja svojeg zahtjeva predstavlja zadržavanje** u smislu Direktive o prihvatu¹⁰. Polazeći od te činjenice, Sud zaključuje da je ovaj sustav zadržavanja bio uveden izvan slučajeva predviđenih pravom Unije, i to bez poštovanja jamstava koja ga u pravilu moraju pratiti.

Naime, s jedne strane, Sud podsjeća na to da se slučajevi kad je dopušteno zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite taksativno nabrajaju u Direktivi o prihvatu¹¹. Međutim, nakon što je analizirao svaki od tih slučajeva, zaključuje da mađarski sustav ne spada ni u jedan od njih. Sud posebno analizira slučaj kad država članica može zadržati tražitelja međunarodne zaštite radi odlučivanja o njegovu pravu ulaska na svoje državno područje, pri čemu do tog zadržavanja može doći u okviru postupaka koji se provode na granici radi provjere, prije priznavanja prava ulaska, je li zahtjev nedopušten ili bez osnove zbog točno određenih razloga¹². No **Sud smatra da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uvjeti pod kojima je u okviru tih postupaka na granici dopušteno zadržavanje.**

S druge strane, Sud naglašava da direktive o postupcima i prihvatu propisuju, među ostalim, da zadržavanje treba odrediti u pisanom obliku i da mora biti obrazloženo¹³, da moraju biti uzete u obzir specifične potrebe tražitelja za koje je utvrđeno da su ranjivi i da su im potrebna posebna postupovna jamstva kako bi ostvarili „odgovarajuću pomoć“¹⁴ ili pak da maloljetnici mogu biti zadržani samo u krajnjem slučaju¹⁵. Međutim, prije svega zbog svoje opće primjenjivosti i automatizma, **režim zadržavanja u tranzitnim zonama predviđen mađarskim propisom, koji obuhvaća sve tražitelje osim maloljetnika bez pratnje mlađih od 14 godina, tražiteljima ne omogućava da ostvare ta jamstva.**

Osim toga, Sud **odbacuje argument Mađarske da je migracijska kriza opravdavala odstupanje od pojedinih pravila direktiva o postupcima i prihvatu, radi održavanja javnog**

⁷ Presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) i [C-925/19 PPU](#); vidjeti također [PM br. 60/20](#).

⁸ Ta obveza proizlazi iz članka 6. Direktive o postupcima u vezi njezinim člankom 3.

⁹ Navedena presuda od 14. svibnja 2020.

¹⁰ Članak 2. točka (h) te direktive

¹¹ Članak 8. stavak 3. prvi podstavak te direktive

¹² Članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (c) Direktive o prihvatu i članak 43. Direktive o postupcima

¹³ Članak 9. stavak 2. Direktive o prihvatu

¹⁴ Članak 24. stavak 3. Direktive o postupcima

¹⁵ Članak 11. stavak 2. Direktive o prihvatu

reda i zaštite unutarnje sigurnosti u skladu s člankom 72. UFEU-a¹⁶. U tom pogledu podsjeća na to da taj članak treba usko tumačiti i smatra da Mađarska nije u dovoljnoj mjeri dokazala da je postojala potreba za njegovu primjenu. Nadalje, Sud naglašava da direktive o postupcima i prihvatu već uzimaju u obzir situaciju kad država članica mora odgovoriti na vrlo veliko povećanje broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu jer se posebnim odredbama tih direktiva predviđa mogućnost isključivanja određenih pravila koja su u normalno vrijeme obvezna.

Kao treće, Sud zaključuje da je Mađarska **povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive o vraćanju jer mađarski propis omogućava udaljavanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom na njezinu području bez prethodnog poštovanja postupaka i jamstava predviđenih tom direktivom**¹⁷. U tom pogledu Sud ističe da policijska tijela prisilno sprovode te državljane s druge strane ograde koja je podignuta nekoliko metara od granice sa Srbijom, na kopnenom pojasu bez ikakve infrastrukture. Prema mišljenju Suda, to je prisilno sprovođenje izjednačeno s udaljšavanjem u smislu Direktive o vraćanju zato što zainteresirane osobe u praksi nemaju drugog izbora nego nakon toga napustiti državno područje Mađarske i otići u Srbiju. U tom kontekstu Sud podsjeća na to da se na državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom obuhvaćenog područjem primjene Direktive o vraćanju mora primijeniti postupak vraćanja poštujući materijalna i postupovna jamstva uspostavljena tom direktivom, prije nego što se eventualno provede njegovo udaljavanje, s obzirom na to da se prisilno udaljavanje provodi tek kao krajnja mjera. Osim toga, zbog razloga sličnih onima već izloženima, Sud odbija argumentaciju Mađarske da joj je na temelju članka 72. UFEU-a bilo dopušteno odstupiti od materijalnih i postupovnih jamstava uspostavljenih Direktivom o vraćanju.

Kao četvrto, Sud smatra da **Mađarska nije poštovala pravo**, koje Direktiva o postupcima načelno priznaje svim tražiteljima međunarodne zaštite, **na ostanak na državnom području odnosne države članice nakon odbijanja njihova zahtjeva, do isteka roka predviđenog za podnošenje pravnog lijeka protiv te odluke o odbijanju ili, ako je podnesen pravni lijek, dok se o njemu ne odluči**¹⁸. Naime, Sud ističe da, u slučaju kad je proglašeno „krizno stanje nastalo zbog masovnog useljavanja“, mađarski propis uvjetuje ostvarivanje tog prava pravilima koja nisu u skladu s pravom Unije, posebno obvezom ostanka u tranzitnim zonama, koja ima sličnosti sa zadržavanjem, protivnim direktivama o postupcima i prihvatu. Također, u slučaju kad nije proglašeno takvo stanje, ostvarivanje tog prava podliježe uvjetima koji, iako nužno nisu protivni pravu Unije, nisu dovoljno jasno i precizno određeni kako bi se zainteresirana osoba mogla upoznati s točnim opsegom svojeg prava i kako bi se moglo ocijeniti jesu li ti uvjeti u skladu s direktivama o postupcima i prihvatu.

NAPOMENA: Tužbu zbog povrede obveze protiv države članice koja nije ispunila obveze koje proizlaze iz prava Unije mogu podnijeti Komisija ili druga država članica. Ako Sud utvrdi postojanje povrede, dotična država članica mora postupiti u skladu s presudom u najkraćem roku.

Ako Komisija smatra da država članica nije postupila u skladu s presudom, može podnijeti novu tužbu kojom će zahtijevati novčane sankcije. Međutim, u slučaju kad država nije Komisiji priopćila mjere kojima provodi direktivu, Sud može, na Komisijin prijedlog, nametnuti sankcije već u postupku koji dovodi do prve presude.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) presude objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Corina-Gabriela Socoliuc ☎ (+352) 4303 5536

Snimke s objave presude nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106

¹⁶ Taj članak određuje da odredbe sadržane u glavi V. UFEU-a, koja uređuje područje sigurnosti, slobode i pravde, u koje spadaju i pravila o međunarodnoj zaštiti, ne utječu na izvršavanje odgovornosti država članica u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti.

¹⁷ Ta su jamstva predviđena, među ostalim, člankom 5., člankom 6. stavkom 1., člankom 12. stavkom 1. i člankom 13. stavkom 1. Direktive o vraćanju.

¹⁸ Članak 46. stavak 5. Direktive o postupcima