



Presă și informare

Curtea de Justiție a Uniunii Europene
COMUNICAT DE PRESĂ nr. 161/20
Luxemburg, 17 decembrie 2020

Hotărârea în cauza C-808/18
Comisia/Ungaria

Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care decurg din dreptul Uniunii în materie de proceduri referitoare la acordarea protecției internaționale și la returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală

În special, limitarea accesului la procedura de protecție internațională, detenția ilegală a solicitanților acestei protecții în zone de tranzit, precum și returnarea într-o zonă de frontieră a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, fără a respecta garanțiile aferente unei proceduri de returnare, constituie neîndepliniri ale obligațiilor prevăzute de dreptul Uniunii

Ca reacție la criza generată de migrație și la sosirea corelativă a unui număr mare de solicitanți de protecție internațională, Ungaria a adaptat reglementarea sa referitoare la dreptul de azil și la returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Astfel, o lege din anul 2015¹ a prevăzut printre altele crearea unor zone de tranzit situate la frontiera sârbo-maghiară², în care sunt aplicate procedurile de azil. Această lege a introdus de asemenea noțiunea de „situație de criză generată de o imigrare masivă”, care conduce, atunci când o asemenea situație este declarată de guvern, la aplicarea unor norme derogatorii ca norme generale. În anul 2017, o nouă lege³ a extins cazurile în care guvernul poate să declare existența unei asemenea situații de criză și a modificat dispozițiile care permit derogarea de la dispozițiile generale.

În anul 2015, Comisia comunicase deja Ungariei îndoielile sale cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementării maghiare în materie de azil. Legea din anul 2017 a dat naștere unor preocupări suplimentare. Comisia impută Ungariei în special faptul că, prin nerespectarea garanțiilor materiale și procedurale prevăzute de Directiva privind procedurile⁴, de Directiva privind primirea⁵ și de Directiva privind returnarea⁶, a limitat accesul la procedura de protecție internațională, a instituit un sistem generalizat de detenție a solicitanților acestei protecții și a recurs la întoarcerea forțată, pe o fâșie de teren de la frontieră, a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, fără a respecta garanțiile prevăzute de Directiva privind returnarea. În acest context, Comisia a introdus o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții, pentru a se constata că o parte substanțială a reglementării maghiare în materie încalcă anumite dispoziții ale acestor directive.

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Legea nr. CXL din 2015 de modificare a unor legi în contextul gestionării imigrării masive) (Magyar Közlöny 2015/124).

² Zonele de tranzit Röszke și Tompa.

³ Határozzeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Legea nr. XX din 2017 de modificare a unor legi privind consolidarea procedurii aplicate în zona de frontieră supravegheată) (Magyar Közlöny 2017/39).

⁴ Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60) (denumită în continuare „Directiva privind procedurile”).

⁵ Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96) (denumită în continuare „Directiva privind primirea”).

⁶ Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98, rectificare în JO 2018, L 256, p. 120) (denumită în continuare „Directiva privind returnarea”).

Curtea, întrunită în Marea Cameră, **a admis partea esențială a acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor care a fost introdusă de Comisie.**

Aprecierea Curții

Cu titlu introductiv, Curtea subliniază că a soluționat deja unele dintre problematicile invocate prin intermediul acestei acțiuni într-o hotărâre recentă⁷, pronunțată în cadrul unei trimeri preliminare adresate de o instanță maghiară. Curtea reține de asemenea că, pentru a se conforma acestei hotărâri, Ungaria a închis de la acel moment cele două zone de tranzit ale acesteia. Curtea precizează totuși că această închidere este lipsită de incidență asupra prezentei acțiuni, întrucât situația trebuie să fie apreciată la data care fusese stabilită de Comisie în avizul său motivat pentru remedierea lacunelor constatate, și anume 8 februarie 2018.

În primul rând, Curtea statuează că Ungaria **nu și-a îndeplinit obligația de a asigura un acces efectiv la procedura de acordare a protecției internaționale⁸, întrucât resortisanții țărilor terțe care doresc să aibă acces, de la frontiera sârbo-maghiară, la această procedură au fost confrunțați, în fapt, cu o cvasiimposibilitate de a-și depune cererea.** Această neîndeplinire a obligațiilor rezultă dintr-o coroborare a reglementării naționale, potrivit căreia cererile de protecție internațională nu pot fi depuse, ca regulă generală, decât în una dintre cele două zone de tranzit, cu o practică administrativă constantă și generalizată, instituită de autoritățile maghiare, care constă în limitarea drastică a numărului solicitanților autorizați să intre zilnic în aceste zone. În opinia Curții, existența acestei practici a fost demonstrată suficient de Comisie, care s-a întemeiat pe mai multe rapoarte internaționale. În acest context, **Curtea amintește că depunerea unei cereri de protecție internațională, înainte de înregistrarea, de introducerea și de examinarea acesteia, este o etapă esențială în procedura de acordare a acestei protecții și că statele membre nu o pot întârzia în mod nejustificat.** Dimpotrivă, **statele membre trebuie să garanteze că persoanele interesate pot fi în măsură să depună o cerere, inclusiv la frontiere, de îndată ce își exprimă voința în acest sens.**

În al doilea rând, Curtea confirmă, astfel cum a statuat recent⁹, că **obligația impusă solicitanților de protecție internațională de a rămâne într-una dintre zonele de tranzit pe durata întregii proceduri de examinare a cererii lor constituie o detenție, în sensul Directivei privind primirea¹⁰.** Odată făcută această precizare, Curtea statuează că acest sistem de detenție a fost instituit în afara cazurilor prevăzute de dreptul Uniunii și fără respectarea garanțiilor care trebuie, în mod normal, să îl încadreze.

Astfel, pe de o parte, Curtea amintește că situațiile în care este autorizată plasarea în detenție a unui solicitant de protecție internațională sunt enumerate în mod exhaustiv de Directiva privind primirea¹¹. Or, după ce a analizat fiecare dintre aceste situații, Curtea concluzionează că sistemul maghiar nu se încadrează în niciuna dintre ele. Curtea examinează în special ipoteza în care un stat membru poate plasa un solicitant de protecție internațională în detenție pentru a se pronunța cu privire la dreptul de intrare pe teritoriul său, această plasare în detenție putând avea loc în cadrul unor proceduri puse în aplicare la frontieră, pentru a verifica, înainte de a acorda un drept de intrare, dacă cererea nu este inadmisibilă sau dacă nu este lipsită de temei pentru anumite motive determinate¹². Or, **Curtea consideră că condițiile în care plasarea în detenție este autorizată în cadrul acestor proceduri la frontieră nu sunt îndeplinite în speță.**

Pe de altă parte, Curtea subliniază că Directiva privind procedurile și Directiva privind primirea impun printre altele ca o plasare în detenție să fie dispusă în scris și să fie motivată¹³, ca nevoile

⁷ Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) și [C-925/19 PPU](#); a se vedea de asemenea [CP nr. 60/20](#).

⁸ Această obligație reiese din articolul 6 din Directiva privind procedurile coroborat cu articolul 3 din directiva menționată.

⁹ Hotărârea din 14 mai 2020 citată mai sus.

¹⁰ Articolul 2 litera (h) din această directivă.

¹¹ Articolul 8 alineatul (3) primul paragraf din această directivă.

¹² Articolul 8 alineatul (3) primul paragraf litera (c) din Directiva privind primirea și articolul 43 din Directiva privind procedurile.

¹³ Articolul 9 alineatul (2) din Directiva privind primirea.

specifice ale solicitanților care au fost identificați ca fiind vulnerabili și care necesită garanții procedurale speciale să fie luate în considerare pentru ca ei să beneficieze de un „sprijin adecvat”¹⁴ sau, de asemenea, ca minorii să nu fie plasați în detenție decât în ultimă instanță¹⁵. Or, din cauza în special a caracterului său generalizat și automat, **regimul de detenție prevăzut de reglementarea maghiară în zonele de tranzit**, care îi privește pe toți solicitanții, în afara minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani, **nu permite solicitanților să beneficieze de aceste garanții**.

În plus, Curtea **respinge argumentul Ungariei potrivit căruia criza generată de migrație ar fi justificat derogarea de la anumite norme ale Directivei privind procedurile și ale Directivei privind primirea în vederea menținerii ordinii publice și a apărării securității interne**, în conformitate cu articolul 72 TFUE¹⁶. În această privință, Curtea amintește că acest articol trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte și apreciază că Ungaria nu demonstrează în mod suficient necesitatea de a fi recurs la această derogare. Mai mult, Curtea subliniază că Directiva privind procedurile și Directiva privind primirea iau în considerare deja situația în care un stat membru trebuie să se confrunte cu o creștere foarte însemnată a numărului de cereri de protecție internațională, deoarece aceste directive prevăd, prin intermediul unor dispoziții specifice, posibilitatea de abatere de la unele dintre normele impuse într-o perioadă normală.

În al treilea rând, Curtea statuează că Ungaria **nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei privind returnarea, în măsura în care reglementarea maghiară permite îndepărtarea resortisanților țărilor terțe care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriu fără a respecta în prealabil procedurile și garanțiile prevăzute de această directivă**¹⁷. Cu privire la acest aspect, Curtea arată că acești resortisanți sunt escortați în mod forțat de autoritățile de poliție de cealaltă parte a unui gard construit la câțiva metri de frontiera cu Serbia, pe o fâșie de teren lipsită de orice infrastructură. În opinia Curții, această întoarcere forțată este asimilată cu o îndepărtare, în sensul Directivei privind returnarea, întrucât, în practică, persoanele interesate nu au altă opțiune decât să părăsească ulterior teritoriul maghiar pentru a se deplasa în Serbia. În acest context, Curtea amintește că un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, care intră în domeniul de aplicare al Directivei privind returnarea, trebuie să facă obiectul unei proceduri de returnare, cu respectarea garanțiilor materiale și procedurale pe care le instituie această directivă, înainte de a se recurge, dacă este cazul, la îndepărtarea sa, în sensul că îndepărtarea forțată nu intervine decât în ultimă instanță. Pe de altă parte, pentru motive analoge celor deja arătate, Curtea respinge argumentația Ungariei potrivit căreia îi era permis, în temeiul articolului 72 TFUE, să deroge de la garanțiile materiale și procedurale instituite prin Directiva privind returnarea.

În al patrulea rând, Curtea consideră că **Ungaria nu a respectat dreptul**, acordat, în principiu, de Directiva privind procedurile oricărui solicitant de protecție internațională, **de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză după respingerea cererii sale până la expirarea termenului prevăzut pentru a introduce o cale de atac împotriva acestei respingeri sau, în cazul în care a fost introdusă o cale de atac, până la momentul pronunțării asupra acesteia**¹⁸. Astfel, Curtea arată că în ipoteza în care a fost declarată o „situație de criză generată de o imigrare masivă”, reglementarea maghiară supune exercitarea acestui drept unor modalități care nu respectă dreptul Uniunii, în special obligația de a rămâne în zonele de tranzit, care se aseamănă cu o detenție contrară Directivei privind procedurile și Directivei privind primirea. Pe de altă parte, în ipoteza în care nu a fost declarată o asemenea situație, exercitarea acestui drept este supusă unor condiții care, fără a fi în mod necesar contrare dreptului Uniunii, nu sunt prevăzute într-un mod suficient de clar și de precis pentru a permite persoanelor interesate să cunoască întinderea exactă a dreptului lor și să aprecieze compatibilitatea acestor condiții cu Directiva privind procedurile și cu Directiva privind primirea.

¹⁴ Articolul 24 alineatul (3) din Directiva privind procedurile.

¹⁵ Articolul 11 alineatul (2) din Directiva privind primirea.

¹⁶ Acest articol prevede că dispozițiile cuprinse în titlul V din Tratatul FUE, referitor la spațiul de securitate, libertate și justiție, din care fac parte normele privind protecția internațională, nu aduc atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne.

¹⁷ Aceste garanții sunt prevăzute în special la articolul 5, la articolul 6 alineatul (1), la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind returnarea.

¹⁸ Articolul 46 alineatul (5) din Directiva privind procedurile.

MENȚIUNE: O acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, care este îndreptată împotriva unui stat membru care nu își respectă obligațiile care decurg din dreptul Uniunii, poate fi formulată de către Comisie sau de către un alt stat membru. În cazul în care Curtea de Justiție constată neîndeplinirea obligațiilor, statul membru în cauză trebuie să se conformeze de îndată hotărârii pronunțate.

În cazul în care consideră că statul membru nu s-a conformat hotărârii, Comisia poate introduce o nouă acțiune prin care să solicite aplicarea unor sancțiuni pecuniare. Cu toate acestea, în situația în care nu au fost comunicate Comisiei măsurile de transpunere a unei directive, Curtea poate aplica sancțiuni, la propunerea Comisiei, de la stadiul primei hotărâri.

Document neoficial, destinat presei, care nu angajează răspunderea Curții de Justiție.

[Textul integral](#) al hotărârii se publică pe site-ul CURIA în ziua pronunțării.

Persoana de contact pentru presă: Corina-Gabriela Socoliuc ☎ (+352) 4303 5536

Imagini de la pronunțarea hotărârii sunt disponibile pe „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106