Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PRIIT PIKAMÄE
της 25ης Ιουνίου 2020[1]

Υπόθεση C-808/18

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ουγγαρίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Οδηγία 2013/32/ΕΕ – Εθνική διαδικασία εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας – Άρθρο 6 – Πραγματική πρόσβαση – Άρθρο 43 – Διαδικαστικές εγγυήσεις – Άρθρο 46, παράγραφοι 5 και 6 – Έλλειψη ανασταλτικού αποτελέσματος των προσφυγών που ασκούνται κατά των διοικητικών αποφάσεων περί άρνησης αναγνώρισης του καθεστώτος πρόσφυγα – Οδηγία 2013/33/ΕΕ – Άρθρο 2, στοιχείο η′ – Υποχρεωτική τοποθέτηση σε ζώνες διέλευσης – Έννοια του όρου "κράτηση" – Οδηγία 2008/115/ΕΚ – Άρθρο 5, άρθρο 6, παράγραφος 1, άρθρο 12, παράγραφος 1, και άρθρο 13, παράγραφος 1 – Επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών»

Περιεχόμενα

I. Το νομικό πλαίσιο 3

A. Το δίκαιο της Ένωσης 3

1. Η οδηγία 2008/115 3

2. Η οδηγία 2013/32 4

3. Η οδηγία 2013/33 6

B. Το ουγγρικό δίκαιο 8

1. Ο νόμος περί του δικαιώματος ασύλου 8

2. Ο νόμος περί των συνόρων του κράτους 10

II. Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία 10

III. Ανάλυση 13

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

Α. Επί της ελλείψεως πραγματικής πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου 13

1. Επιχειρήματα των διαδίκων 13

2. Εκτίμηση 15

α) Επί του ακριβούς προσδιορισμού της υποχρέωσης που αποτελεί αντικείμενο της αιτίασης 15

β) Εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση 17

Β. Επί της παραβάσεως των εφαρμοστέων στις αιτήσεις διεθνούς προστασίας διαδικαστικών κανόνων 21

1. Επιχειρήματα των διαδίκων 21

2. Εκτίμηση 22

α) Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32 23

β) Επί της μη τηρήσεως των εγγυήσεων που προβλέπονται στο άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32 24

γ) Επί του άρθρου 72 ΣΛΕΕ 26

Γ. Επί της γενικευμένης κράτησης των αιτούντων άσυλο και της μη τήρησης των σχετικών διαδικαστικών εγγυήσεων 28

1. Επιχειρήματα των διαδίκων 28

2. Εκτίμηση 30

α) Επί της υπάρξεως κράτησης 30

β) Επί της νομιμότητας της κράτησης 34

Δ. Επί της μη τηρήσεως των προβλεπόμενων από την οδηγία 2008/115 διαδικασιών 35

1. Επιχειρήματα των διαδίκων 35

2. Εκτίμηση 37

α) Επί της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 37

β) Επί του άρθρου 72 ΣΛΕΕ 39

Ε. Επί της έλλειψης αποτελεσματικότητας των προσφυγών που ασκούνται κατά των αποφάσεων περί απόρριψης αίτησης ασύλου 40

1. Επιχειρήματα των διαδίκων 40

2. Εκτίμηση 42

IV. Δικαστικά έξοδα 46

V. Πρόταση 46

1. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή, βάσει του άρθρου 258, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, με αίτημα να αναγνωριστεί ότι η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2013/32/ΕΕ[2], της οδηγίας 2013/33/ΕΕ[3] και της οδηγίας 2008/115/ΕΚ[4].

2. Η προσφυγή αυτή, η οποία έχει εξαιρετικά ευρύ περιεχόμενο, θέτει υπό αμφισβήτηση τη συμβατότητα προς το δίκαιο της Ένωσης σημαντικού μέρους της ουγγρικής νομοθεσίας που διέπει τις διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου και τις διαδικασίες για τη διενέργεια της επιστροφής των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παρανόμως στο έδαφος της Ουγγαρίας. Τα νομικά ζητήματα που εγείρει έχουν αναμφίβολα ενδιαφέρον, ιδίως όσον αφορά το αν η κατάσταση των αιτούντων άσυλο που φιλοξενούνται στις ζώνες διέλευσης στα σερβοουγγρικά σύνορα πρέπει να χαρακτηριστεί «κράτηση» κατά την έννοια της οδηγίας 2013/33.

3. Το αντικείμενο της εκδοθησόμενης απόφασης είναι ευαίσθητο, κατά μείζονα λόγο διότι η ερμηνεία του Δικαστηρίου θα μπορούσε, υπό τις παρούσες συνθήκες, τη στιγμή που άλλα κράτη μέλη καθιστούν πιο αυστηρές τις εθνικές νομοθεσίες τους στον συγκεκριμένο τομέα, να έχει συνέπειες που θα βαίνουν πολύ πέραν της υπό κρίση υπόθεσης.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2008/115

4. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν την παρούσα οδηγία στους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι:

α) υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, ή συλλαμβάνονται ή παρακολουθούνται από τις αρμόδιες αρχές σε σχέση με παράνομη χερσαία, θαλάσσια ή εναέρια διέλευση των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους και στους οποίους δεν έχει, εν συνεχεία, χορηγηθεί άδεια ή δικαίωμα να παραμείνουν στο εν λόγω κράτος μέλος,

[…]».

5. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 5.»

2 Οδηγία 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, και διορθωτικά ΕΕ 2015, L 29, σ. 16, και ΕΕ 2015, L 114, σ. 25).

3 Οδηγία 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).

4 Οδηγία 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).

6. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της ως άνω οδηγίας έχει ως εξής:

«Οι αποφάσεις επιστροφής και –, εάν έχουν εκδοθεί, – οι αποφάσεις απαγόρευσης εισόδου και οι αποφάσεις απομάκρυνσης εκδίδονται εγγράφως και περιλαμβάνουν τους νομικούς και πραγματικούς λόγους καθώς και πληροφορίες για τα διαθέσιμα [μέσα έννομης προστασίας].»

7. Κατά το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115:

«Στον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας διατίθεται αποτελεσματικό [μέσο έννομης προστασίας] το οποίο του επιτρέπει να προσφεύγει κατά των αποφάσεων που αφορούν την επιστροφή ή να ζητεί την επανεξέτασή τους, όπως αναφέρεται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, ενώπιον αρμόδιας δικαστικής ή διοικητικής αρχής ή αρμόδιου οργάνου που απαρτίζεται από μέλη αμερόληπτα και απολαύοντα εχέγγυα ανεξαρτησίας.»

2. Η οδηγία 2013/32

8. Το άρθρο 3 της οδηγίας 2013/32 προβλέπει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται σε όλες τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στο έδαφος, περιλαμβανομένων των συνόρων, στα χωρικά ύδατα ή στις ζώνες διέλευσης των κρατών μελών, καθώς και στην ανάκληση διεθνούς προστασίας.

[…]»

9. Το άρθρο 6 της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«1. Όταν ένα πρόσωπο υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας σε αρχή αρμόδια για την καταχώριση των αιτήσεων αυτών δυνάμει του εθνικού δικαίου, η καταχώριση γίνεται το αργότερο τρεις εργάσιμες ημέρες μετά την υποβολή της αίτησης.

Εάν η αίτηση διεθνούς προστασίας υποβάλλεται σε άλλες αρχές οι οποίες ενδεχομένως λαμβάνουν τέτοιες αιτήσεις αλλά δεν είναι αρμόδιες για την καταχώριση δυνάμει του εθνικού δικαίου, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η καταχώριση να γίνεται το αργότερο έξι εργάσιμες ημέρες μετά την υποβολή της αίτησης.

[…]

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε το πρόσωπο το οποίο έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας να έχει πραγματική δυνατότητα να την καταθέσει το ταχύτερο δυνατό. Όταν ο αιτών δεν καταθέτει την αίτησή του, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν το άρθρο 28 αναλόγως.

3. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 2, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας να κατατίθενται αυτοπροσώπως και/ή σε καθορισμένο χώρο.

[…]

5. Όταν μεγάλος αριθμός ταυτόχρονων αιτήσεων διεθνούς προστασίας από υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς καθιστά πολύ δύσκολη στην πράξη την τήρηση της προθεσμίας της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν παράταση της προθεσμίας σε 10 εργάσιμες ημέρες.»

10. Το άρθρο 24, παράγραφος 3, της ως άνω οδηγίας έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη, αφού εκτιμήσουν ότι οι αιτούντες χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων, τους εξασφαλίζουν επαρκή υποστήριξη, ώστε να μπορούν να απολαύουν των δικαιωμάτων και να συμμορφούνται προς τις υποχρεώσεις της παρούσας οδηγίας καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου.

Όταν η κατάλληλη υποστήριξη δεν μπορεί να παρέχεται εντός του πλαισίου των διαδικασιών του άρθρου 31 παράγραφος 8 και του άρθρου 43, ιδίως όταν τα κράτη μέλη θεωρούν ότι ο αιτών χρήζει ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων συνεπεία βασανισμού, βιασμού ή άλλων σοβαρών μορφών ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν ή παύουν να εφαρμόζουν το άρθρο 31 παράγραφος 8 και το άρθρο 43. Όταν τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το άρθρο 46 παράγραφος 6 σε αιτούντες στους οποίους δεν μπορούν να εφαρμοσθούν το άρθρο 31 παράγραφος 8 και το άρθρο 43, σύμφωνα με το παρόν εδάφιο, παρέχουν τουλάχιστον τις εγγυήσεις του άρθρου 46 παράγραφος 7.»

11. Το άρθρο 26, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο για το λόγο και μόνο ότι είναι αιτών. Οι λόγοι και οι συνθήκες κράτησης, καθώς και οι εγγυήσεις των οποίων απολαύουν οι αιτούντες που τελούν υπό κράτηση, συνάδουν με την οδηγία 2013/33/ΕΕ.»

12. Το άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32, το οποίο επιγράφεται «Διαδικασίες στα σύνορα», προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν διαδικασίες, σύμφωνα με τις βασικές αρχές και εγγυήσεις του κεφαλαίου ΙΙ, προκειμένου να αποφασίζουν, στα σύνορα ή τις ζώνες διέλευσης των κρατών μελών, σχετικά με:

α) το παραδεκτό μιας αίτησης, δυνάμει του άρθρου 33, που υποβάλλεται στα σημεία αυτά· και/ή

β) την ουσία μιας αίτησης σε διαδικασία δυνάμει του άρθρου 31 παράγραφος 8.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η απόφαση στο πλαίσιο των διαδικασιών της παραγράφου 1 να λαμβάνεται εντός εύλογης προθεσμίας. Αν δεν έχει ληφθεί απόφαση εντός τεσσάρων εβδομάδων, επιτρέπεται στον αιτούντα η είσοδος στο έδαφος του κράτους μέλους προκειμένου να εξετασθεί η αίτησή του σύμφωνα με τις λοιπές διατάξεις της παρούσας οδηγίας.

3. Στην περίπτωση αφίξεων που αφορούν μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών οι οποίοι καταθέτουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας στα σύνορα ή σε ζώνη διέλευσης, με αποτέλεσμα να είναι αδύνατη στην πράξη η εκεί εφαρμογή της παραγράφου 1, οι εν λόγω διαδικασίες μπορούν να εφαρμόζονται επίσης όπου και επί όσο χρονικό διάστημα φιλοξενούνται κανονικά οι συγκεκριμένοι υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς σε σημεία πλησίον των συνόρων ή της ζώνης διέλευσης.»

13. Το άρθρο 46 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«[…]

5. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 6, τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους αιτούντες να παραμείνουν στο έδαφός τους μέχρι να λήξει η προθεσμία εντός της οποίας μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμά τους σε πραγματική προσφυγή και, σε περίπτωση άσκησης εντός της προθεσμίας του εν λόγω δικαιώματος, εν αναμονή της έκβασης της προσφυγής.

6. Σε περίπτωση απόφασης:

α) με την οποία κρίνεται μια αίτηση προδήλως αβάσιμη, σύμφωνα με το άρθρο 32 παράγραφος 2, ή αβάσιμη μετά την εξέταση, σύμφωνα με το άρθρο 31 παράγραφος 8, εξαιρουμένων των περιπτώσεων κατά τις οποίες οι αποφάσεις βασίζονται στις περιστάσεις του άρθρου 31 παράγραφος 8 στοιχείο η)·

β) με την οποία κρίνεται μια αίτηση απαράδεκτη, σύμφωνα με το άρθρο 33 παράγραφος 2 στοιχείο α), β) ή δ)·

γ) με την οποία απορρίπτεται η επανεξέταση της υπόθεσης του αιτούντος αφότου έχει σταματήσει, σύμφωνα με το άρθρο 28· ή

δ) μη εξέτασης ή μη πλήρους εξέτασης της αίτησης, σύμφωνα με το άρθρο 39,

η δυνατότητα παραμονής του αιτούντος στο έδαφος του κράτους μέλους κρίνεται από δικαστήριο είτε με αίτημα του ενδιαφερόμενου αιτούντος είτε αυτεπάγγελτα, εάν η εν λόγω απόφαση έχει ως αποτέλεσμα την παύση ισχύος του δικαιώματος παραμονής του αιτούντος στο κράτος μέλος και εφόσον, σε τέτοιες περιπτώσεις, το δικαίωμα παραμονής στο κράτος μέλος εν αναμονή της έκβασης της προσφυγής δεν προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο.

[…]

8. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στον αιτούντα να παραμείνει στο έδαφός τους εν αναμονή της έκβασης της διαδικασίας σχετικά με το εάν ο αιτών δύναται ή όχι να παραμείνει στο έδαφος που αναφέρεται στις παραγράφους 6 και 7.

[…]»

3. Η οδηγία 2013/33

14. Το άρθρο 8 της οδηγίας 2013/33 έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο απλώς και μόνο διότι είναι αιτών σύμφωνα με την οδηγία [2013/32].

2. Εφόσον κρίνεται αναγκαίο, και κατόπιν ατομικής αξιολόγησης κάθε περίπτωσης, τα κράτη μέλη μπορούν να θέσουν αιτούντα υπό κράτηση, εάν δεν είναι δυνατό να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέτρα.

3. Ο αιτών μπορεί να υποβληθεί σε κράτηση μόνο:

α) προκειμένου να διαπιστωθεί ή να επαληθευτεί η ταυτότητα ή η υπηκοότητά του,

β) προκειμένου να προσδιοριστούν τα στοιχεία εκείνα στα οποία βασίζεται η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας, η απόκτηση των οποίων θα ήταν σε άλλη περίπτωση αδύνατη, ιδίως όταν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής του αιτούντος,

γ) για να αποφασιστεί, στο πλαίσιο διαδικασίας, το δικαίωμα του αιτούντος για είσοδο στο έδαφος,

δ) όταν κρατείται στο πλαίσιο της διαδικασίας επιστροφής δυνάμει της οδηγίας [2008/115], προκειμένου να προετοιμάζεται η επιστροφή και/ή να διεξάγεται η διαδικασία απομάκρυνσης, και το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος είναι σε θέση να τεκμηριώνει βάσει αντικειμενικών

κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένου του γεγονότος ότι το πρόσωπο είχε ήδη την ευκαιρία πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης ασύλου, ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρείται ότι το πρόσωπο ασκεί αίτηση διεθνούς προστασίας, προκειμένου να καθυστερεί απλώς ή να εμποδίζει την εκτέλεση απόφασης επιστροφής,

ε) όταν απαιτείται για την προστασία της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης,

στ) σύμφωνα με το άρθρο 28 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα.

Οι λόγοι κράτησης προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο.

[…]»

15. Το άρθρο 9 της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«[…]

2. Η κράτηση αιτούντος διατάσσεται εγγράφως από τις δικαστικές ή διοικητικές αρχές. Στη διαταγή κράτησης αναφέρονται οι πραγματικοί και νομικοί λόγοι στους οποίους αυτή βασίζεται.

3. Όταν η κράτηση διατάσσεται από διοικητικές αρχές, τα κράτη μέλη προβλέπουν την ταχεία δικαστική επανεξέταση της νομιμότητας της κράτησης αυτεπαγγέλτως και/ή κατόπιν αιτήσεως του αιτούντος. Όταν διεξάγεται αυτεπαγγέλτως, η επανεξέταση αυτή αποφασίζεται το συντομότερο δυνατό μετά την έναρξη της κράτησης. Όταν διεξάγεται κατόπιν αίτησης του αιτούντος, αποφασίζεται το συντομότερο δυνατό μετά την έναρξη της σχετικής διαδικασίας. Προς τούτο, τα κράτη μέλη ορίζουν στο εθνικό δίκαιο το χρονικό διάστημα εντός του οποίου διεξάγεται η αυτεπάγγελτη δικαστική επανεξέταση και/ή η δικαστική επανεξέταση κατόπιν αίτησης του αιτούντος.

Όταν, κατόπιν της δικαστικής επανεξέτασης, η κράτηση θεωρείται παράνομη, ο αιτών αφήνεται αμέσως ελεύθερος.

[…]»

16. Το άρθρο 11, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Οι ανήλικοι τίθενται υπό κράτηση μόνο σε έσχατη ανάγκη και εφόσον αποδειχθεί ότι δεν μπορούν να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα εναλλακτικά, λιγότερο περιοριστικά μέτρα. Η εν λόγω κράτηση είναι όσο το δυνατόν συντομότερη και καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια για την απελευθέρωση των κρατούμενων ανηλίκων και για την τοποθέτησή τους σε κατάλληλα για ανηλίκους καταλύματα.

[…]»

Β. Το ουγγρικό δίκαιο

1. Ο νόμος περί του δικαιώματος ασύλου

17. Το άρθρο 71/A του menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (νόμου LXXX του 2007 περί του δικαιώματος ασύλου· στο εξής: νόμος περί του δικαιώματος ασύλου) έχει ως εξής:

«1. Εάν ο αλλοδαπός υποβάλει την αίτησή του στη ζώνη διέλευσης:

a) προτού εισέλθει στο έδαφος της Ουγγαρίας· ή

b) αφού υποβλήθηκε σε έλεγχο στο έδαφος της Ουγγαρίας εντός ζώνης [οκτώ χιλιομέτρων] από τη γραμμή των εξωτερικών συνόρων, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)[5], ή από τα σημεία οριοθέτησης των συνόρων και οδηγήθηκε έως την πύλη μιας εγκατάστασης για την προστασία της τάξης στα σύνορα, όπως η προβλεπόμενη από τον νόμο περί των συνόρων του κράτους·

εφαρμόζονται οι διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου με τις παρεκκλίσεις που προβλέπονται στο παρόν άρθρο.

[…]

4. Εάν παρέλθουν τέσσερις εβδομάδες από την υποβολή της αίτησης, η αστυνομία αλλοδαπών επιτρέπει την είσοδο στο έδαφος της Ουγγαρίας βάσει του νόμου.

5. Εάν η αίτηση δεν είναι απαράδεκτη, η αστυνομία αλλοδαπών επιτρέπει την είσοδο στο έδαφος της Ουγγαρίας βάσει του νόμου.

6. Εάν επιτραπεί η είσοδος στο έδαφος της Ουγγαρίας, η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή διεξάγει τη διαδικασία ασύλου βάσει των γενικών κανόνων.

7. Οι κανόνες της διαδικασίας στα σύνορα δεν εφαρμόζονται στα πρόσωπα που χρήζουν ειδικής μεταχείρισης.»

18. Το άρθρο 31/A, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου επαναλαμβάνει επί λέξει τους λόγους θέσης υπό κράτηση που προβλέπονται στο άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/33. Κατά το άρθρο 31/A, παράγραφος 2, του νόμου αυτού, «[η] θέση υπό κράτηση των αιτούντων άσυλο μπορεί να διαταχθεί κατόπιν κατά περίπτωση εκτίμησης και μόνον εφόσον ο επιδιωκόμενος σκοπός δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί με μέτρο το οποίο διασφαλίζει ότι ο ενδιαφερόμενος θα παραμείνει στη διάθεση της αρχής», το δε άρθρο 31/A, παράγραφος 5, προβλέπει ότι «[η] θέση υπό κράτηση των αιτούντων άσυλο διατάσσεται με απόφαση η οποία είναι εκτελεστή μόλις κοινοποιηθεί».

19. Το άρθρο 31/B του νόμου αυτού ορίζει τα εξής:

«1. Θέση υπό κράτηση δεν διατάσσεται για τον λόγο και μόνο ότι υποβλήθηκε αίτηση ασύλου.

2. Θέση υπό κράτηση δεν διατάσσεται εις βάρος ασυνόδευτου ανήλικου αιτούντος άσυλο.

5 ΕΕ 2016, L 77, σ. 1 (στο εξής: Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν).

3. Θέση υπό κράτηση δεν διατάσσεται εις βάρος οικογενειών με ανήλικα παιδιά παρά μόνο ως μέτρο έσχατης ανάγκης, λαμβανομένων πρωτίστως υπόψη των βέλτιστων συμφερόντων των παιδιών.

[…]»

20. Το άρθρο 80/Η του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου ορίζει τα εξής:

«Σε περίπτωση κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, οι διατάξεις των κεφαλαίων I έως IV και V/A έως VIII πρέπει να εφαρμόζονται με τις προβλεπόμενες στα άρθρα 80/I έως 80/K παρεκκλίσεις.»

21. Το άρθρο 80/I, στοιχείο i, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου αίρει την εφαρμογή των άρθρων 30 και 31 (στοιχείο a) καθώς και των άρθρων 71/A έως 72 (στοιχείο i) του ίδιου νόμου.

22. Το άρθρο 80/J του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου ορίζει τα εξής:

«1. Η αίτηση ασύλου πρέπει να υποβάλλεται αυτοπροσώπως ενώπιον της αρμόδιας αρχής και αποκλειστικά εντός της ζώνης διέλευσης, εκτός εάν ο αιτών άσυλο:

a) υπόκειται σε περιοριστικό μέτρο ή σε μέτρο ή καταδικαστική απόφαση που συνεπάγεται περιορισμό της ατομικής του ελευθερίας·

b) υπόκειται σε μέτρο κράτησης που διατάσσεται από την αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή·

c) διαμένει νομίμως στο ουγγρικό έδαφος και δεν ζητεί να φιλοξενηθεί σε κέντρο υποδοχής.

2. Ο αιτών άσυλο υπόκειται στη διαδικασία ασύλου από την υποβολή της αίτησης διεθνούς προστασίας ενώπιον της αρμόδιας αρχής έως την κοινοποίηση της απόφασης που εκδίδεται κατά το πέρας της διαδικασίας, όταν η απόφαση αυτή έχει πλέον καταστεί απρόσβλητη.

[…]

4. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, οι αιτούντες άσυλο που διαμένουν στη ζώνη διέλευσης δεν απολαύουν των δικαιωμάτων που διαλαμβάνονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία a και c.

5. Η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή ορίζει τη ζώνη διέλευσης ως τόπο διαμονής του αιτούντος άσυλο, έως ότου καταστεί εκτελεστή η απόφαση με την οποία διατάσσεται η μεταφορά βάσει του κανονισμού του Δουβλίνου ή η απόφαση που έχει καταστεί απρόσβλητη. Ο αιτών άσυλο δύναται να αναχωρήσει από τη ζώνη διέλευσης εξερχόμενος από την πύλη εξόδου.

6. Εάν ο αιτών άσυλο είναι ασυνόδευτος ανήλικος ηλικίας κάτω των 14 ετών, η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή διεξάγει τη διαδικασία ασύλου βάσει των γενικών κανόνων, μετά την είσοδο του ανηλίκου στη χώρα. Η αρχή βρίσκει χωρίς καθυστέρηση προσωρινό κατάλυμα για τον ανήλικο και ζητεί ταυτοχρόνως από την αρμόδια για την επιτροπεία αρχή να ορίσει επίτροπο επιφορτισμένο με την προστασία και την εκπροσώπηση του ανηλίκου. Ο επίτροπος ορίζεται εντός οκτώ ημερών από την παραλαβή της αίτησης της αρμόδιας για θέματα ασύλου αρχής. Η αρμόδια για την επιτροπεία αρχή γνωστοποιεί χωρίς καθυστέρηση το όνομα του ορισθέντος επιτρόπου στον ασυνόδευτο ανήλικο και στην αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή.»

23. Το άρθρο 80/K του νόμου αυτού προβλέπει τα εξής:

«[…]

2. Η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή αποφασίζει βάσει των πληροφοριών που διαθέτει ή περατώνει τη διαδικασία, εάν ο αιτών άσυλο:

[…]

d) αποχωρήσει από τη ζώνη διέλευσης.

[…]

4. Δεν χωρεί προσφυγή ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου κατά της απόφασης που περατώνει τη διαδικασία κατ' εφαρμογήν της ως άνω παραγράφου 2.

[…]»

2. Ο νόμος περί των συνόρων του κράτους

24. Το άρθρο15/A του államhatárról szóló, 2007. évi LXXXIX (νόμου LXXXIX του 2007 περί των συνόρων του κράτους· στο εξής: νόμος περί των συνόρων του κράτους) ορίζει τα εξής:

«1. Στη ζώνη που αναφέρεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, μπορεί να δημιουργηθεί ζώνη διέλευσης προκειμένου να χρησιμοποιηθεί ως τόπος προσωρινής διαμονής των προσώπων που ζητούν να τους χορηγηθεί άσυλο ή επικουρική προστασία (στο εξής: αιτών άσυλο) και ως χώρος διεξαγωγής των διαδικασιών σχετικά με το άσυλο και τον έλεγχο της μετανάστευσης και στον οποίο ευρίσκονται οι αναγκαίες για τον σκοπό αυτό εγκαταστάσεις.

2. Ο αιτών άσυλο που βρίσκεται στη ζώνη διέλευσης δύναται να εισέλθει στο ουγγρικό έδαφος:

a) εάν η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή αποφασίσει τη χορήγηση διεθνούς προστασίας·

b) εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής των γενικών κανόνων σχετικά με τη διαδικασία ασύλου ή

c) εάν είναι αναγκαίο να εφαρμοστούν οι διατάξεις του άρθρου 71/A, παράγραφοι 4 και 5, του νόμου [περί του δικαιώματος ασύλου].

2a. Σε περίπτωση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, η είσοδος στο έδαφος της Ουγγαρίας αιτούντος άσυλο ευρισκομένου στη ζώνη διέλευσης μπορεί να επιτραπεί στις περιπτώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2, στοιχεία a και b.

[…]»

II. Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

25. Στις 11 Δεκεμβρίου 2015, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ουγγαρία προειδοποιητική επιστολή σχετικά με παράβαση από το συγκεκριμένο κράτος μέλος του άρθρου 46, παράγραφοι 1, 3, 5 και 6, της οδηγίας 2013/32, ερμηνευόμενου υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), καθώς και του άρθρου 3, παράγραφος 8, της οδηγίας 2010/64/ΕΕ[6]. Στην προειδοποιητική επιστολή, η Επιτροπή εξέφρασε τις ανησυχίες της όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των ένδικων βοηθημάτων σε περίπτωση διαδικασιών στα

6 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 2010, σχετικά με το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση κατά την ποινική διαδικασία (ΕΕ 2010, L 280, σ. 1).

σύνορα, την έλλειψη αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος των προσφυγών που ασκούνται κατά των απορριπτικών αποφάσεων επί αιτήσεων ασύλου, τη διασφάλιση της διεξαγωγής προσωπικής συνέντευξης στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων με τις οποίες οι αιτήσεις απορρίπτονται ως απαράδεκτες και των αποφάσεων που εκδίδονται κατόπιν ταχείας διαδικασίας, την αυτοτελή δικονομική αρμοδιότητα των παρέδρων στο πλαίσιο των διαδικασιών δικαστικού ελέγχου και, τέλος, την παράβαση των νομικών κανόνων της Ένωσης όσον αφορά το δικαίωμα σε διερμηνεία και μετάφραση κατά την ποινική διαδικασία.

26. Η Ουγγαρία απάντησε στην προειδοποιητική επιστολή με έγγραφο το οποίο περιήλθε στην Επιτροπή στις 12 Φεβρουαρίου 2016, με το οποίο το εν λόγω κράτος μέλος υποστήριξε ότι η σχετική ουγγρική νομοθεσία είναι συμβατή προς το δίκαιο της Ένωσης.

27. Στις 7 Μαρτίου 2017, η Ουγγαρία εξέδωσε τον νόμο XX του 2017 περί τροποποίησης του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου. Η Επιτροπή θεώρησε ότι ο νόμος αυτός προκαλούσε νέες ανησυχίες, επιπλέον αυτών που είχε εκθέσει στην προειδοποιητική επιστολή της 11ης Δεκεμβρίου 2015, όσον αφορά τα ακόλουθα ζητήματα: την απομάκρυνση των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών κατά παράβαση των προβλεπόμενων στην οδηγία 2008/115 διαδικασιών, τη μη διασφάλιση πραγματικής πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου, την παράνομη επέκταση της διαδικασίας στα σύνορα, τη γενικευμένη θέση υπό κράτηση των αιτούντων άσυλο, τη μη τήρηση των προβλεπόμενων διαδικαστικών εγγυήσεων, τη μη προσήκουσα εφαρμογή της αρχής της ασφαλούς τρίτης χώρας, τη μη καταβολή του ημερήσιου επιδόματος στους αιτούντες διεθνή προστασία, την παράβαση των κανόνων της Ένωσης περί κάλυψης των εξόδων που σχετίζονται με τις συνθήκες υποδοχής και τη μείωση, από οκτώ σε τρεις ημέρες, της προθεσμίας υποβολής αιτήσεων ελέγχου των αποφάσεων των πρωτοβάθμιων οργάνων με τις οποίες απορρίπτεται αίτηση ασύλου.

28. Στις 18 Μαρτίου 2017, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ουγγαρία συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή με την οποία της προσήψε ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 5, του άρθρου 6, παράγραφος 1, του άρθρου 12, παράγραφος 1, και του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, των άρθρων 3, 6 και 7, του άρθρου 24, παράγραφος 3, του άρθρου 31, παράγραφος 8, των άρθρων 33, 38, 43 και του άρθρου 46, παράγραφοι 1, 3, 5 και 6, της οδηγίας 2013/32, καθώς και των άρθρων 2, 8, 9, 11 και του άρθρου 17, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/33, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχείο ζ', και με το άρθρο 17, παράγραφοι 3 και 4, της ίδιας αυτής οδηγίας, και, τέλος, των άρθρων 6, 18 και 47 του Χάρτη.

29. Η Ουγγαρία απάντησε στη συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή με έγγραφο της 18ης Ιουλίου 2017, το οποίο συμπλήρωσε στις 20 Οκτωβρίου 2017 και στις 20 Νοεμβρίου 2017. Καίτοι υποστήριξε ότι θεωρεί ότι η σχετική ουγγρική νομοθεσία είναι συμβατή προς το δίκαιο της Ένωσης, το συγκεκριμένο κράτος μέλος ευθυγράμμισε την εν λόγω νομοθεσία προς το δίκαιο της Ένωσης ως προς ορισμένα συγκεκριμένα ζητήματα.

30. Ως εκ τούτου, στις 8 Δεκεμβρίου 2017, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ουγγαρία αιτιολογημένη γνώμη, η οποία της κοινοποιήθηκε την ίδια ημερομηνία και στην οποία διαπίστωσε ότι η Ουγγαρία:

– περιορίζοντας, κατά τη διαδικασία προσφυγής κατά απόφασης με την οποία απορρίπτεται η αίτηση διεθνούς προστασίας, την εξέταση που προβλέπεται στο άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 στα πραγματικά περιστατικά και στα νομικά ζητήματα που εξετάστηκαν στο πλαίσιο έκδοσης της απόφασης,

– παραλείποντας να μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο το άρθρο 46, παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32 και θεσπίζοντας διατάξεις οι οποίες παρεκκλίνουν από τον γενικό κανόνα περί αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος σε περιπτώσεις που δεν εμπίπτουν στο άρθρο 46, παράγραφος 6, της ίδιας αυτής οδηγίας,

– μεταφέροντας στην άλλη πλευρά του συνοριακής περίφραξης τους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφος της Ουγγαρίας υπηκόους τρίτων χωρών χωρίς να τηρούνται οι διαδικασίες και οι εγγυήσεις που καθορίζονται στο άρθρο 5, στο άρθρο 6, παράγραφος 1, στο άρθρο 12, παράγραφος 1, και στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115,

– προβλέποντας ότι η αίτηση ασύλου πρέπει να υποβάλλεται αυτοπροσώπως στην αρμόδια αρχή και αποκλειστικώς στη ζώνη διέλευσης,

– προβλέποντας ότι πρέπει να εφαρμόζεται ως προς όλους τους αιτούντες άσυλο (πλην των παιδιών ηλικίας κάτω των 14 ετών) διαδικασία η οποία έχει ως αποτέλεσμα την υποχρεωτική παραμονή των εν λόγω αιτούντων άσυλο υπό κράτηση, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου, στις εγκαταστάσεις μιας ζώνης διέλευσης από τις οποίες μπορούν να αναχωρήσουν μόνο κατευθυνόμενοι προς τη Σερβία και παραλείποντας να προβλέψει κατάλληλες εγγυήσεις σε σχέση με την κράτηση αυτή,

– μειώνοντας από οκτώ σε τρεις ημέρες την προβλεπόμενη προθεσμία για την υποβολή αίτησης ελέγχου των αποφάσεων του πρωτοβάθμιου οργάνου με τις οποίες απορρίπτεται αίτηση ασύλου,

– παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 5, του άρθρου 6, παράγραφος 1, του άρθρου 12, παράγραφος 1, και του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115 και των άρθρων 3 και 6, του άρθρου 24, παράγραφος 3, του άρθρου 43 και του άρθρου 46, παράγραφοι 3, 5 και 6, της οδηγίας 2013/32 και, τέλος, του άρθρου 2, στοιχείο η', και των άρθρων 8, 9 και 11 της οδηγίας 2013/33, σε συνδυασμό με τα άρθρα 6, 18 και 47 του Χάρτη.

31. Η Ουγγαρία απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη στις 8 Φεβρουαρίου 2018. Επανέλαβε την άποψή της όσον αφορά τη συμβατότητα των επίδικων κανόνων του ουγγρικού δικαίου προς το δίκαιο της Ένωσης και τους δικαιολόγησε επικαλούμενη την κατάσταση κρίσης που οφείλεται στη μαζική μετανάστευση καθώς και το άρθρο 72 ΣΛΕΕ.

32. Η Επιτροπή δεν πείσθηκε από τα επιχειρήματα της Ουγγαρίας και ως εκ τούτου προσέφυγε ενώπιον του Δικαστηρίου στις 21 Δεκεμβρίου 2018. Η Ουγγαρία κατέθεσε υπόμνημα αντικρούσεως στις 11 Μαρτίου 2019. Εν συνεχεία, οι διάδικοι κατέθεσαν υπόμνημα απαντήσεως και υπόμνημα ανταπαντήσεως, αντιστοίχως, στις 23 Απριλίου 2019 και στις 4 Ιουνίου 2019.

33. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 10ης Φεβρουαρίου 2020, η Επιτροπή και η Ουγγαρία ανέπτυξαν τις προφορικές παρατηρήσεις τους και απάντησαν στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

34. Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 61, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο εισηγητής δικαστής ζήτησε από τους διαδίκους να προσκομίσουν τα στατιστικά στοιχεία τα οποία έχουν στη διάθεσή τους σχετικά με τη μέση διάρκεια φιλοξενίας των αιτούντων άσυλο στις ζώνες διέλευσης στα σερβοουγγρικά σύνορα καθώς και ορισμένες εθνικές διατάξεις οι οποίες δεν μνημονεύονταν στα υπομνήματα. Οι διάδικοι απάντησαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Στις 20 Μαΐου 2020, το Δικαστήριο γνωστοποίησε τις απαντήσεις αυτές στους διαδίκους καλώντας τους να υποβάλουν, ενδεχομένως, παρατηρήσεις έως την 1η Ιουνίου 2020. Μόνον η Ουγγαρία ανταποκρίθηκε στην πρόσκληση αυτή. Στις παρατηρήσεις της, η Ουγγαρία υποστήριξε ειδικότερα ότι, κατόπιν του κλεισίματος των εν λόγω ζωνών διέλευσης και της μεταφοράς των προσώπων που διέμεναν σε αυτές σε ανοικτά κέντρα υποδοχής, ενέργειες στις οποίες προέβη σε εκτέλεση της απόφασης FMS κ.λπ.[7], η περίσταση στην οποία βασίζεται η θέση περί γενικευμένης κράτησης όλων των αιτούντων άσυλο, λόγω της διαμονής τους στη ζώνη διέλευσης, την οποία προέβαλε η Επιτροπή στο δικόγραφο της προσφυγής, εξέλιπε. Επομένως, το μέρος αυτό της υπό κρίση προσφυγής κατέστη, κατ' αυτήν, άνευ αντικειμένου.

7 Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020 (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

III. Ανάλυση

35. Προκαταρκτικώς, περιορίζομαι να παρατηρήσω ότι η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Ουγγαρία, η οποία αντλείται από το πρόσφατο κλείσιμο των ζωνών διέλευσης, δεν μπορεί να ευδοκιμήσει, λαμβανομένης υπόψη της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου, κατά την οποία εξακολουθεί να υφίσταται συμφέρον της Επιτροπής να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως ακόμη και όταν η προσαπτόμενη παράβαση έχει αρθεί μετά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας[8]. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή, εξακολουθεί να υπάρχει συμφέρον προς συνέχιση της δίκης, το οποίο συνίσταται, ιδίως, στη θεμελίωση ενδεχόμενης ευθύνης του οικείου κράτους μέλους έναντι των προσώπων που αντλούν δικαιώματα από την παράβασή του[9]. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, εκτιμώ ότι η υπό κρίση προσφυγή μπορεί να εκτιμηθεί επί της ουσίας στο σύνολό της.

36. Η υπό κρίση προσφυγή στηρίζεται, κατ' ουσίαν, σε πέντε αιτιάσεις, οι οποίες πρέπει να εξεταστούν διαδοχικώς.

Α. Επί της ελλείψεως πραγματικής πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

37. Με την πρώτη αιτίαση, η Επιτροπή εκτιμά ότι, ορίζοντας ότι η αίτηση ασύλου πρέπει να υποβάλλεται αυτοπροσώπως ενώπιον της αρμόδιας εθνικής αρχής, και αποκλειστικώς στη ζώνη διέλευσης, στην οποία επιτρέπεται να εισέλθει μόνο περιορισμένος αριθμός προσώπων, η Ουγγαρία παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 3 και 6 της οδηγίας 2013/32.

38. Συναφώς, η Επιτροπή παρατηρεί ότι ο νόμος XX του 2017 τροποποίησε τον νόμο περί του δικαιώματος ασύλου θεσπίζοντας κατά παρέκκλιση διαδικασία κατά τη διάρκεια κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, στο πλαίσιο της οποίας, κατά γενικό κανόνα και με ελάχιστες εξαιρέσεις, η αίτηση ασύλου πρέπει να υποβάλλεται αυτοπροσώπως και αποκλειστικώς στις δύο ζώνες διέλευσης στα σερβοουγγρικά σύνορα, ήτοι στη Röszke και στην Tompa.

39. Αφού εξέθεσε τους προβληματισμούς της σχετικά με τις συνθήκες διαβίωσης στις εν λόγω ζώνες διέλευσης, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι αρμόδιες ουγγρικές αρχές επιτρέπουν την είσοδο πολύ περιορισμένου αριθμού προσώπων στις ζώνες αυτές. Συγκεκριμένα, κατά τις εκθέσεις της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR) και του ειδικού εκπροσώπου του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες, ο μέγιστος αριθμός αιτούντων διεθνή προστασία που δεχόταν η Ουγγαρία μειωνόταν σταδιακά έως τον Μάιο του 2018, οπότε το κράτος αυτό έκλεισε ουσιαστικά τα σύνορά του στους αιτούντες διεθνή προστασία.

40. Επίσης από τις εκθέσεις αυτές, προκύπτει ότι ορισμένα άτομα ευρίσκονται μπροστά στην είσοδο στη ζώνη διέλευσης, σε μια στενή λωρίδα γης, και ότι η είσοδος στη ζώνη πραγματοποιείται βάσει άτυπης λίστας αναμονής, την οποία διαβιβάζουν στις ουγγρικές αρχές οι «επικεφαλής κοινότητας». Έστω και αν αρνείται ότι συνέβαλε στην κατάρτιση αυτής της λίστας αναμονής, η Ουγγαρία δεν αμφισβητεί την ύπαρξή της. Δεδομένου ότι στην εν λόγω λωρίδα γης δεν υπάρχει καμία υποδομή και ότι η είσοδος στη ζώνη διέλευσης γίνεται με το σταγονόμετρο, ιδίως από τον Ιανουάριο του 2018, και

8 Βλ., αντί πολλών, απόφαση της 14ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-519/03, EU:C:2005:234, σκέψη 19).

9 Βλ. απόφαση της 10ης Απριλίου 2008, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-442/06, EU:C:2008:216, σκέψη 42).

γενικά με βάση την ως άνω λίστα αναμονής, ελάχιστα είναι τα άτομα που περιμένουν μπροστά στη ζώνη διέλευσης. Επιπλέον, κατά τις εν λόγω εκθέσεις, τα πρόσωπα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας πρέπει να περιμένουν αρκετούς μήνες προτού να έχουν τη δυνατότητα να εισέλθουν στη ζώνη διέλευσης, αναμονή η οποία μπορεί να διαρκέσει έως δεκαοκτώ μήνες.

41. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι από τα άρθρα 3 και 6 της οδηγίας 2013/32 συνάγεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μεριμνούν ώστε κάθε πρόσωπο το οποίο επιθυμεί να τύχει διεθνούς προστασίας να είναι σε θέση να υποβάλει αίτηση στο έδαφός τους και να έχει πρόσβαση, μετά την άφιξη στο έδαφός τους, στη διαδικασία χορήγησης της εν λόγω προστασίας. Η υποχρέωση καταχώρισης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας το αργότερο τρεις εργάσιμες ημέρες μετά την υποβολή τους, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 της οδηγίας αυτής, αφορά επίσης τις αιτήσεις που υποβάλλονται στα σύνορα κράτους μέλους. Επιπλέον, αυτή καθεαυτήν η πρακτική αποτελεσματικότητα της χορήγησης διεθνούς προστασίας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 18 του Χάρτη, θα θιγόταν εάν τα κράτη μέλη μπορούσαν να αρνούνται την καταχώριση των αιτήσεων που υποβάλλονται στα σύνορά τους.

42. Εν ολίγοις, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, επιτρέποντας μόνο στα πρόσωπα που ευρίσκονται στη ζώνη διέλευσης να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας και να ζητήσουν την καταχώριση αυτής, και περιορίζοντας δραστικά την πρόσβαση στη ζώνη αυτή, η Ουγγαρία δεν παρέχει στα πρόσωπα που ευρίσκονται στα ουγγρικά σύνορα τη δυνατότητα να υποβάλουν αίτηση και να ζητήσουν την καταχώριση αυτής εντός της προβλεπόμενης στην οδηγία 2013/32 προθεσμίας.

43. Η Επιτροπή προσθέτει ότι δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί καλόπιστα ότι τα πρόσωπα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας στην Ουγγαρία είναι λιγοστά, με το πρόσχημα ότι λιγοστά μόνο άτομα αναμένουν μπροστά στη ζώνη διέλευσης. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η αναμονή που προηγείται της εισόδου στη ζώνη διέλευσης είναι δυνατή μόνο σε μια στενή λωρίδα γης η οποία δεν διαθέτει την παραμικρή υποδομή, ότι ο αριθμός των προσώπων που δικαιούνται να εισέλθουν στη ζώνη μειώθηκε σταδιακά σε ένα άτομο ημερησίως και ότι η είσοδος πραγματοποιείται βάσει άτυπης λίστας αναμονής, είναι ουσιαστικά αδιανόητο να περιμένουν οι αιτούντες, όρθιοι ο ένας πίσω από τον άλλο κατά τους χειμερινούς μήνες, χωρίς στέγη ή τροφή, και χωρίς την παραμικρή ρεαλιστική πιθανότητα να εισέλθουν στη ζώνη διέλευσης.

44. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή εκτιμά ότι, ακόμη και ανεξαρτήτως του ακριβούς αριθμού ατόμων σε αναμονή, ένα σύστημα το οποίο εξαρτά το δικαίωμα στην καταχώριση που αναγνωρίζει το άρθρο 6 της οδηγίας 2013/32 από την προϋπόθεση της υποβολής της αίτησης σε συγκεκριμένο χώρο, στον οποίο η πρόσβαση είναι περιορισμένη επί μεγάλο χρονικό διάστημα, δεν συνάδει προς τον προβλεπόμενο στο ίδιο άρθρο κανόνα, κατά τον οποίο η πρόσβαση στη διαδικασία πρέπει να διασφαλίζεται εγκαίρως.

45. Η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι οι αιτούντες διεθνή προστασία δεν δικαιούνται να επιλέξουν τη χώρα που θα τους χορηγήσει άσυλο και ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη όχι μόνο το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/32, αλλά και οι παράγραφοι 2 και 3 της διάταξης αυτής, από τις οποίες προκύπτει, κατ' αυτήν, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν από τον αιτούντα να υποβάλει την αίτησή του αυτοπροσώπως και σε καθορισμένο χώρο. Επομένως, το άρθρο 80/J, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, δυνάμει του οποίου, σε κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης [10], η αίτηση ασύλου πρέπει να υποβάλλεται αυτοπροσώπως ενώπιον της αρμόδιας αρχής στη ζώνη διέλευσης, συνάδει, κατά την Ουγγαρία, προς την απαίτηση αυτή.

10 Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Ουγγαρία εξηγεί ότι η κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης είναι ειδική κατάσταση η οποία μπορεί να κηρυχθεί όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 80/A, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου και κατά τη διάρκεια της οποίας εφαρμόζονται ειδικοί διαδικαστικοί κανόνες. Κατ' αυτήν, η Ουγγρική Κυβέρνηση προέβη στην κήρυξη αυτή κατάσταση τον Σεπτέμβριο του 2015 και παρέτεινε τα αποτελέσματά της έως τις 7 Σεπτεμβρίου 2019.

46. Ειδικότερα, ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι δεν υπάρχει εγγύηση ότι οι αιτήσεις που υποβάλλονται στη ζώνη διέλευσης καταχωρούνται από την αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή σύμφωνα με την οδηγία 2013/32 είναι, κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, εσφαλμένος στο μέτρο που, εφόσον η αίτηση υποβληθεί στη ζώνη διέλευσης, η διαδικασία κινείται βάσει των γενικών κανόνων. Συγκεκριμένα, το άρθρο 32/D του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου διασφαλίζει ότι, μετά την υποβολή της αίτησης, η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή κινεί τη διαδικασία αμέσως ή το αργότερο εντός είκοσι τεσσάρων ωρών, βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/32.

47. Επιπλέον, καίτοι οι ουγγρικές αρχές γνωρίζουν την πρακτική που συνίσταται στην εμφάνιση στη ζώνη διέλευσης των αιτούντων άσυλο οι οποίοι έχουν, στη Σερβία, πρόσβαση σε διαδικασία ασύλου ή σε συνδρομή, βάσει σειράς καθοριζόμενης από τους ίδιους, τις σερβικές αρχές ή ορισμένες οργανώσεις, οι ουγγρικές αρχές δεν ασκούν εντούτοις καμία επιρροή στη σειρά που καθορίζεται τοιουτοτρόπως και ουδόλως συμμετέχουν στην κατάρτιση ή στη χρήση τέτοιων λιστών.

48. Κατά την Ουγγαρία, ο μικρός αριθμός αιτούντων άσυλο ουδόλως οφείλεται στη «στενή λωρίδα γης» την οποία μνημονεύει η Επιτροπή. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι το έδαφος της Ουγγαρίας μπροστά στη ζώνη διέλευσης είναι παρακείμενο σερβικού εδάφους, σημαντικός αριθμός προσώπων που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση ασύλου μπορούν να αναμένουν, χωρίς πρόβλημα, μπροστά στη ζώνη διέλευσης. Η έλλειψη μακράς σειράς αναμονής, για την οποία κάνει λόγο η Επιτροπή, οφείλεται μάλλον στο γεγονός ότι τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα αποτελούν, ή αποτελούσαν ήδη, αντικείμενο τρέχουσας διαδικασίας ασύλου στη Σερβία και τυγχάνουν συνδρομής στο εν λόγω κράτος.

2. Εκτίμηση

α) Επί του ακριβούς προσδιορισμού της υποχρέωσης που αποτελεί αντικείμενο της αιτίασης

49. Ως νομική βάση της πρώτης αιτίασης, η Επιτροπή επικαλείται το άρθρο 3 σε συνδυασμό με το άρθρο 6 της οδηγίας 2013/32. Το άρθρο 3 της οδηγίας αυτής προβλέπει ότι οι διατάξεις της εφαρμόζονται σε όλες τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στο έδαφος, *περιλαμβανομένων των συνόρων*, των κρατών μελών, και τούτο σημαίνει ότι το άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας τυγχάνει εφαρμογής στην προκειμένη περίπτωση. Λαμβανομένης υπόψη της διάταξης αυτής, πρέπει να προσδιοριστεί η συγκεκριμένη υποχρέωση την οποία, κατά την Επιτροπή, παρέβη η Ουγγαρία εν προκειμένω.

50. Το άρθρο 6 της οδηγίας 2013/32 καθορίζει τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη στην αρχική φάση της διαδικασίας χορήγησης διεθνούς προστασίας. Κατά το άρθρο αυτό, τα κράτη μέλη υποχρεούνται πρωτίστως να καταχωρίζουν κάθε αίτηση διεθνούς προστασίας την οποία υποβάλλει στις εθνικές αρχές υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής εντός τριών ή έξι εργάσιμων ημερών από την υποβολή, προθεσμία η οποία παρατείνεται σε δέκα ημέρες όταν ο μεγάλος αριθμός ταυτόχρονων αιτήσεων διεθνούς προστασίας καθιστά πολύ δύσκολη στην πράξη την τήρηση της καταρχήν προβλεπόμενης προθεσμίας. Εν συνεχεία, τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε οι ενδιαφερόμενοι να έχουν την πραγματική δυνατότητα να καταθέσουν την αίτησή τους το ταχύτερο δυνατό.

51. Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Ουγγαρία φαίνεται να θεωρεί ότι η υποχρέωση της οποίας η παράβαση της προσάπτεται είναι αυτή της καταχώρισης της αίτησης διεθνούς προστασίας εντός των προβλεπόμενων στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/32 προθεσμιών. Επισημαίνεται εντούτοις ότι, λαμβανομένης υπόψη της διαβεβαίωσης της Ουγγαρίας ότι οι ουγγρικές αρχές καταχωρίζουν τακτικά τις αιτήσεις εντός είκοσι τεσσάρων ωρών από την υποβολή τους σε ζώνη διέλευσης, η Επιτροπή διευκρίνισε, στο υπόμνημα απαντήσεως, ότι δεν προσάπτει στην Ουγγαρία ότι

η διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας η οποία ισχύει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος είναι «μη ενδεδειγμένη», λόγω της μη τήρησης των προβλεπόμενων για την καταχώριση της αίτησης διεθνούς προστασίας προθεσμιών, αλλά το γεγονός ότι η Ουγγαρία δεν διασφάλιζε την πρόσβαση στη διαδικασία αυτή «εγκαίρως».

52. Τοιουτοτρόπως, η Επιτροπή παραπέμπει σε υποχρέωση τρόπον τινά προγενέστερη της υποχρέωσης καταχώρισης της αίτησης διεθνούς προστασίας εντός των προβλεπόμενων στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/32 προθεσμιών, ήτοι την *υποχρέωση διασφάλισης πραγματικής πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας* καθιστώντας δυνατή την υποβολή κάθε αίτησης διεθνούς προστασίας [11]. Συγκεκριμένα, καίτοι δεν αποτυπώνεται σε ειδική διάταξη, είναι κατά τη γνώμη μου πρόδηλο ότι η υποχρέωση αυτή είναι εγγενής στην απαίτηση να διασφαλίζεται η πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 6 της οδηγίας 2013/32, και της οδηγίας στο σύνολό της, δεδομένου ότι, εάν δεν τηρείται από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, το σύνολο των εναρμονισμένων διαδικαστικών κανόνων που κατοχυρώνονται στην οδηγία αυτή θα παραμείνουν νεκρό γράμμα.

53. Προκειμένου να προσδιοριστεί με μεγαλύτερη ακρίβεια η υποχρέωση αυτή, θεμελιώδη στοιχεία μπορούν να συναχθούν από την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την οδηγία 2005/85 [12], της οποίας τη βασική φιλοσοφία, όσον αφορά την πρόσβαση στη διαδικασία, δεν μετέβαλε η οδηγία 2013/32, στο μέτρο που η πρόταση αυτή προσδιορίζει το αντίστοιχο δικαίωμα πρόσβασης των δυνητικών αιτούντων στη διαδικασία ως εξής: «Οι αιτούντες άσυλο θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στη διαδικασία σχετικά με το άσυλο το ταχύτερο δυνατόν. Οι κανόνες για τις διαδικασίες σχετικά με το άσυλο στερούνται νοήματος εάν τα πρόσωπα που επιθυμούν χορήγηση προστασίας από ένα κράτος μέλος δεν μπορούν να έχουν πραγματική πρόσβαση στη διαδικασία σχετικά με το άσυλο του εν λόγω κράτους ή εγκαταλείπονται στην τύχη τους στο έδαφός του ασκόπως διότι οι αρχές δεν αναγνωρίζουν τα αιτήματα αυτά ως αιτήσεις χορήγησης ασύλου. […]». Συγκεκριμένα, φρονώ ότι το απόσπασμα αυτό συνεπάγεται συγχρόνως ότι, πρώτον, η υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη δεν είναι απλώς υποχρέωση να μην παρεμποδίζουν την υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας, αλλά *θετική υποχρέωση* να διευκολύνουν την υποβολή αυτής, ενεργώντας προνοητικά έναντι των προσώπων που ενδέχεται να υποβάλουν τέτοια αίτηση και ότι, δεύτερον, τα κράτη μέλη δεν τηρούν την υποχρέωση αυτή όταν αναγνωρίζουν *καθυστερημένα* την εκ μέρους των προσώπων αυτών εκδήλωση ή έκφραση φόβου για την επιστροφή στη χώρα τους, η οποία πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας.

54. Όσον αφορά το πρώτο από τα δύο αυτά στοιχεία, εκτιμώ ότι κωδικοποιήθηκε στην οδηγία 2013/32, στο μέτρο που αυτή προβλέπει στο άρθρο της 8, παράγραφος 1, ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν στους υπηκόους τρίτων χωρών ή στους ανιθαγενείς οι οποίοι ευρίσκονται σε κέντρα κράτησης ή σημεία διέλευσης συνόρων πληροφορίες σχετικά με τη δυνατότητα υποβολής αίτησης διεθνούς προστασίας *όταν υπάρχουν ενδείξεις ότι επιθυμούν να το πράξουν*. Συναφώς, επισημαίνεται ότι στον «Πρακτικό οδηγό: πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου» που κατάρτισαν η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex), διευκρινίζεται ότι «[ο]ι συνοριοφύλακες και οι δημόσιοι λειτουργοί που στελεχώνουν τα σημεία πρώτης επαφής *οφείλουν να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες με*

11 Στην πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την οδηγία 2005/85/ΕΚ [του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (ΕΕ 2005, L 326, σ. 13)], ήτοι τη νομική πράξη την οποία κατάργησε και αντικατέστησε η οδηγία 2013/32, ως υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας ορίζεται «οποιαδήποτε εκδήλωση ή έκφραση του [ενδιαφερόμενου] προσώπου ότι φοβάται να επιστρέψει στη χώρα του» (βλ. πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα/*COM/2000/0578 final – CNS 2000/0238*/(ΕΕ 2001, 62 Ε, σ. 231), σχόλιο επί του άρθρου 4.

12 Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα/*COM/2000/0578 final – CNS 2000/0238*, σχόλιο επί του άρθρου 4.

στόχο να εγγυώνται την αποτελεσματική πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Έχουν καθήκον να εντοπίζουν άτομα τα οποία ενδεχομένως επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας και να ενημερώνουν τα εν λόγω άτομα σχετικά με το δικαίωμα υποβολής αίτησης ασύλου και τον τρόπο υποβολής της αίτησης» [13] [14].

55. Όσον αφορά το δεύτερο στοιχείο, είναι αληθές ότι η οδηγία 2013/32 δεν τάσσει στα κράτη μέλη προθεσμία για την παραλαβή μιας τέτοιας αίτησης. Εντούτοις, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί εξ αυτού ότι τα κράτη μέλη μπορούν, κατά το δοκούν, να υποβάλλουν τους δυνητικούς αιτούντες σε υπερβολικά μακρά αναμονή προτού να τους δοθεί η δυνατότητα να υποβάλουν την αίτησή τους. Συγκεκριμένα, η ερμηνεία αυτή θα καθιστούσε κενό περιεχομένου το δικαίωμα των δυνητικών αιτούντων να αποκτήσουν πρόσβαση στη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας, η οποία σκοπεί, με τη σειρά της, να καταστήσει αποτελεσματικό το δικαίωμα ασύλου που κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 του Χάρτη. Ως εκ τούτου, εκτιμώ, όπως και η Επιτροπή, ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν πραγματική πρόσβαση στη διαδικασία αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη να προβλέπουν τέτοιο μηχανισμό υποδοχής ώστε τα πρόσωπα που επιθυμούν να τύχουν διεθνούς προστασίας να μπορούν να υποβάλλουν τις αιτήσεις τους κατά τρόπο που να έχει πρακτική αποτελεσματικότητα.

56. Θα εξετάσω, επομένως, αν η Ουγγαρία εκπλήρωσε, υπό τις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης, την υποχρέωση της οποίας το περιεχόμενο προσδιορίστηκε ανωτέρω.

β) Εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση

57. Καταρχάς, διευκρινίζεται ότι η παράβαση που προσάπτεται στην Ουγγαρία έχει δύο συστατικά στοιχεία. Το πρώτο αφορά την υποχρέωση την οποία επιβάλλει το άρθρο 80/J, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, κατά την οποία τα πρόσωπα που επιθυμούν να τύχουν διεθνούς προστασίας τα οποία δεν διαμένουν ήδη νομίμως στο έδαφος της Ουγγαρίας οφείλουν να μεταβούν σε ζώνη διέλευσης προκειμένου να κινηθεί η διαδικασία χορήγησης ασύλου. Το δεύτερο αφορά το γεγονός ότι η πρόσβαση σε αυτές τις ζώνες διέλευσης περιορίστηκε δραστικά κατά την περίοδο από την αρχή της μεταναστευτικής κρίσης (Σεπτέμβριος 2015) έως σήμερα. Πάντως, εκφράζω ήδη την άποψη ότι, κατ' εμέ, τα στοιχεία που προσκόμισε η Επιτροπή είναι ικανά να αποδείξουν επαρκώς κατά νόμον το υποστατό των δύο ανωτέρω συστατικών στοιχείων της παράβασης.

58. Όσον αφορά την προεκτεθείσα υποχρέωση που επιβάλλεται από το άρθρο 80/J, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, η Ουγγαρία ουδόλως αντέκρουσε το γεγονός ότι, στο πλαίσιο των κατά παρέκκλιση διατάξεων οι οποίες εφαρμόζονται σε περίπτωση κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, τα πρόσωπα που επιθυμούν να τύχουν διεθνούς προστασίας οφείλουν να μεταβαίνουν, βάσει του άρθρου 80/J, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, στις ζώνες διέλευσης της Röszke ή της Tompa, οι οποίες ευρίσκονται στα σερβοουγγρικά σύνορα, προκειμένου να υποβάλουν την αίτησή τους και να θέσουν τοιουτοτρόπως σε κίνηση τη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας.

13 Η υπογράμμιση δική μου.

14 EASO και Frontex, «Πρακτικός οδηγός: πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου», 2016, σ. 6, διαθέσιμος στη διεύθυνση https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-EL.pdf.pdf

59. Όσον αφορά τον σταδιακά δραστικό περιορισμό της πρόσβασης στις ζώνες διέλευσης, τον οποίο προέβαλε η Επιτροπή, επισημαίνεται ότι σε κανένα στάδιο της παρούσας διαδικασίας δεν έθεσε η Ουγγαρία υπό αμφισβήτηση την ακρίβεια των στοιχείων που προκύπτουν από τις εκθέσεις που εκπόνησαν διάφοροι διεθνείς οργανισμοί, κατά τα οποία:

– τον Σεπτέμβριο του 2015, ο Ούγγρος υπουργός Εσωτερικών είχε ενημερώσει την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες ότι ο μέγιστος αριθμός εισερχομένων στη ζώνη διέλευσης καθορίστηκε σε 100 ημερησίως, μειώθηκε δε εν συνεχεία σε 50 τον Φεβρουάριο του 2016 και σε 30 τον Μάρτιο του 2016[15]·

– τον Νοέμβριο του 2016 επιτρεπόταν η είσοδος στη ζώνη διέλευσης μόνο σε δέκα άτομα ημερησίως, αριθμός ο οποίος μειώθηκε σε πέντε άτομα ημερησίως το 2017 –στοιχείο το οποίο επιβεβαιώθηκε, εξάλλου, σε έκθεση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης[16]– και εν συνεχεία σε ένα άτομο ημερησίως από τον Ιανουάριο του 2018[17]·

– τον Μάιο του 2018, επιτρεπόταν η είσοδος στις ζώνες διέλευσης σε δέκα άτομα εβδομαδιαίως·

– λόγω του σταδιακού αυτού περιορισμού της πρόσβασης στις ζώνες διέλευσης, τα πρόσωπα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας υποχρεούνται να αναμένουν αρκετούς μήνες προτού επιτραπεί η είσοδός τους στις ζώνες διέλευσης, αναμονή η οποία μπορεί να διαρκέσει από ένδεκα έως δεκαοκτώ μήνες[18].

60. Εξάλλου, η Ουγγαρία αναγνωρίζει ρητώς ότι η είσοδος στη ζώνη διέλευσης πραγματοποιείται βάσει άτυπης λίστας αναμονής την οποία διαβιβάζουν στις ουγγρικές αρχές οι «επικεφαλής κοινότητας»[19]. Συγκεκριμένα, όχι μόνο δεν αντικρούει την ύπαρξη και τη χρήση της λίστας αυτής, αλλά περιορίζεται να διαβεβαιώσει ότι δεν μετέχει στην κατάρτισή της και ότι ουδεμία επιρροή ασκεί στη σειρά εισόδου που καθορίζεται τοιουτοτρόπως.

61. Επομένως, βάσει των στοιχείων αυτών μπορεί να θεωρηθεί ότι τα πρόσωπα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας στα σερβοουγγρικά σύνορα υποβάλλονται υποχρεωτικώς σε αναμονή διάρκειας ένδεκα έως δεκαοκτώ μηνών προτού επιτραπεί η είσοδός τους σε ζώνη διέλευσης ώστε να μπορέσουν να υποβάλουν την αίτησή τους. Κατά τη γνώμη μου, πάντως, η κατάσταση αυτή είναι ακριβώς αυτή που είχε υπόψη της η Επιτροπή στην πρόταση σχετικά με την οδηγία 2005/85, στο μέτρο που τα πρόσωπα που επιθυμούν να τύχουν διεθνούς προστασίας εγκαταλείπονται εν προκειμένω στην τύχη τους στο έδαφος της Ουγγαρίας για *ασκόπως μακρά* διάρκεια, διότι η αρμόδια ουγγρική αρχή δεν θεωρεί την εκτός ζώνης διέλευσης εκδήλωση ή έκφραση από τα πρόσωπα αυτά φόβου για την επιστροφή στη χώρα τους ως υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας. Λαμβανομένης υπόψη της μεγάλης διάρκειας της περιόδου αναμονής, δεν αντιλαμβάνομαι πώς θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το ουγγρικό σύστημα υποδοχής είναι διαμορφωμένο κατά τρόπο ώστε να παρέχει τη δυνατότητα στους δυνητικούς αιτούντες να υποβάλουν την αίτησή τους *κατά τρόπο που να έχει πρακτική αποτελεσματικότητα*. Για τον λόγο αυτό, εκτιμώ ότι ο συνδυασμός της εκ του νόμου

15 Έκθεση της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες με τίτλο «Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016» («Η Ουγγαρία ως χώρα ασύλου: παρατηρήσεις σχετικά με τα περιοριστικά νομικά μέτρα και την εφαρμοσθείσα πρακτική από τον Ιούλιο του 2015 έως τον Μάρτιο του 2016»), διαθέσιμη στη διεύθυνση https://www.refworld.org/docid/57319d514.html.

16 Έκθεση της ενημερωτικής επίσκεψης του πρέσβη Tomás Boček, ειδικού εκπροσώπου του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες, στη Σερβία και σε δύο ζώνες διέλευσης στην Ουγγαρία, από τις 12 έως τις 16 Ιουνίου 2017, διαθέσιμη στη διεύθυνση https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

17 Έκθεση της ουγγρικής Επιτροπής του Ελσίνκι με τίτλο «Country Report: Hungary» («Έκθεση σχετικά με την Ουγγαρία»), διαθέσιμη στη διεύθυνση https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017 update.pdf.

18 Έκθεση της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες με τίτλο «Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border» («Ταξίδια απελπισίας – Πρόσφυγες και μετανάστες οι οποίοι φθάνουν στην Ευρώπη και στα σύνορα της Ευρώπης»), Ιανουάριος-Αύγουστος 2018, διαθέσιμη στη διεύθυνση https://www.unhcr.org/desperatejourneys/.

19 Όπως προκύπτει από την έκθεση της ενημερωτικής επίσκεψης του πρέσβη Tomás Boček, ειδικού εκπροσώπου του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες, στη Σερβία και σε δύο ζώνες διέλευσης στην Ουγγαρία, από τις 12 έως τις 16 Ιουνίου 2017, διαθέσιμη στη διεύθυνση https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

υποχρέωσης μετάβασης σε ζώνη διέλευσης για την υποβολή της αίτησης διεθνούς προστασίας και του δραστικού περιορισμού των προσώπων στα οποία επιτρέπεται να εισέλθουν σε αυτές δεν συνάδει προς την υποχρέωση διασφάλισης πραγματικής πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας, όπως συνάγεται από τον σκοπό του άρθρου 6 της οδηγίας 2013/32 και όπως προσδιορίστηκε ανωτέρω.

62. Σημειωτέον, εντούτοις, ότι η Ουγγαρία εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι ο αριθμός των προσώπων που αναμένουν στη λωρίδα γης που ευρίσκεται μπροστά στη ζώνη διέλευσης είναι μικρός. Κατ' αυτήν, αυτό οφείλεται όχι στους περιορισμούς στην είσοδο που εφαρμόζουν οι ουγγρικές αρχές, σε συνδυασμό με την παντελή έλλειψη υποδομών στη λωρίδα αυτή, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, αλλά στην ύπαρξη της άτυπης λίστας αναμονής που εφαρμόζεται στη σερβική πλευρά των συνόρων, στοιχείο επί του οποίου ουδεμία επιρροή ασκούν οι ουγγρικές αρχές. Πάντως, έστω και αν υποτεθεί ότι ο πολύ περιορισμένος αριθμός ατόμων που γίνονται δεκτά στις ζώνες διέλευσης οφείλεται αποκλειστικώς στην ύπαρξη της λίστας αυτής, το συμπέρασμα που διατυπώνεται στο προηγούμενο σημείο όσον αφορά την παράβαση της υποχρέωσης διασφάλισης, για τα πρόσωπα που επιθυμούν να τύχουν διεθνούς προστασίας, πραγματικής πρόσβασης στη σχετική διαδικασία δεν μεταβάλλεται.

63. Συγκεκριμένα, το αναμφισβήτητο γεγονός ότι η Ουγγαρία ανέχθηκε την ύπαρξη της λίστας αυτής, και μετέσχε μάλιστα ενεργά στη λειτουργία της μέσω στενής συνεργασίας με τους «επικεφαλής κοινότητας», όπως φρονώ ότι προκύπτει από μία εκ των εκθέσεων της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες που μνημονεύει η Επιτροπή, δύσκολα συνάδει προς τον *θετικό* χαρακτήρα της υποχρέωσης διασφάλισης πραγματικής πρόσβασης στην επίμαχη διαδικασία. Συγκεκριμένα, όπως προεκτέθηκε, ο θετικός αυτός χαρακτήρας απαιτεί οι αρμόδιες αρχές του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους να ενεργούν προνοητικά προκειμένου να διευκολύνουν την υποβολή των αιτήσεων διεθνούς προστασίας από τα πρόσωπα που επιθυμούν να προβούν στην υποβολή αυτή.

64. Τα λοιπά επιχειρήματα που προβάλλει η Ουγγαρία για να αποδείξει ότι δεν συντρέχει παράβαση του άρθρου 6 της οδηγίας 2013/32 επίσης δεν με πείθουν.

65. Φρονώ ότι είναι αλυσιτελές το επιχείρημα ότι η εφαρμογή της οδηγίας αυτής στην προκειμένη περίπτωση θα έχει ως αποτέλεσμα να αναγνωριστεί στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα δικαίωμα επιλογής της χώρας που θα τους χορηγήσει άσυλο («right to asylum shopping»), το οποίο δεν απορρέει ούτε από το άρθρο 18 του Χάρτη ούτε από τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών περί του καθεστώτος των προσφύγων, η οποία υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, δεδομένου ότι η υποχρέωση την οποία υπέχει το κράτος υποδοχής να διασφαλίσει πραγματική πρόσβαση στη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας δεν λαμβάνει υπόψη την τρίτη χώρα από την οποία έφθασαν τα πρόσωπα αυτά στο έδαφος του εν λόγω κράτους ή στα σύνορά του. Εξάλλου, εκτιμώ ότι οι έννοιες της «πρώτης χώρας ασύλου», της «ασφαλούς χώρας καταγωγής» και της «ασφαλούς τρίτης χώρας», οι οποίες προβλέπονται στην οδηγία 2013/32, παρέχουν ήδη τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εμποδίζουν την επιλογή της χώρας που θα χορηγήσει άσυλο χωρίς να θίγεται η πρόσβαση στην επίμαχη διαδικασία.

66. Δεν μπορεί, ωσαύτως, να ευδοκιμήσει το επιχείρημα ότι η υποχρέωση μετάβασης σε καθορισμένο χώρο για την υποβολή της αίτησης διεθνούς προστασίας δικαιολογείται από το γεγονός ότι, βάσει των στοιχείων που γνωστοποίησαν η διοίκηση και η συνοριοφυλακή, η πλειονότητα των προσώπων που εισέρχονται παρανόμως στην Ουγγαρία επιχειρούν να διασχίσουν τα σύνορα πλησίον των ζωνών διέλευσης. Συγκεκριμένα, αυτό δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να καταστήσει σύννομη την ύπαρξη διάταξης του εθνικού δικαίου, όπως το άρθρο 80/J, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, το οποίο παρεμποδίζει την υποβολή της αίτησης ασύλου κατά παράβαση των απαιτήσεων που απορρέουν από το άρθρο 6 της οδηγίας 2013/32.

67. Η Ουγγαρία υποστήριξε επίσης ότι πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 80/J, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου συμβιβάζεται προς την οδηγία 2013/32 στο μέτρο που το άρθρο 6, παράγραφος 3, αυτής επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν να κατατίθενται οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας αυτοπροσώπως ή/και σε καθορισμένο χώρο. Εκτιμώ ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο επιχείρημα αυτό.

68. Πρέπει να διευκρινιστεί εξαρχής ότι στηρίζεται σε εσφαλμένη παραδοχή. Συγκεκριμένα, δεν χωρεί αμφιβολία ότι η έλλειψη πραγματικής πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας, την οποία προσάπτει εν προκειμένω η Επιτροπή, αφορά όχι το στάδιο της *κατάθεσης* της αίτησης διεθνούς προστασίας, αλλά το προγενέστερο στάδιο της *υποβολής* της αίτησης αυτής[20]. Η ύπαρξη των δύο αυτών χωριστών σταδίων προκύπτει τόσο από το γράμμα όσο και από την οικονομία του άρθρου 6 της οδηγίας 2013/32 και συνεπάγεται αντίθετα συμπεράσματα όσον αφορά τη δυνατότητα του κράτους μέλους υποδοχής να προβλέπει υποχρεώσεις για τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα. Καίτοι μπορούν όντως να επιβληθούν υποχρεώσεις στα πρόσωπα που έχουν ήδη υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, η απαίτηση διασφάλισης πραγματικής πρόσβασης στη διαδικασία συνεπάγεται ότι, αντιθέτως, δεν μπορεί να επιβληθεί καμία υποχρέωση σε πρόσωπα που δεν έχουν υποβάλει ακόμη αίτηση. Την ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνουν οι επεξηγήσεις της τροποποιημένης πρότασης σχετικά με την οδηγία 2013/32, κατά τις οποίες «[κ]αθιερώνεται σαφέστερη διάκριση μεταξύ των όρων "υποβολή" και "κατάθεση" σε σχέση με αίτηση διεθνούς προστασίας» και «μια αίτηση θεωρείται ότι "υποβλήθηκε" μόλις το πρόσωπο που μπορεί να θεωρηθεί ότι ζητεί καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας υποβάλει αίτηση προστασίας προς κράτος μέλος. Η πράξη αυτή δεν απαιτεί διοικητικές διατυπώσεις. Οι συναφείς διοικητικές διατυπώσεις ολοκληρώνονται με την "κατάθεση" μιας αίτησης[21] [22]».

69. Εκτιμώ ότι η πρόσφατη πρόταση κανονισμού σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης διεθνούς προστασίας ενισχύει την ερμηνεία αυτή. Προκειμένου να εξορθολογίσει και να απλουστεύσει τη διεξαγωγή της διαδικασίας, η Επιτροπή διέκρινε σαφώς, στην πρόταση κανονισμού, μεταξύ των διαφόρων σταδίων τα οποία περιλαμβάνει η πρόσβαση στη διαδικασία αυτή, ήτοι της υποβολής, της καταχώρισης και της κατάθεσης της αίτησης διεθνούς προστασίας. Στο πλαίσιο αυτό, η υποχρέωση των προσώπων που επιθυμούν να τύχουν διεθνούς προστασίας να μεταβούν αυτοπροσώπως σε χώρο καθορισμένο από το κράτος μέλος υποδοχής προβλέπεται στο άρθρο 28 της εν λόγω πρότασης κανονισμού, το οποίο επιγράφεται «Υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας», ενώ τα πρόσωπα αυτά δεν υπέχουν καμία υποχρέωση βάσει του άρθρου 25 της ίδιας αυτής πρότασης κανονισμού, με τίτλο «Δημιουργία αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας»[23].

70. Εν πάση περιπτώσει, η δυνατότητα των κρατών μελών, βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, να απαιτούν να κατατίθενται οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας αυτοπροσώπως και σε καθορισμένο χώρο πρέπει να νοείται «με την επιφύλαξη της παραγράφου 2» του άρθρου αυτού. Με άλλα λόγια, η δυνατότητα αυτή δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να ασκείται κατά τρόπο ώστε να εμποδίζει τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα να καταθέσουν την αίτηση διεθνούς προστασίας «το ταχύτερο δυνατό». Γνωρίζοντας, όμως, ότι τα πρόσωπα αυτά μπορούν να μεταβούν στη ζώνη διέλευσης μόνο κατόπιν αναμονής διάρκειας ένδεκα έως δεκαοκτώ μηνών, όπως προεκτέθηκε, είναι εξαιρετικά απίθανο να μπορεί βασίμως η Ουγγαρία να επικαλεστεί το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 για να δικαιολογήσει τη συμβατότητα του άρθρου 80/J, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου προς το δίκαιο της Ένωσης.

20 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, στα υπομνήματά της, η Επιτροπή κάνει συνεχώς λόγο για «κατάθεση» της αίτησης διεθνούς προστασίας. Εντούτοις, η πρώτη αιτίασή της προφανώς αφορά το στάδιο που προηγείται της καταχώρισης της αίτησης, ήτοι το στάδιο της «υποβολής».

21 Παράρτημα, «Λεπτομερής επεξήγηση της τροποποιημένης πρότασης που συνοδεύει το έγγραφο "Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας"», άρθρο 6.

22 Η υποσημείωση αυτή δεν αφορά το κείμενο των προτάσεων στην ελληνική γλώσσα.

23 Βλ. πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, υπογραφείσα στις Βρυξέλλες στις 13 Ιουλίου 2016 [COM/2016/0467 final – 2016/0224 (COD)].

71. Εν κατακλείδι, εκτιμώ ότι, ορίζοντας ότι η αίτηση ασύλου πρέπει να υποβληθεί αυτοπροσώπως ενώπιον της αρμόδιας εθνικής αρχής, και αποκλειστικώς σε ζώνη διέλευσης, στην οποία η εν λόγω αρχή επιτρέπει να εισέλθει μόνο περιορισμένος αριθμός προσώπων, η Ουγγαρία παραβαίνει την υποχρέωση που υπέχει από τα άρθρα 3 και 6 της οδηγίας 2013/32.

72. Επομένως, εκτιμώ ότι η πρώτη αιτίαση της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως πρέπει να γίνει δεκτή.

Β. Επί της παραβάσεως των εφαρμοστέων στις αιτήσεις διεθνούς προστασίας διαδικαστικών κανόνων

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

73. Με τη δεύτερη αιτίαση, η Επιτροπή εκτιμά ότι, δεδομένου ότι το άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32 ρυθμίζει εξαντλητικώς τις προϋποθέσεις εφαρμογής της διαδικασίας στα σύνορα, η Ουγγαρία, προβλέποντας, ως γενικό κανόνα, ειδική διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας δεν διασφαλίζονται οι εγγυήσεις που προβλέπονται από την οδηγία αυτή, παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 43 και το άρθρο 24, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας.

74. Κατά την Επιτροπή, ο νόμος XX του 2017 θέσπισε νέες διατάξεις οι οποίες δεν συνάδουν προς το άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32. Πρώτον, κατά το άρθρο 80/J, παράγραφος 5, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, κάθε διαδικασία η οποία προβλέπεται στον νόμο αυτό, αφορώσα είτε το παραδεκτό είτε την ουσία της αίτησης, θα πρέπει να διεξάγεται στη ζώνη διέλευσης, εν αντιθέσει προς τα προβλεπόμενα στο ως άνω άρθρο 43. Δεύτερον, το άρθρο 80/J, παράγραφος 5, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου δεν περιορίζει τη διάρκεια της διαδικασίας σε τέσσερις εβδομάδες, όπως επιβάλλει το εν λόγω άρθρο 43. Τρίτον, η διαδικασία που προβλέπεται από τον νόμο αυτό ωσαύτως δεν συμβιβάζεται με τις διαδικαστικές εγγυήσεις οι οποίες προβλέπονται στο κεφάλαιο II της οδηγίας 2013/32, και ιδίως την επαρκή υποστήριξη που πρέπει να παρέχεται στα πρόσωπα που χρήζουν ειδικής μεταχείρισης βάσει του άρθρου 24, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής.

75. Εξάλλου, το άρθρο 72 ΣΛΕΕ δεν παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αρνούνται να εφαρμόσουν το δίκαιο της Ένωσης γενικώς, χωρίς καμία μνεία σε συγκεκριμένα πρόσωπα, προβάλλοντας την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας. Συναφώς, η Επιτροπή παρατηρεί, αφενός, ότι η κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης η οποία δικαιολόγησε την έκδοση του νόμου XX του 2017 δεν κηρύχθηκε στο έδαφος της Ουγγαρίας για μια μεταβατική περίοδο και, αφετέρου, ότι άλλοι κανόνες του δικαίου της Ένωσης παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιλέξουν ευέλικτες λύσεις σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης και να αποκλίνουν, σε κάποιο βαθμό, από τους γενικώς εφαρμοστέους κανόνες, χωρίς να υπονομευθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης. Επ' αυτού, το Δικαστήριο έχει ήδη διευκρινίσει, κατά την Επιτροπή, ότι δεν υπάρχει γενική επιφύλαξη, εγγενής στη Συνθήκη, η οποία εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης κάθε μέτρο το οποίο λαμβάνεται για λόγους δημόσιας ασφάλειας, και ότι οι διατάξεις της Συνθήκης περί δημόσιας ασφάλειας, όπως το άρθρο 72 ΣΛΕΕ, αφορούν σαφώς οριοθετημένες εξαιρετικές περιπτώσεις.

76. Η Ουγγαρία εκτιμά ότι οι διαδικασίες που διεξάγονται στις ζώνες διέλευσης δεν είναι διαδικασίες στα σύνορα και ότι, ως εκ τούτου, δεν χρειάζεται να πληρούν τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32.

77. Συγκεκριμένα, οι ουγγρικές ζώνες διέλευσης δεν είναι δυνατόν να εξομοιωθούν από νομικής απόψεως με τις ζώνες διέλευσης που μνημονεύονται στη διάταξη αυτή. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η τροποποίηση που επέφερε ο νόμος XX του 2017 θέσπισε νέους διαδικαστικούς κανόνες σε περίπτωση κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης και τροποποίησε ταυτοχρόνως τη

λειτουργία των ζωνών διέλευσης. Όταν κηρύσσεται τέτοια κατάσταση κρίσης, το άρθρο 80/I, στοιχείο i, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου αποκλείει την εφαρμογή των κανόνων για τις διαδικασίες στα σύνορα, με αποτέλεσμα να εφαρμόζονται οι «συνήθεις» προβλεπόμενοι από την οδηγία 2013/32 διαδικαστικοί κανόνες. Αυτό σημαίνει ότι, βάσει της ισχύουσας επί του παρόντος εθνικής νομοθεσίας, οι ζώνες διέλευσης της Röszke και της Tompa είναι, κατ' ουσίαν, φορείς υποδοχής ευρισκόμενοι πλησίον των συνόρων, και όχι «ζώνες διέλευσης» κατά την έννοια του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32, όπου οι διαδικασίες ασύλου διεξάγονται κατ' εφαρμογήν των γενικών κανόνων.

78. Ένας ακόμη λόγος για τον οποίο η διαδικασία στις ζώνες διέλευσης της Röszke και της Tompa δεν θα μπορούσε προφανώς να χαρακτηριστεί διαδικασία στα σύνορα είναι ότι η αρμόδια για θέματα ασύλου εθνική αρχή δεν εξετάζει εκεί μόνο το ζήτημα του παραδεκτού της αίτησης αλλά αποφαίνεται επίσης επί της ουσίας της αίτησης που κρίνεται παραδεκτή.

79. Όσον αφορά τη μη τήρηση, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, των προβλεπόμενων στο κεφάλαιο II της οδηγίας 2013/32 εγγυήσεων, και ιδίως της υποχρέωσης παροχής της επαρκούς υποστήριξης την οποία επιβάλλει το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, η Ουγγαρία αντιτάσσει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου καθιερώνει την αρχή κατά την οποία οι διατάξεις του νόμου αυτού πρέπει, όσον αφορά τα πρόσωπα που χρήζουν ειδικής μεταχείρισης, να εφαρμόζονται λαμβανομένων υπόψη των ειδικών αναγκών των εν λόγω προσώπων. Ως εκ τούτου, η αρμόδια για θέματα ασύλου εθνική αρχή έχει διαρκώς την προσοχή της στραμμένη, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, στις ανάγκες των προσώπων που χρήζουν ειδικής μεταχείρισης.

80. Εν πάση περιπτώσει, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το άρθρο 72 ΣΛΕΕ της επιτρέπει να κηρύξει κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης και να εφαρμόσει, σε τέτοια κατάσταση, κατά παρέκκλιση διαδικαστικούς κανόνες με σκοπό την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.

2. Εκτίμηση

81. Η υπό κρίση αιτίαση αφορά τις τροποποιήσεις που επέφερε στον νόμο περί του δικαιώματος ασύλου ο νόμος XX του 2017, με σκοπό να καταστήσει αυστηρότερες τις ειδικές διαδικασίες, οι οποίες εισάγουν παρέκκλιση από τις γενικές διατάξεις του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου σε κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης –κατάσταση η οποία διήρκεσε συνεχώς στην Ουγγαρία από τις 15 Σεπτεμβρίου 2015 έως τις 7 Μαρτίου 2019 και, επομένως, ίσχυε κατά την ημερομηνία λήξης της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας (2 Φεβρουαρίου 2018). Κατά την Επιτροπή, αυτές οι νομοθετικές τροποποιήσεις είχαν ως αποτέλεσμα να καταστεί η διαδικασία που διεξάγεται στις ζώνες διέλευσης ασυμβίβαστη προς τις εγγυήσεις που συνδέονται με τις διαδικασίες στα σύνορα βάσει του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32.

82. Η Ουγγαρία αντικρούει αυτή καθεαυτήν την παραδοχή στην οποία στηρίζεται η προβαλλόμενη μη τήρηση των εν λόγω εγγυήσεων, ήτοι ότι η διαδικασία αυτή εμπίπτει στην έννοια της «διαδικασίας στα σύνορα», με αποτέλεσμα να τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής το άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32. Για τον λόγο αυτόν προτού εξετάσω το αν, κατόπιν της θέσπισης των προμνησθεισών τροποποιήσεων, οι προϋποθέσεις εφαρμογής της επίμαχης διαδικασίας συνάδουν προς τις προβλεπόμενες στη διάταξη αυτή εγγυήσεις, καθώς και προς την εγγύηση που προβλέπεται στο άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 (υπό β') θα εκφέρω την άποψή μου επί του προκαταρκτικού ζητήματος της δυνατότητας εφαρμογής της εν λόγω διάταξης (υπό α').

α) Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32

83. Καταρχάς, πρέπει να υπενθυμίσω τα βασικά στοιχεία της κύριας αμυντικής επιχειρηματολογίας της Ουγγαρίας. Κατά την Ουγγαρία, καίτοι είναι αληθές ότι οι εγκαταστάσεις της Röszke και της Tompa χρησιμοποιήθηκαν, έως τον Μάρτιο του 2017, για τη διεξαγωγή διαδικασιών στα σύνορα, πρέπει να ληφθεί επίσης υπόψη το γεγονός ότι ο νόμος XX του 2017, ο οποίος προέβλεψε την άρση της εφαρμογής, σε περίπτωση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, των εθνικών διατάξεων που ρυθμίζουν τη διαδικασία στα σύνορα, αντικαθιστώντας την με ειδικό νομικό καθεστώς, το οποίο, κατά την Ουγγαρία, αντιστοιχεί στην εφαρμογή των «γενικών» διαδικαστικών κανόνων της οδηγίας 2013/32, συγχρόνως τροποποίησε τη λειτουργία των εγκαταστάσεων αυτών. Καίτοι, προ της τροποποιήσεως, το νομικό καθεστώς των εγκαταστάσεων αυτών αντιστοιχούσε σε αυτό των «ζωνών διέλευσης» κατά την έννοια του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32, οι εν λόγω εγκαταστάσεις είναι επί του παρόντος, κατ' ουσίαν, φορείς υποδοχής ευρισκόμενοι πλησίον των συνόρων, όπου οι διαδικασίες ασύλου διεξάγονται σύμφωνα με τους γενικούς διαδικαστικούς κανόνες. Το γεγονός ότι ο φορέας υποδοχής ευρίσκεται πλησίον των συνόρων δεν συνεπάγεται οπωσδήποτε τον χαρακτηρισμό του ως «ζώνης διέλευσης», καθώς και τον χαρακτηρισμό των διαδικασιών που διεξάγονται εκεί ως «διαδικασιών στα σύνορα» για τον σκοπό της εφαρμογής του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32.

84. Κατ' εμέ, το επιχείρημα αυτό στηρίζεται σε εσφαλμένη παραδοχή όσον αφορά τον λόγο ύπαρξης της προβλεπόμενης στο άρθρο 43 «διαδικασίας στα σύνορα».

85. Υπενθυμίζεται ότι, με τη διάταξη αυτή, ο νομοθέτης της Ένωσης παρέσχε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιτρέπουν τη συγκέντρωση των αιτούντων διεθνή προστασία στα σύνορά τους και να εξετάζουν εκεί, εντός βραχείας προθεσμίας, τις υποβαλλόμενες αιτήσεις, χωρίς περιορισμούς όσον αφορά την εξέταση του παραδεκτού πλην όμως στο πλαίσιο περιορισμένης αρμοδιότητας, ήτοι στις περιπτώσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 31, παράγραφος 8, της οδηγίας 2013/32, όσον αφορά την εκτίμηση της αίτησης επί της ουσίας. Για τον σκοπό αυτό, ο νομοθέτης της Ένωσης αναφέρεται, με το γράμμα του άρθρου 43 της οδηγίας αυτής, σε αρμοδιότητα την οποία τα κράτη μέλη δικαιούνται να ασκήσουν «στα σύνορα ή τις ζώνες διέλευσης», ο δε διαζευκτικός σύνδεσμος «ή» δεν σημαίνει ότι οι ζώνες διέλευσης πρέπει να ευρίσκονται σε τόπο διαφορετικό από τα σύνορα των κρατών μελών, αλλά αφορά απλώς τον προσδιορισμό ενός τόπου που χρησιμοποιείται συνήθως για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στα σύνορα.

86. Ως εκ τούτου, όπως εξέθεσα προσφάτως στις προτάσεις που ανέπτυξα επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων FMS κ.λπ.[24], το βασικό στοιχείο για τον χαρακτηρισμό των διαδικασιών που διεξάγουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές υπό το πρίσμα του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32 είναι η *εδαφικότητά* τους[25]. Εάν τα κράτη μέλη κάνουν χρήση της δυνατότητας που τους παρέχεται να θεσπίσουν τη διεξαγωγή διαδικασιών σε τόπο ο οποίος ευρίσκεται στα σύνορά τους, τυγχάνει εφαρμογή η διάταξη αυτή[26].

24 Βλ. προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, σημείο 136).

25 Εξ όσων γνωρίζω, η ιδέα της πρόβλεψης ειδικού καθεστώτος για τη «διαδικασία στα σύνορα» ανατρέχει στην τροποποιημένη πρόταση της οδηγίας 2005/85, η οποία έχει ως εξής: «Με βάση τις μεταγενέστερες διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη, προτείνεται ειδική προσέγγιση για τις αιτήσεις που υποβλήθηκαν *στα σύνορα*» (η υπογράμμιση δική μου) [βλ. τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα/* COM/2002/0326 final – CNS 2000/0238 */(ΕΕ 2002, C 291E, σ. 143)], και εκτιμώ ότι τούτο επιβεβαιώνει τον πρωταρχικό χαρακτήρα του στοιχείου της εδαφικότητας της διαδικασίας.

26 Αυτό συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι ο λειτουργικός χαρακτηρισμός των εγκαταστάσεων της Röszke και της Tompa, κατά την έννοια του εθνικού δικαίου, ως ζωνών διέλευσης ή φορέων υποδοχής, τον οποίο προέβαλε κατ' επανάληψη η Ουγγαρία στο υπόμνημα αντικρούσεως, ουδεμία επιρροή ασκεί προς τούτο.

87. Συναφώς, δεν αμφισβητούνται τα εξής:

– οι αιτήσεις ασύλου πρέπει να υποβάλλονται οπωσδήποτε στις ζώνες διέλευσης της Röszke και της Tompa, βάσει του άρθρου 80/J, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, όπως εξέθεσα διεξοδικά κατά την εξέταση της πρώτης αιτίασης της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως·

– η αρμόδια εθνική αρχή ορίζει, βάσει του άρθρου 80/J, παράγραφος 5, του ίδιου νόμου, μια από τις ζώνες διέλευσης ως τόπο διαμονής του αιτούντος άσυλο, έως ότου καταστεί εκτελεστή η απόφαση με την οποία διατάσσεται η μεταφορά βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 [27] ή η απόφαση που έχει πλέον καταστεί απρόσβλητη.

88. Κατά την άποψή μου, λαμβανομένων υπόψη των αντικειμενικών αυτών στοιχείων, ουδεμία χωρεί αμφιβολία ότι, δεδομένου ότι η διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου διεξάγεται στο σύνολό της εντός δομής ευρισκόμενης κατά μήκος των συνόρων, η διαδικασία αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32.

89. Το συμπέρασμα αυτό ασφαλώς δεν αναιρείται από το επιχείρημα κατά το οποίο το γεγονός ότι, κατά τη διαδικασία αυτή, η αρμόδια για θέματα ασύλου εθνική αρχή αποφαίνεται επί της ουσίας και σε περιπτώσεις πέραν των απαριθμούμενων στο άρθρο 31, παράγραφος 8, της οδηγίας 2013/32 μπορεί να εμποδίσει τον χαρακτηρισμό της διαδικασίας αυτής ως «διαδικασίας στα σύνορα». Συγκεκριμένα, το επιχείρημα αυτό ισοδυναμεί με διαβεβαίωση ότι το άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32 δεν εφαρμόζεται στην επίμαχη διαδικασία για τον λόγο ότι οι όροι εφαρμογής αυτής δεν συνάδουν προς το συγκεκριμένο άρθρο, κάτι το οποίο συνιστά σαφώς σόφισμα.

β) Επί της μη τηρήσεως των εγγυήσεων που προβλέπονται στο άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32

90. Κατόπιν της διαπιστώσεως ότι η διαδικασία που εφαρμόζει η ουγγρική αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή στις ζώνες διέλευσης της Röszke και της Tompa εμπίπτει όντως στο άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32, πρέπει να εξεταστεί το βάσιμο του επιχειρήματος κατά το οποίο, κατόπιν των τροποποιήσεων που επέφερε ο νόμος XX του 2017, η διαδικασία αυτή δεν συνάδει προς τις προβλεπόμενες στη διάταξη αυτή εγγυήσεις, και ιδίως εκείνες δυνάμει των οποίων τα κράτη μέλη μπορούν να αποφαίνονται μόνον επί του παραδεκτού της αίτησης ή επί της ουσίας στις περιπτώσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 31, παράγραφος 8, της οδηγίας 2013/32 (πρώτο σκέλος της δεύτερης αιτίασης), και η διάρκεια της διαδικασίας πρέπει να περιορίζεται σε τέσσερις εβδομάδες, με τη διευκρίνιση ότι, εάν δεν ληφθεί απόφαση εντός της προθεσμίας αυτής, ο αιτών διεθνή προστασία πρέπει να αποκτά δικαίωμα εισόδου στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους (δεύτερο σκέλος της δεύτερης αιτίασης). Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επίμαχη διαδικασία αντιβαίνει επίσης στο άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, το οποίο εφαρμόζεται στη διαδικασία στα σύνορα λόγω της παραπομπής, με το άρθρο 43 της οδηγίας αυτής, στις «βασικές αρχές και εγγυήσεις του κεφαλαίου ΙΙ», και κατά το οποίο πρέπει να παρέχεται «επαρκής υποστήριξη» στους αιτούντες που έχουν ανάγκη ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων (τρίτο σκέλος της δεύτερης αιτίασης).

91. Και τα τρία σκέλη πρέπει προφανώς να γίνουν δεκτά.

92. Όσον αφορά το πρώτο σκέλος, οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι κάθε διαδικασία που προβλέπεται από τον νόμο περί του δικαιώματος ασύλου πρέπει να διεξάγεται στη ζώνη διέλευσης, *ανεξαρτήτως του αν αφορά το παραδεκτό ή την ουσία* της αίτησης. Συγκεκριμένα, όπως προεκτέθηκε, το άρθρο 80/J, παράγραφος 5, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου προβλέπει ότι η αρμόδια για

27 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (ΕΕ 2013, L 180, σ. 31· στο εξής: κανονισμός του Δουβλίνου).

θέματα ασύλου εθνική αρχή ορίζει τη ζώνη διέλευσης ως τόπο διαμονής του αιτούντος άσυλο έως ότου καταστεί εκτελεστή η απόφαση με την οποία διατάσσεται η μεταφορά βάσει του κανονισμού του Δουβλίνου ή η απόφαση που έχει πλέον καταστεί απρόσβλητη, χωρίς να περιορίζει την αρμοδιότητα της αρχής αυτής στις δύο περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 43, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/32.

93. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος, οι διάδικοι δεν αμφισβητούν επίσης ότι το άρθρο 80/I, στοιχείο i, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου καθώς και το άρθρο 15/A, παράγραφος 2a, του νόμου περί των συνόρων του κράτους προβλέπουν την άρση της εφαρμογής των εθνικών νομοθετικών διατάξεων οι οποίες επιτρέπουν την είσοδο στο έδαφος της Ουγγαρίας αιτούντος άσυλο ευρισκόμενου σε ζώνη διέλευσης, όταν έχουν παρέλθει τέσσερις εβδομάδες από την υποβολή της αίτησής του, και οι οποίες επιβάλλουν στην αρμόδια για θέματα ασύλου εθνική αρχή να διεξαγάγει διαδικασία βάσει των γενικών κανόνων (άρθρα 71/A και 72 του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου), εθνικών νομοθετικών διατάξεων οι οποίες σκοπούν στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των επιταγών του άρθρου 43, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/32.

94. Όσον αφορά το τρίτο σκέλος, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 προβλέπει, γενικώς, ότι τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν «επαρκή υποστήριξη» στους αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων καθ' όλη τη διαδικασία ασύλου, και ότι η διάταξη αυτή αφορά επίσης τα πρόσωπα των οποίων η αίτηση εξετάζεται βάσει των κανόνων της διαδικασίας στα σύνορα οι οποίοι μνημονεύονται στο άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32.

95. Η Ουγγαρία μετέφερε στην εθνική έννομη τάξη το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 θεσπίζοντας πιο ευνοϊκή διάταξη, σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας αυτής, υπό την έννοια ότι το άρθρο 71/A, παράγραφος 7, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου εξαιρεί τους αιτούντες που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων[28] από το πεδίο εφαρμογής του πλέγματος εθνικών διατάξεων περί μεταφοράς των προμνησθεισών διατάξεων στο εσωτερικό δίκαιο. Εντούτοις, δεν αμφισβητείται ότι το άρθρο 80/I, στοιχείο i, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου προέβλεψε την άρση της εφαρμογής του εν λόγω άρθρου 71/A, παράγραφος 7, σε κατάσταση κρίσης η οποία χαρακτηρίζεται από μαζική μετανάστευση[29], νομικό καθεστώς το οποίο οι ουγγρικές αρχές εφαρμόζουν συνεχώς από τη θέσπισή του. Επιπλέον και κυρίως, ο νόμος XX του 2017 θέσπισε ειδικό πλέγμα διατάξεων για τους αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων, υπό την έννοια ότι το άρθρο 80/J, παράγραφος 6, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου απλώς προβλέπει την εφαρμογή ορισμένων διαδικαστικών εγγυήσεων υπέρ των ασυνόδευτων ανηλίκων ηλικίας κάτω των 14 ετών, ήτοι μιας μικρής μερίδας της οικείας κατηγορίας αιτούντων. Κατά την άποψή μου, η κατάσταση αυτή συνιστά παράβαση του άρθρου 24, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 εκ μέρους των ουγγρικών αρχών.

28 Κατά το άρθρο 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2013/32, «αιτών που χρήζει ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων» είναι «κάθε αιτών του οποίου η ικανότητα να απολαύει των δικαιωμάτων και να συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία περιορίζεται λόγω ιδιαίτερων περιστάσεων».

29 Ειδικότερα, το άρθρο 71/A, παράγραφος 7, ορίζει ότι οι κανόνες της διαδικασίας στα σύνορα δεν εφαρμόζονται στα «πρόσωπα που χρήζουν ειδικής μεταχείρισης», ήτοι, κατά τον ορισμό του άρθρου 2, στοιχείο k, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, «ασυνόδευτους ανηλίκους ή κάθε άλλο ευάλωτο άτομο –ειδικότερα, ανηλίκους, ηλικιωμένους, άτομα με ειδικές ανάγκες, εγκύους, μόνους γονείς με ανήλικα τέκνα καθώς και θύματα βασανιστηρίων, βιασμών ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας– για το οποίο μπορεί να διαπιστωθεί, κατόπιν ατομικής εκτίμησης της κατάστασής του, ότι έχει ειδικές ανάγκες». Εντούτοις, εκτιμώ ότι η έννοια αυτή εμπίπτει στην ευρύτερη έννοια των «αιτούντων που χρήζουν ειδικών εγγυήσεων» που χρησιμοποιεί η οδηγία 2013/32. Για τον ορισμό αυτό, βλ. υποσημείωση 30 των παρουσών προτάσεων.

96. Συναφώς, απλώς και μόνον η επίκληση από την Ουγγαρία του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, κατά το οποίο, «[ό]σον αφορά τα πρόσωπα που χρήζουν ειδικής μεταχείρισης, οι διατάξεις του παρόντος νόμου πρέπει να εφαρμόζονται λαμβανομένων υπόψη των ειδικών αναγκών που προκύπτουν από την κατάστασή τους», δεν είναι ικανή να αναιρέσει το συμπέρασμα αυτό, καθόσον πρόκειται για διάταξη η οποία μπορεί να εξομοιωθεί με απλή petitio principii, την οποία αντικρούουν το άρθρο 80/I, στοιχείο i, και το άρθρο 80/J, παράγραφος 6, του ίδιου νόμου.

97. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο, ως ενδιάμεσο συμπέρασμα, να αποφανθεί στην εκδοθησόμενη απόφασή του ότι, δεδομένου ότι η διαδικασία στα σύνορα η οποία διεξάγεται στις ζώνες διέλευσης δεν συνάδει προς τις εγγυήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32 ούτε προς την εγγύηση που προβλέπεται στο άρθρο της 24, παράγραφος 3, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των δύο αυτών διατάξεων.

γ) Επί του άρθρου 72 ΣΛΕΕ

98. Η Ουγγαρία ισχυρίζεται ότι, εν πάση περιπτώσει, η εφαρμογή των κανόνων που αποκλίνουν από εκείνους που θεσπίζονται με την οδηγία 2013/32 δικαιολογείται, εν προκειμένω, από το άρθρο 72 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, κατά τη μεταναστευτική κρίση του 2015, οι ισχύοντες κανόνες αποδείχθηκαν ανεπαρκείς προκειμένου να παράσχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να διαχειριστούν την κατάσταση αυτή με κατάλληλο τρόπο. Κατά την Ουγγαρία, στην περίπτωση αυτή, το άρθρο 72 ΣΛΕΕ επιτρέπει ακριβώς παρεκκλίσεις από το δίκαιο της Ένωσης με σκοπό την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.

99. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί, προκαταρκτικώς, ότι το άρθρο 72 ΣΛΕΕ, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο I, με τίτλο «Γενικές διατάξεις», του τίτλου V της ΣΛΕΕ («Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»), έχει ως εξής: «Ο παρών τίτλος δεν θίγει την άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας».

100. Το επιχείρημα της Ουγγαρίας βασίζεται σε ερμηνεία κατά την οποία η διάταξη αυτή του πρωτογενούς δικαίου πρέπει να θεωρηθεί *κανόνας σύγκρουσης* βάσει του οποίου οι προνομίες των κρατών μελών όσον αφορά την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας υπερισχύουν των δευτερευουσών εννόμων υποχρεώσεών τους. Επομένως, ένα κράτος μέλος μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 72 ΣΛΕΕ προκειμένου να αφήσει ανεφάρμοστη οποιαδήποτε πράξη εκδόθηκε στο πλαίσιο του τίτλου V της Συνθήκης, της οποίας ο υποχρεωτικός χαρακτήρας δεν αμφισβητείται, οσάκις εκτιμά ότι υφίσταται κίνδυνος για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.

101. Κατ' εμέ, η ερμηνεία αυτή αντικρούστηκε ήδη στην απόφαση που εξέδωσε προσφάτως το Δικαστήριο στην υπόθεση Επιτροπή κατά Πολωνίας κ.λπ. (Προσωρινός μηχανισμός μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνή προστασία)[30][31], της οποίας τη συλλογιστική θεωρώ σκόπιμο να υπενθυμίσω.

102. Καταρχάς, κατά το Δικαστήριο, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει γενική και εγγενής στη Συνθήκη επιφύλαξη που εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όλα τα μέτρα που λαμβάνονται για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, δεδομένου ότι η δυνατότητα ρητών παρεκκλίσεων σε περίπτωση καταστάσεων ικανών να απειλήσουν τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, δυνάμει της Συνθήκης, αφορούν εξαιρετικές και σαφώς προσδιορισμένες περιπτώσεις[32]. Εν

30 Απόφαση της 2ας Απριλίου 2020 (C-715/17, C-718/17 και C-719/17, EU:C:2020:257).

31 Προτού το Δικαστήριο αποφανθεί επί της υπόθεσης αυτής, είχα ήδη εκθέσει την άποψή μου επί της ερμηνείας του άρθρου 72 ΣΛΕΕ στις προτάσεις που ανέπτυξα στην υπόθεση Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, σημεία 38 έως 42).

32 Οι παρεκκλίσεις αυτές προβλέπονται, κατά το Δικαστήριο, στα άρθρα 36, 45, 52, 65 72, 346 και 347 ΣΛΕΕ.

συνεχεία, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, δεδομένου ότι η παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ πρέπει, ως τέτοια, να ερμηνεύεται στενά, δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της Συνθήκης *στηριζόμενα απλώς και μόνο στην επίκληση των ευθυνών αυτών*. Με άλλα λόγια, το περιεχόμενο των απαιτήσεων που αφορούν τη διατήρηση της δημόσιας τάξης ή της εσωτερικής ασφάλειας δεν μπορεί να καθορίζεται από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Επομένως, το Δικαστήριο εκτιμά ότι απόκειται στο κράτος μέλος που επικαλείται το άρθρο 72 ΣΛΕΕ να αποδείξει ότι υπάρχει ανάγκη να γίνει χρήση της προβλεπόμενης από το άρθρο αυτό παρέκκλισης προκειμένου να ασκήσει τις ευθύνες του όσον αφορά την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας[33].

103. Επομένως, στην περίπτωση που το κύρος της πράξης παράγωγου δικαίου δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση υπό το πρίσμα του άρθρου 72 ΣΛΕΕ, απόκειται στο κράτος μέλος να προσκομίσει στο Δικαστήριο στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η πράξη αυτή δεν του επιτρέπει, λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου του νομικού καθεστώτος που θεσπίζει ή των συγκεκριμένων προϋποθέσεων εφαρμογής του, να ασκήσει τις προμνησθείσες ευθύνες του. Μόνο υπό την προϋπόθεση αυτή μπορεί το κράτος μέλος να επικαλεστεί λυσιτελώς το άρθρο 72 ΣΛΕΕ για να δικαιολογήσει την άρνησή του να εφαρμόσει υποχρέωση την οποία του επιβάλλει η επίμαχη πράξη παράγωγου δικαίου[34].

104. Η συλλογιστική αυτή πρέπει να εφαρμοστεί στις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης.

105. Καταρχάς, επισημαίνεται ότι ο αμυντικός ισχυρισμός της Ουγγαρίας δεν συνίσταται στην αμφισβήτηση του κύρους του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32 ως προς το άρθρο 72 ΣΛΕΕ. Τούτου λεχθέντος, από τα υπομνήματά της προκύπτει σαφώς ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος επικαλείται τη διάταξη αυτή για να υποστηρίξει ότι, λόγω κατάστασης κρίσης οφειλόμενης σε μαζική μετανάστευση, έχει το δικαίωμα να προβλέψει ρύθμιση η οποία δεν συνάδει προς τις εγγυήσεις *που συνδέονται με τις διαδικασίες στα σύνορα*. Υπό τις συνθήκες αυτές, εκτιμώ ότι το ζήτημα αν είναι αναγκαίο να γίνει χρήση της παρέκκλισης που αποσκοπεί να παράσχει στην Ουγγαρία τη δυνατότητα να ασκήσει τις ευθύνες της όσον αφορά την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας πρέπει να εκτιμηθεί αποκλειστικά και μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 43 της εν λόγω οδηγίας. Στην παράγραφο 3, το άρθρο αυτό προβλέπει ρητώς τη δυνατότητα εφαρμογής της παρέκκλισης αυτής, στην περίπτωση αφίξεων που αφορούν μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών οι οποίοι υποβάλλουν ταυτοχρόνως αιτήσεις διεθνούς προστασίας με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη, στην πράξη, η εφαρμογή της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου. Εντούτοις, η Ουγγαρία δεν επικαλέστηκε την παράγραφο αυτή στα υπομνήματά της, έστω επικουρικώς.

106. Εν πάση περιπτώσει, επισημαίνεται, κατά πρώτον, ότι η Ουγγαρία θα μπορούσε να επικαλεστεί το άρθρο 43, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 αποκλειστικά και μόνο για να μην τηρήσει την εγγύηση που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, ήτοι για να δικαιολογήσει την υπέρβαση της προθεσμίας των τεσσάρων εβδομάδων εντός της οποίας πρέπει κανονικά να περατωθεί η διαδικασία στα σύνορα. Κατά δεύτερον, το κράτος μέλος θα μπορούσε να κάνει χρήση της παρέκκλισης μόνον εάν οι αιτούντες διεθνή προστασία φιλοξενούνται, κατά τη λήξη της εν λόγω προθεσμίας τεσσάρων εβδομάδων, *κανονικά* σε σημεία πλησίον των συνόρων ή της ζώνης διέλευσης. Πάντως, όπως αποσαφήνισε προσφάτως το Δικαστήριο στην απόφαση FMS κ.λπ., η απαίτηση να φιλοξενούνται οι αιτούντες διεθνή προστασία υπό κανονικές συνθήκες συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι δεν μπορούν να τελούν υπό κράτηση[35], όπως συμβαίνει εν προκειμένω, όπως θα εξηγήσω στο πλαίσιο της εκτίμησης της τρίτης αιτίασης.

33 Απόφαση της 2ας Απριλίου 2020, Επιτροπή κατά Πολωνίας κ.λπ. (Προσωρινός μηχανισμός μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνή προστασία) (C-715/17, C-718/17 και C-719/17, EU:C:2020:257, σκέψεις 143 έως 147).

34 Ελεύθερη απόδοση των σκέψεων 148 έως 153 της απόφασης αυτής.

35 Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψη 244).

107. Ως εκ τούτου, εκτιμώ ότι το άρθρο 72 ΣΛΕΕ δεν επιτρέπει στην Ουγγαρία, κατά την εφαρμογή, στις ζώνες διέλευσης της Röszke και της Tompa, διαδικασίας στα σύνορα κατά την έννοια του άρθρου 43 της οδηγίας 2013/32, να παρεκκλίνει από τις προβλεπόμενες στη διάταξη αυτή εγγυήσεις.

108. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει δεκτή στο σύνολό της τη δεύτερη αιτίαση που προέβαλε η Επιτροπή.

Γ. Επί της γενικευμένης κράτησης των αιτούντων άσυλο και της μη τήρησης των σχετικών διαδικαστικών εγγυήσεων

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

109. Με την τρίτη αιτίαση, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ουγγαρία, προβλέποντας την εφαρμογή ως προς όλους τους αιτούντες άσυλο (πλην των παιδιών ηλικίας κάτω των 14 ετών) διαδικασίας η οποία έχει ως αποτέλεσμα την υποχρεωτική παραμονή των αιτούντων άσυλο υπό κράτηση, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου, στις εγκαταστάσεις μιας από τις ζώνες διέλευσης, από τις οποίες μπορούν να αναχωρήσουν μόνο κατευθυνόμενοι προς τη Σερβία, και παραλείποντας να παράσχει σε σχέση με την κράτηση αυτή τις εγγυήσεις που προβλέπονται στην οδηγία 2013/33, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 2, στοιχείο η', και τα άρθρα 8, 9 και 11 της οδηγίας 2013/33.

110. Η έννοια της «κράτησης», όπως ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο η', της οδηγίας 2013/33, είναι αυτοτελής έννοια του δικαίου της Ένωσης με αποτέλεσμα ο χαρακτηρισμός των ζωνών διέλευσης στο ουγγρικό δίκαιο ή το γεγονός ότι αυτές ευρίσκονται πλησίον των συνόρων να μην ασκεί καμία επιρροή στην εκτίμηση της έννοιας αυτής.

111. Οι ζώνες διέλευσης που δημιουργήθηκαν στην Ουγγαρία είναι κλειστοί χώροι από τους οποίους ο αιτών άσυλο μπορεί να αναχωρήσει μόνο κατευθυνόμενος προς τη Σερβία. Τα πρόσωπα που ευρίσκονται στις ζώνες αυτές δεν δύνανται να εισέλθουν στο έδαφος της Ουγγαρίας.

112. Βάσει του άρθρου 80/K, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, το οποίο εφαρμόζεται κατά τη διάρκεια της κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή δύναται να περατώσει τη διαδικασία εάν ο αιτών αναχωρήσει από τη ζώνη διέλευσης. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η αναχώρηση από τη ζώνη διέλευσης δεν εξαρτάται από την ελεύθερη επιλογή των αιτούντων.

113. Εξάλλου, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων που ευρίσκονται στη ζώνη διέλευσης περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό, όπως βεβαίωσαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας και ο ειδικός εκπρόσωπος του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες. Ο χρόνος παραμονής των αιτούντων άσυλο στις ζώνες διέλευσης είναι σημαντικός παράγοντας προκειμένου να καθοριστεί αν η διαμονή στις ζώνες αυτές μπορεί να θεωρηθεί κράτηση. Οι εκπρόσωποι της Επιτροπής διαπίστωσαν, επί τόπου, ότι ορισμένοι αιτούντες ευρίσκονταν στις ζώνες αυτές επί περισσότερους από δεκατέσσερις μήνες.

114. Επομένως, η διαμονή στις ζώνες διέλευσης συνιστά περιορισμό της ατομικής ελευθερίας τέτοιας έκτασης ώστε θα πρέπει να εξομοιωθεί με κράτηση κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο η', της οδηγίας 2013/33. Εξάλλου, το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώθηκε από την απόφαση που εξέδωσε το τέταρτο τμήμα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση Ilias και Ahmed κατά Ουγγαρίας[36].

36 Απόφαση του ΕΔΔΑ της 14ης Μαρτίου 2017, Ilias και Ahmed κατά Ουγγαρίας (CE:ECHR:2017:0314JUD004728715).

115. Η κράτηση στις ζώνες διέλευσης αντιβαίνει στο άρθρο 26 της οδηγίας 2013/32 καθώς και στο άρθρο 8, παράγραφοι 2 και 3, στο άρθρο 9 και στο άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/33, διότι εφαρμόζεται κατά τρόπο γενικό, συστηματικό, χωρίς αξιολόγηση των ατομικών περιστάσεων των αιτούντων, χωρίς την έκδοση γραπτής απόφασης και διότι μπορεί επίσης να διαταχθεί για ανηλίκους, ακόμη και για ασυνόδευτους ανηλίκους, εξαιρουμένων των παιδιών ηλικίας κάτω των 14 ετών.

116. Καίτοι το άρθρο 80/Ι του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου δεν αποκλείει, σε περίπτωση κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, την εφαρμογή του άρθρου 31/Α του ίδιου αυτού νόμου, το οποίο αφορά τους κανόνες που εφαρμόζονται στην κράτηση των αιτούντων άσυλο, η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο αυτό δεν εξαλείφει την παράβαση στην οποία υπέπεσε η Ουγγαρία στο μέτρο που, σε μια τέτοια κατάσταση κρίσης, όλοι οι αιτούντες υποχρεούνται να διαμένουν στη ζώνη διέλευσης βάσει του άρθρου 80/J, παράγραφος 5, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου.

117. Τέλος, δεν μπορεί να ευδοκιμήσει το επιχείρημα ότι, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)[37], το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα εκδίκασης της υπόθεσης εκείνης με την επείγουσα διαδικασία. Αφενός, η έννοια της «κράτησης» δεν εξαρτάται από το αν, σε υπόθεση που αφορά αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Δικαστήριο επιτρέπει την εφαρμογή της επείγουσας διαδικασίας. Αφετέρου, στην υπόθεση εκείνη, το αιτούν δικαστήριο είχε ζητήσει την εφαρμογή της επείγουσας διαδικασίας όχι λόγω της διαμονής του αιτούντος σε ζώνη διέλευσης αλλά λόγω της σημαντικής επιρροής που θα ασκούσε η υπόθεση εκείνη σε αρκετές παρεμφερείς υποθέσεις που ενέπιπταν στην ίδια νομοθεσία.

118. Η Ουγγαρία θεωρεί ότι οι ζώνες διέλευσης είναι, κατ' ουσίαν, κέντρα υποδοχής ευρισκόμενα στα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν στην Ουγγαρία, ο οποίος ορίζεται ως χώρος της διαδικασίας ασύλου σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, και όχι χώροι κράτησης.

119. Η τοποθέτηση σε ζώνη διέλευσης δεν είναι, κατά την Ουγγαρία, θέση υπό κράτηση, δεδομένου ότι οι ζώνες διέλευσης είναι κλειστές μόνο προς την κατεύθυνση της Ουγγαρίας, τα δε πρόσωπα που ευρίσκονται σε αυτές μπορούν να αναχωρήσουν ελεύθερα από αυτές για να μεταβούν στη Σερβία. Εξάλλου, οι αιτούντες άσυλο οι οποίοι αναχωρούν από τη ζώνη διέλευσης δεν εκτίθενται κατ' ανάγκη σε δυσμενείς συνέπειες. Συγκεκριμένα, το άρθρο 80/Κ, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου προβλέπει ότι, εάν ο αιτών άσυλο αναχωρήσει από τη ζώνη διέλευσης, η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή εκδίδει απόφαση βάσει των πληροφοριών που έχει στη διάθεσή της ή περατώνει τη διαδικασία. Ως εκ τούτου, ακόμη και εν τη απουσία του αιτούντος άσυλο, η αρχή αυτή μπορεί να αποφανθεί επί της αιτήσεως ασύλου, ακόμη και να την κάνει δεκτή. Η ρύθμιση αυτή, συνάδει κατά την Ουγγαρία, προς το άρθρο 28 της οδηγίας 2013/32, το οποίο παρέχει στην εν λόγω αρχή τη δυνατότητα να σταματήσει την εξέταση της αίτησης σε περίπτωση σιωπηρής ανάκλησης αυτής.

120. Επιπλέον, κατά την Ουγγαρία, η υποβολή αίτησης ασύλου δεν συνεπάγεται αυτομάτως συστηματική στέρηση της ελευθερίας δεδομένου ότι, δυνάμει του άρθρου 80/J, παράγραφος 1, στοιχείο c, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, το πρόσωπο που διαμένει νομίμως στο έδαφος της Ουγγαρίας μπορεί να υποβάλει την αίτησή του οπουδήποτε και, επομένως, δεν υποχρεούται ούτε να μεταβεί ούτε να παραμείνει στη ζώνη διέλευσης.

121. Οι λεπτομερείς κανόνες σχετικά με τις συνθήκες κράτησης των αιτούντων άσυλο, την απόφαση θέσης υπό κράτηση και τη διατήρηση αυτής προβλέπονται στα άρθρα 31/Α έως 31/Ι του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου και διασφαλίζουν πλήρως, κατά την Ουγγαρία, την τήρηση των σχετικών διατάξεων της οδηγίας 2013/33.

37 Απόφαση της 19ης Μαρτίου 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

122. Εξάλλου, η διάρκεια της διαμονής σε φορέα υποδοχής δεν συνιστά κριτήριο το οποίο μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για κράτηση. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά την ποιότητα των συνθηκών που επικρατούν στο κέντρο υποδοχής. Το γεγονός ότι οι περιορισμένες διαστάσεις του εδάφους που καλύπτει η ζώνη διέλευσης συνεπάγονται κατ' ανάγκην ορισμένους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία δεν δικαιολογεί, μεταξύ άλλων, τον χαρακτηρισμό της ζώνης αυτής ως ζώνης κράτησης.

123. Όσον αφορά τη μη τήρηση των προβλεπόμενων από την οδηγία 2013/33 εγγυήσεων, η Ουγγαρία υπογραμμίζει ότι η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή εκδίδει σε όλες τις περιπτώσεις απόφαση σχετικά με τη φιλοξενία στη ζώνη διέλευσης, ως ορισμένο τόπο διαμονής κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/33, και ότι κατά της απόφασης αυτής μπορεί να ασκηθεί προσφυγή.

124. Όσον αφορά την απόφαση του ΕΔΔΑ της 14ης Μαρτίου 2017, Ilias και Ahmed κατά Ουγγαρίας (CE:ECHR:2017:314JUD004728715), η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι η απόφαση εκείνη δεν είναι τελεσίδικη και ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεν εξετάζει σε αυτήν την περίπτωση των ζωνών διέλευσης που λειτουργούν επί του παρόντος, αλλά την περίπτωση ενός φορέα του 2015, ο οποίος ναι μεν έχει την ίδια ονομασία, πλην όμως το καθεστώς και ο νομικός χαρακτηρισμός του διαφέρουν, όπως και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των προσώπων που διαμένουν σε αυτόν.

125. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει εμμέσως ότι οι ζώνες διέλευσης, οι οποίες λειτουργούν ως κέντρα υποδοχής από τον Μάρτιο του 2017, δεν είναι κέντρα κράτησης. Συγκεκριμένα, η άρνηση εφαρμογής της επείγουσας προδικαστικής διαδικασίας στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)[38], της οποίας η διαφορά αφορούσε αιτούντα ευρισκόμενο σε ζώνη διέλευσης, υποδεικνύει σαφώς, κατά την Ουγγαρία, ότι το Δικαστήριο δεν θεώρησε τη διαμονή σε ζώνη διέλευσης ως κράτηση, δεδομένου ότι η χρήση της διαδικασίας αυτής μπορεί να δικαιολογείται, κατά τη νομολογία, όταν η υπόθεση αφορά πρόσωπο που έχει τεθεί υπό κράτηση.

126. Τέλος, η Ουγγαρία εκτιμά, όσον αφορά την επίσκεψη των εκπροσώπων της Επιτροπής, ότι αυτή αφορούσε μόνο τη ζώνη διέλευσης της Röszke και ότι σκοπός της ήταν ο επιτόπιος έλεγχος των έργων που τυγχάνουν χρηματοδοτικής ενίσχυσης από την Ένωση. Επιπλέον, οι εκπρόσωποι της Επιτροπής αντάλλαξαν μόνο λίγες λέξεις με ορισμένα άγνωστης ταυτότητας άτομα τα οποία διέμεναν εκεί.

2. Εκτίμηση

127. Όπως προκύπτει από τα επιχειρήματα που συνοψίζονται ανωτέρω, η ουσία της διαφωνίας των διαδίκων αφορά τον διαφορετικό χαρακτηρισμό της έννοιας της «κράτησης», όπως προβλέπεται στο άρθρο 2, στοιχείο η', της οδηγίας 2013/33. Θα εξετάσω το ζήτημα αυτό προτού στραφώ στο ζήτημα της τήρησης των εγγυήσεων που σχετίζονται με τη θέση υπό κράτηση κατά την έννοια της ίδιας οδηγίας.

α) Επί της υπάρξεως κράτησης

128. Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζεται ότι, μετά το πέρας της γραπτής διαδικασίας στην υπό κρίση υπόθεση, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποφάνθηκε, στην απόφαση Ilias και Ahmed κατά Ουγγαρίας[39], επί του αν η παραμονή δύο υπηκόων τρίτων χωρών στη ζώνη διέλευσης της Röszke συνιστούσε στέρηση της ελευθερίας, για την εφαρμογή

38 Απόφαση της 19ης Μαρτίου 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

39 Απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Νοεμβρίου 2019 (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715).

του άρθρου 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ), η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 («Το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια»). Επ' αυτού, η απόφαση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης ήταν αντίθετη προς εκείνη που είχε εκδώσει προηγουμένως το τέταρτο τμήμα του ΕΔΔΑ και το συμπέρασμά του ήταν, επομένως, αρνητικό.

129. Κατά τη διάρκεια της επ' ακροατηρίου συζητήσεως, οι διάδικοι, κληθέντες να λάβουν θέση επί του αν ασκεί επιρροή η απόφαση αυτή, διατύπωσαν αντίθετες απόψεις. Ενώ η Επιτροπή θεώρησε ότι το συμπέρασμα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην υπό κρίση υπόθεση λόγω ορισμένων σημαντικών πραγματικών και νομικών διαφορών, η Ουγγαρία υποστήριξε ότι το συμπέρασμα αυτό, το οποίο μπορεί να εφαρμοστεί στις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης, μπορεί να στηρίξει το επιχείρημά της ότι η κατάσταση των αιτούντων διεθνή προστασία δεν εμπίπτει στην έννοια της «κράτησης», όπως αυτή προκύπτει από το άρθρο 2, στοιχείο η', της οδηγίας 2013/33. Συγκεκριμένα, η Ουγγαρία εκτιμά ότι, εφόσον η τοποθέτηση των αιτούντων διεθνή προστασία σε ζώνη διέλευσης δεν συνιστά στέρηση της ελευθερίας κατά την έννοια του άρθρου 5 της ΕΣΔΑ, είναι αυτονόητο ότι δεν μπορεί ούτε να χαρακτηριστεί κράτηση, δεδομένου ότι η έννοια αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη στέρησης της ελευθερίας κατά την έννοια του άρθρου 6 του Χάρτη.

130. Στις προτάσεις που ανέπτυξα στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις FMS κ.λπ.[40], οι οποίες αφορούσαν επίσης το ζήτημα αν η τοποθέτηση σε ζώνη διέλευσης ευρισκόμενη στα σερβοουγγρικά σύνορα συνιστά κράτηση κατά την έννοια της οδηγίας 2013/33, εξήγησα ότι, καίτοι είναι αληθές ότι το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ αντιστοιχεί στο άρθρο 6 του Χάρτη, και ότι το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη απαιτεί τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται σε αυτόν και που αντιστοιχούν στα δικαιώματα που διασφαλίζονται στην ΕΣΔΑ να ερμηνεύονται κατά τρόπον ώστε να έχουν την ίδια έννοια και εμβέλεια με εκείνες που τους αποδίδει η ΕΣΔΑ, είναι επίσης αναμφισβήτητο ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάνθηκε επανειλημμένως ότι η συνοχή που επιδιώκεται με τη διάταξη αυτή δεν θίγει την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης και του ίδιου του Δικαστηρίου[41], καθόσον η ΕΣΔΑ δεν συνιστά, ενόσω η Ένωση δεν έχει προσχωρήσει σε αυτή, νομική πράξη τυπικώς ενταγμένη στην έννομη τάξη της Ένωσης[42]. Ως εκ τούτου, κάλεσα το Δικαστήριο να αποστεί από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και να διεξαγάγει τον έλεγχό του βάσει του άρθρου 6 του Χάρτη, λαμβανομένου υπόψη αυτοτελώς[43]. Δεδομένου ότι, λαμβανομένης υπόψη της αιτιολογικής σκέψης 35 της οδηγίας 2013/33[44], το άρθρο 6 του Χάρτη πρέπει να θεωρείται ότι ενσωματώθηκε στον ορισμό της «κράτησης» που προβλέπεται στο άρθρο 2, στοιχείο η', της ίδιας οδηγίας, κατέληξα στο συμπέρασμα ότι η ύπαρξη κράτησης πρέπει να καθοριστεί *μόνον* υπό το πρίσμα των προϋποθέσεων που τίθενται με τον ορισμό αυτόν, κατά τον οποίο ως κράτηση πρέπει να χαρακτηρίζεται «ο περιορισμός σε ειδικό χώρο που επιβάλλει ένα κράτος μέλος σε αιτούντα, με αποτέλεσμα τη στέρηση της ελευθερίας κυκλοφορίας του/της».

40 Βλ. προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, σημεία 148 έως 152).

41 Συγκεκριμένα, από την επεξήγηση σχετικά με το άρθρο 52 του Χάρτη προκύπτει ότι η παράγραφος 3 του άρθρου αυτού σκοπό έχει να διασφαλίσει την αναγκαία συνοχή μεταξύ του Χάρτη και της ΕΣΔΑ, «χωρίς αυτό να θίγει την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

42 Βλ., σε υποθέσεις ασύλου, αποφάσεις της 15ης Φεβρουαρίου 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, σκέψη 45), και της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, σκέψη 32).

43 Η «αυτοτελής» αυτή ερμηνεία των διατάξεων του Χάρτη, των οποίων το περιεχόμενο είναι παρεμφερές εκείνου των διατάξεων της ΕΣΔΑ, τελεί υπό την προβλεπόμενη στο άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη προϋπόθεση ότι καταλήγει σε επίπεδο προστασίας υψηλότερο από εκείνο που εγγυάται η ΕΣΔΑ.

44 Η αιτιολογική σκέψη έχει ως εξής: «Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και συνάδει με τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως στον [Χάρτη]. Ειδικότερα, η παρούσα οδηγία αποβλέπει στη διασφάλιση του πλήρους σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και στην προώθηση της εφαρμογής των άρθρων 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 και 47 του Χάρτη και πρέπει να εφαρμοσθεί αναλόγως».

131. Εκτιμώ, πάντως, ότι στην απόφαση που εξέδωσε προσφάτως σε εκείνες τις συνεκδικασθείσες υποθέσεις[45], το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επικύρωσε εμμέσως την προσέγγιση αυτή καθόσον κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υφίσταται κράτηση, κατόπιν ανάλυσης η οποία αφορούσε μόνον τις προϋποθέσεις που απορρέουν από το άρθρο 2, στοιχείο η′, της οδηγίας 2013/33, χωρίς να λάβει υπόψη την ερμηνεία του άρθρου 5 της ΕΣΔΑ από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην απόφαση Ilias και Ahmed κατά Ουγγαρίας[46].

132. Λαμβανομένων υπόψη των προϋποθέσεων αυτών, το Δικαστήριο έκρινε, εφαρμόζοντας γραμματική, ιστορική και συστηματική ερμηνεία, ότι η κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο η′, της οδηγίας 2013/33, «συνιστά περιοριστικό μέτρο το οποίο στερεί από τον αιτούντα την ελευθερία μετακίνησης και τον απομονώνει από τον υπόλοιπο πληθυσμό, επιβάλλοντάς του να παραμένει μονίμως εντός περιορισμένης και κλειστής περιμέτρου»[47].

133. Προκειμένου να εφαρμοστεί η ως άνω έννοια της «κράτησης» στην υπό κρίση υπόθεση, διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή μνημονεύει στα υπομνήματά της ορισμένα πραγματικά στοιχεία, των οποίων την αλήθεια δεν αμφισβητεί η Ουγγαρία. Κατά την Επιτροπή, οι αιτούντες άσυλο υποχρεούνται, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης της αίτησής τους, να παραμένουν συνεχώς σε μια από τις ζώνες διέλευσης, οι οποίες περιβάλλονται από υψηλή περίφραξη και αγκαθωτό συρματόπλεγμα. Εντός της ζώνης διέλευσης, οι αιτούντες αυτοί στεγάζονται, ανά πέντε, σε μεταλλικά κοντέινερ εμβαδού περίπου 13 m^2. Έχουν εξαιρετικά περιορισμένη δυνατότητα μετακίνησης προς άλλο τμήμα της ζώνης διέλευσης εκτός αυτού στο οποίο στεγάζονται, μετακίνηση η οποία επιτρέπεται μόνο σε περίπτωση ιατρικών επισκέψεων ή συνεντεύξεων που οργανώνονται στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου και με συνοδεία των φυλάκων της ζώνης διέλευσης, και δεν δικαιούνται να έχουν επικοινωνία με από τον έξω κόσμο, πλην του νόμιμου εκπροσώπου τους. Επιπλέον, από τη δικογραφία προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, ότι οι κινήσεις τους παρακολουθούνται συνεχώς λόγω της παρουσίας των εν λόγω φυλάκων εντός της ζώνης διέλευσης, καθώς και στην πόρτα εισόδου κάθε τμήματος αυτής.

134. Κατ' εμέ, αυτή η δέσμη στοιχείων καταδεικνύει υψηλό βαθμό περιορισμού της ελευθερίας κινήσεως των αιτούντων άσυλο σε σημείο να καθιστά την κατάσταση αυτή παρόμοια με καθεστώς κράτησης[48], όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση FMS κ.λπ. σχετικά με τη ζώνη διέλευσης της Röszke βάσει παρεμφερών πραγματικών στοιχείων που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο[49].

135. Όσον αφορά το επιχείρημα που προέβαλε η Ουγγαρία με το υπόμνημα αντικρούσεως στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, κατά το οποίο η τοποθέτηση των εν λόγω αιτούντων στη ζώνη διέλευσης της Röszke δεν μπορεί να χαρακτηριστεί κράτηση, υπό την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο η′, της οδηγίας 2013/33, δεδομένου ότι κάθε αιτών διεθνή προστασία έχει τη δυνατότητα να αναχωρήσει οικειοθελώς από τη ζώνη διέλευσης, παρατηρώ ότι το Δικαστήριο το απέρριψε ήδη με την απόφαση FMS κ.λπ.[50].

136. Με βάση την παραδοχή ότι μόνο «πραγματική» δυνατότητα αναχώρησης από την επίμαχη ζώνη διέλευσης μπορεί να αποκλείσει την ύπαρξη κράτησης[51], το Δικαστήριο δικαιολόγησε την απόρριψη του ως άνω επιχειρήματος εκθέτοντας δύο λόγους, κατά τους οποίους, πρώτον, ενδεχόμενη είσοδος των εν λόγω αιτούντων άσυλο στη Σερβία θα θεωρούνταν παράνομη και θα εξέθετε τα πρόσωπα

45 Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

46 Απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Νοεμβρίου 2019 (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715).

47 Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψεις 216 έως 222).

48 Προσωπικά, αδυνατώ να αντιληφθώ με ποιον τρόπο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας τέτοιας έκτασης μπορεί να θεωρηθεί αναπόφευκτη συνέπεια των περιορισμένων διαστάσεων της συνολικής ζώνης διέλευσης, όπως υποστηρίζει η Ουγγαρία.

49 Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), σκέψη 226.

50 Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

51 Βλ., συναφώς, προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, σημεία 155 και 166), στις οποίες υποστήριξα ότι μόνο «πραγματική» δυνατότητα οικειοθελούς αναχώρησης μπορεί να αποκλείσει την ύπαρξη κράτησης και ότι ο πραγματικός αυτός χαρακτήρας πρέπει να εκτιμηθεί λαμβανομένης υπόψη της συγκεκριμένης κατάστασης των αιτούντων διεθνή προστασία.

αυτά σε κυρώσεις και, δεύτερον, οι αιτούντες αυτοί θα διέτρεχαν τον κίνδυνο απώλειας κάθε πιθανότητας να τους χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα στην Ουγγαρία εάν αναχωρούσαν από το έδαφος της χώρας αυτής[52]. Κατά την άποψή μου, οι λόγοι αυτοί μπορούν επίσης να θεμελιώσουν την απόρριψη του επιχειρήματος που προέβαλε η Ουγγαρία στην υπό κρίση υπόθεση.

137. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τον πρώτο λόγο, η Ουγγαρία δεν αντέκρουσε εν προκειμένω τη διευκρίνιση που παρέσχε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι δηλαδή η Δημοκρατία της Σερβίας αρνείται επί του παρόντος να εφαρμόσει τη συμφωνία επανεισδοχής ως προς τους μετανάστες που προέρχονται από τις ουγγρικές ζώνες διέλευσης. Όσον αφορά τον δεύτερο λόγο, διαπιστώνεται ότι αναχώρηση από τη ζώνη διέλευσης ισοδυναμεί κατ' ανάγκη με παραίτηση από τη δυνατότητα εξασφάλισης της ζητούμενης διεθνούς προστασίας. Βεβαίως, το άρθρο 80/Κ, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου ορίζει ότι, εάν ο αιτών αναχωρήσει από τη ζώνη διέλευσης, η αρμόδια εθνική αρχή δεν υποχρεούται να περατώσει τη διαδικασία, αλλά μπορεί επίσης να εκδώσει απόφαση βάσει των πληροφοριών που έχει στη διάθεσή της. Εντούτοις, παρά την ύπαρξη της θεωρητικής αυτής δυνατότητας, εκτιμώ ότι είναι πολύ πιθανό, ακόμη και βέβαιο, ότι η απόφαση αυτή δεν θα είναι ευνοϊκή για τον αιτούντα. Επιπλέον, βάσει του άρθρου 80/Κ, παράγραφος 4, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, η απόφαση για την περάτωση της διαδικασίας δεν είναι δυνατό να προσβληθεί στο πλαίσιο ένδικης διοικητικής διαδικασίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, εκτιμώ ότι οι αιτούντες άσυλο δεν είναι σε θέση να αναχωρήσουν οικειοθελώς από τη ζώνη διέλευσης με προορισμό τη Σερβία.

138. Προσθέτω ότι οι αιτούντες αυτοί δεν θα μπορούν να κατευθυνθούν ούτε προς την Ουγγαρία, λόγω έλλειψης άδειας εισόδου και διαμονής στο έδαφος της χώρας αυτής. Συναφώς, υπογραμμίζεται ότι, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1b, του νόμου περί των συνόρων του κράτους, το οποίο αφορά η τέταρτη αιτίαση της Επιτροπής στην υπό κρίση υπόθεση, η ουγγρική αστυνομία μπορεί, κατά τη διάρκεια κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, να συλλάβει τους παρανόμως διαμένοντες στην εθνική επικράτεια αλλοδαπούς υπηκόους και να τους οδηγήσει στην πύλη της πλησιέστερης εγκατάστασης, εκτός εάν υπάρχουν υπόνοιες τέλεσης αξιόποινης πράξης. Λόγω της μακράς αναμονής για την απόκτηση πρόσβασης στη ζώνη διέλευσης και την υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας, ο ενδιαφερόμενος μετανάστης δεν έχει άλλη εναλλακτική δυνατότητα πέραν της αναχώρησης με κατεύθυνση τη Σερβία, ήτοι της επιστροφής στη χώρα από την οποία προήλθε, υπό συνθήκες τουλάχιστον αβέβαιες όσον αφορά την άδεια εισόδου στο έδαφος της χώρας αυτής, καθώς και τη νομιμότητα της διαμονής του και τη μεταχείριση που ενδέχεται να του επιφυλάξουν επί τόπου οι αρμόδιες για τον έλεγχο της μετανάστευσης αρχές.

139. Ως εκ τούτου, εκτιμώ ότι η προοπτική οικειοθελούς αναχώρησης αιτούντος άσυλο από τη ζώνη διέλευσης είναι προδήλως μη ρεαλιστική.

140. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθεισών παρατηρήσεων, εκτιμώ ότι η τοποθέτηση οποιουδήποτε αιτούντος στη ζώνη διέλευσης κατά τη διάρκεια της εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας που υπέβαλε πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά «κράτηση» κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο η', της οδηγίας 2013/33.

141. Ουδεμία επιρροή ασκούν στην ως άνω εκτίμηση ο χαρακτηρισμός και το νομικό καθεστώς των ζωνών διέλευσης κατά το ουγγρικό δίκαιο, στοιχεία τα οποία επικαλέστηκε επανειλημμένως η Ουγγαρία στα υπομνήματά της, δεδομένου ότι η επίμαχη έννοια της «κράτησης» δεν περιέχει καμία παραπομπή στο εθνικό δίκαιο και πρέπει, επομένως, να θεωρηθεί αυτοτελής έννοια του δικαίου της Ένωσης[53].

52 Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, FMS κ.λπ. (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψεις 228 και 229).

53 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 30ής Απριλίου 2014, Kásler και Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, σκέψη 37).

142. Το αποτέλεσμα της εκτίμησης αυτής δεν μεταβάλλεται, εξάλλου, από το γεγονός ότι το Δικαστήριο δεν έκανε δεκτό το αίτημα εφαρμογής της επείγουσας διαδικασίας το οποίο υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), της οποίας η διαφορά αφορούσε αιτούντα ευρισκόμενο σε ζώνη διέλευσης, δεδομένου ότι στην απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση εκείνη δεν διευκρινίζεται ότι ο λόγος απόρριψης του αιτήματος είναι ότι ο αιτών δεν τελεί υπό κράτηση [54]. Εν πάση περιπτώσει, φρονώ ότι η προκαταρκτική εκτίμηση που διενεργεί το Δικαστήριο στο πλαίσιο αυτό όσον αφορά την ύπαρξη κράτησης, η οποία αφορά πραγματικά στοιχεία και οριοθετείται αυστηρά από τις πληροφορίες που παρέχει το αιτούν δικαστήριο, δεν συμπίπτει με εκείνη που διενεργεί για να καθορίσει αν συντρέχουν συγχρόνως τα στοιχεία αυτής της έννοιας της «κράτησης».

β) Επί της νομιμότητας της κράτησης

143. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι όλοι οι αιτούντες άσυλο τίθενται υπό κράτηση, κατά την έννοια της οδηγίας 2013/32, κατά τη φιλοξενία τους στις ζώνες διέλευσης που ευρίσκονται στα σερβοουγγρικά σύνορα. Επομένως, στο στάδιο αυτό πρέπει να ληφθεί θέση επί της νομιμότητας της κράτησης αυτής, υπενθυμίζεται δε ότι, βάσει του άρθρου 26 της οδηγίας 2013/32 και του άρθρου 8 της οδηγίας 2013/33, η θέση υπό κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία επιτρέπεται υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

144. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ουγγαρία δεν συμμορφώνεται προς το νομικό καθεστώς που πρέπει να εφαρμόζεται σε κάθε μέτρο θέσης υπό κράτηση, το οποίο καθορίζεται στα άρθρα 8 έως 11 της οδηγίας 2013/33. Συντάσσομαι ανεπιφύλακτα με την ερμηνεία της.

145. Συγκεκριμένα, από τις εθνικές διατάξεις που προσκόμισε η Επιτροπή προκύπτει ότι με το άρθρο 80/I, στοιχείο a, του ίδιου αυτού νόμου προβλέφθηκε, σε κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, η άρση της εφαρμογής των άρθρων 31/A και 31/B του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, τα οποία καθορίζουν τις προϋποθέσεις για τη εφαρμογή της θέσης υπό κράτηση των αιτούντων άσυλο στο εθνικό δίκαιο. Εν πάση περιπτώσει, έστω και αν υποτεθεί ότι, όπως διατείνεται η Ουγγαρία, οι διατάξεις αυτές εξακολουθούν να εφαρμόζονται στην εν λόγω κατάσταση, μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι το κράτος μέλος αρνήθηκε σθεναρά ακόμη και το ότι οι αιτούντες άσυλο τίθενται υπό κράτηση, ότι οι σχετικές διατάξεις δεν εφαρμόζονται στην κράτηση των αιτούντων άσυλο στις ζώνες διέλευσης.

146. Η Ουγγαρία ουδόλως αμφισβητεί τη *συστηματική* εφαρμογή του άρθρου 80/J, παράγραφος 5, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, το οποίο αναθέτει στην αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή το καθήκον να ορίσει τη ζώνη διέλευσης ως τόπο διαμονής των αιτούντων άσυλο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Επομένως, φρονώ ότι δεν χωρεί αμφιβολία ότι δικαίως η Επιτροπή εκτιμά ότι η συμπεριφορά αυτή μπορεί να συνιστά παράβαση, αφενός, του άρθρου 8, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2013/33, κατά το οποίο θέση υπό κράτηση μπορεί να δικαιολογείται μόνο για τους λόγους που απαριθμούνται εξαντλητικά στη διάταξη αυτή, και, αφετέρου, του άρθρου 8, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, το οποίο προβλέπει ότι θέση υπό κράτηση μπορεί να διαταχθεί μόνο όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο και κατόπιν *ατομικής αξιολόγησης κάθε περίπτωσης*, εάν δεν είναι δυνατό να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέτρα [55].

147. Όσον αφορά τη μη έκδοση απόφασης περί θέσης υπό κράτηση στην οποία να μνημονεύονται οι πραγματικοί και νομικοί λόγοι στους οποίους αυτή βασίζεται, κατά παράβαση του άρθρου 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/33, επισημαίνεται ότι η Ουγγαρία αντιτάσσει ότι η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή εκδίδει σε όλες τις περιπτώσεις απόφαση με αντικείμενο την τοποθέτηση των αιτούντων άσυλο στη ζώνη διέλευσης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Εντούτοις, το ίδιο αυτό

54 Απόφαση της 19ης Μαρτίου 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, σκέψη 27).

55 Βλ., επίσης, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, σκέψη 48).

κράτος μέλος αναγνωρίζει εμμέσως, στο υπόμνημα αντικρούσεως, ότι αυτή δεν είναι απόφαση θέσης υπό κράτηση κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, δεδομένου ότι τη χαρακτηρίζει ως απόφαση επιβολής περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των αιτούντων διεθνή προστασία κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας.

148. Η Ουγγαρία δεν αμφισβητεί καν ότι θέση υπό κράτηση μπορεί επίσης να διαταχθεί για ανηλίκους, ακόμη και για ασυνόδευτους ανηλίκους, εξαιρουμένων των παιδιών ηλικίας κάτω των 14 ετών, όπερ συνιστά αναμφίβολα παράβαση του άρθρου 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/33, κατά το οποίο οι ανήλικοι τίθενται υπό κράτηση μόνο σε έσχατη ανάγκη και εφόσον αποδειχθεί ότι δεν μπορούν να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα εναλλακτικά, λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

149. Από το δικόγραφο της προσφυγής προκύπτει ότι η Επιτροπή επικαλείται επίσης παράβαση του άρθρου 2, στοιχείο η′, της οδηγίας 2013/33. Δεν αντιλαμβάνομαι, όμως, σε τι συνίσταται η παράβαση της διάταξης αυτής, η οποία περιορίζεται στον ορισμό της έννοιας της «κράτησης», δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν προέβαλε έλλειψη μεταφοράς της διάταξης στο εθνικό δίκαιο. Επομένως, δεν συμμερίζομαι το συμπέρασμα της Επιτροπής επί του ζητήματος αυτού.

150. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, εκτιμώ ότι η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει στο μέτρο που δεν προέβλεψε, για την κράτηση στις ζώνες διέλευσης, τις εγγυήσεις των άρθρων 8, 9 και 11 της οδηγίας 2013/33.

151. Επομένως, εκτιμώ ότι η τρίτη αιτίαση της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως πρέπει να γίνει δεκτή.

Δ. Επί της μη τηρήσεως των προβλεπόμενων από την οδηγία 2008/115 διαδικασιών

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

152. Με την τέταρτη αιτίαση, η Επιτροπή εκτιμά ότι η Ουγγαρία, μεταφέροντας στην άλλη πλευρά της συνοριακής περίφραξης τους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφός της υπηκόους τρίτων, χωρών χωρίς να τηρεί τις διαδικασίες και τις εγγυήσεις που καθορίζονται στο άρθρο 5, στο άρθρο 6, στο άρθρο 12, παράγραφος 1, και στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις αυτές.

153. Καταρχάς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, του νόμου περί των συνόρων του κράτους, επιτρέπεται η χρήση, στο έδαφος της Ουγγαρίας, λωρίδας 60 μέτρων από τη γραμμή των εξωτερικών συνόρων με σκοπό την κατασκευή, την τοποθέτηση ή την εκμετάλλευση εγκαταστάσεων οι οποίες προορίζονται να προστατεύουν την τάξη στη σύνορα και να επιτελούν τα καθήκοντα που σχετίζονται με την άμυνα και την εθνική ασφάλεια, τη διαχείριση καταστροφών, την επιτήρηση των συνόρων, το άσυλο και τον έλεγχο της μετανάστευσης. Επιπλέον, το άρθρο 5, παράγραφος 1b, του νόμου περί των συνόρων του κράτους, προβλέπει ότι η αστυνομία μπορεί να συλλάβει, κατά τη διάρκεια κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, τους παρανόμως διαμένοντες στη χώρα αλλοδαπούς υπηκόους και να τους οδηγήσει στην πύλη της πλησιέστερης προβλεπόμενης στο άρθρο 5, παράγραφος 1, εγκατάστασης, εκτός εάν υπάρχουν υπόνοιες τέλεσης αξιόποινης πράξης.

154. Από τις εκθέσεις που παραθέτει η Επιτροπή προκύπτει ότι η ουγγρική αστυνομία μεταφέρει στα σύνορα τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι συλλαμβάνονται στο έδαφος της Ουγγαρίας και τους υποχρεώνει να διέλθουν τη συνοριακή περίφραξη. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι μεταφέρονται σε στενή συνοριακή λωρίδα στο έδαφος της Ουγγαρίας, όπου καμία υποδομή δεν είναι διαθέσιμη και από όπου δεν υπάρχει κανένας τρόπος μετάβασης στο υπόλοιπο έδαφος της χώρας, δεν έχουν, στην πράξη, άλλη επιλογή από την αναχώρηση από το έδαφος της Ουγγαρίας.

Επομένως, η Επιτροπή θεωρεί ότι η διαδικασία αυτή αντιστοιχεί στην έννοια της «απομάκρυνσης», όπως ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 5, της οδηγίας 2008/115, έστω και αν, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι δυνατόν, από τεχνικής απόψεως, η πράξη της φυσικής μεταφοράς να μην ολοκληρώνεται εκτός του εδάφους της Ουγγαρίας.

155. Η απομάκρυνση των ενδιαφερόμενων υπηκόων τρίτων χωρών πραγματοποιείται χωρίς την έκδοση απόφασης περί επιστροφής, αδιακρίτως, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού, η οικογενειακή ζωή, η κατάσταση της υγείας του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας, και χωρίς να τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης. Οι εν λόγω υπήκοοι τρίτων χωρών δεν λαμβάνουν κατάλληλη γραπτή αιτιολόγηση ή εξήγηση και, ελλείψει απόφασης επιστροφής, δεν διαθέτουν κανένα ένδικο βοήθημα.

156. Εξάλλου, το άρθρο 5, παράγραφος 1b, του νόμου περί των συνόρων του κράτους δεν εμπίπτει, κατά την Επιτροπή, στην προβλεπόμενη στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2008/115 εξαίρεση. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται στους ήδη παρόντες στο έδαφος της Ουγγαρίας υπηκόους τρίτων χωρών, ενώ το πεδίο εφαρμογής του ως άνω άρθρου 5, παράγραφος 1b, εκτείνεται σε κάθε παρανόμως διαμένοντα στην Ουγγαρία υπήκοο τρίτης χώρας.

157. Τέλος, σημαντική, γενική και παρατεταμένη παρέκκλιση από τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115 δεν είναι δυνατόν να δικαιολογηθεί από το άρθρο 72 ΣΛΕΕ, το οποίο διατυπώνει απλώς μια αρχή την οποία ο νομοθέτης της Ένωσης πρέπει να λαμβάνει υπόψη και η οποία διευκολύνει την ερμηνεία των πράξεων της Ένωσης που εκδίδονται βάσει του τρίτου μέρους, τίτλος V, ΣΛΕΕ.

158. Προκαταρκτικώς, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1a, του νόμου περί των συνόρων του κράτους δικαιολογείται από την προβλεπόμενη στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2008/115 παρέκκλιση. Όσον αφορά το άρθρο 5, παράγραφος 1b, του ίδιου νόμου, η Ουγγαρία επισημαίνει ότι το άρθρο αυτό μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε περίπτωση κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, εν αντιθέσει προς το άρθρο 5, παράγραφος 1a.

159. Στο πλαίσιο αυτό, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το άρθρο 72 ΣΛΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν και να εφαρμόζουν κανόνες σχετικά με την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας οι οποίοι μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, διευκρινίζει δε ότι σκοπός της κήρυξης κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης και των κανόνων που εφαρμόζονται στην κατάσταση αυτή είναι, σε κάθε περίπτωση, η τήρηση της δημόσιας τάξης και η διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας της χώρας. Κατά την Ουγγαρία, η οδηγία 2008/115 δεν προβλέπει ότι οι κανόνες τους οποίους θεσπίζει πρέπει να εφαρμόζονται και στο πλαίσιο του άρθρου 72 ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας όταν ασκούν τις ευθύνες διατήρησης της δημόσιας τάξης και διαφύλαξης της εσωτερικής ασφάλειας.

160. Η δημόσια τάξη και η δημόσια ασφάλεια είναι, κατά την Ουγγαρία, επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος οι οποίοι παρέχουν στα κράτη μέλη νομοθετική αρμοδιότητα που υπεισέρχεται ενδεχομένως στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και των οποίων ο πρωταρχικός χαρακτήρας υπογραμμίζεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου[56], τα κράτη μέλη αποφασίζουν αυτόνομα για το τι θεωρούν ότι εμπίπτει στην έννοια της δημόσιας τάξης και η εκτίμηση αυτή μπορεί να μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου. Συναφώς, η Ουγγαρία υπενθυμίζει ότι το νομικό πλαίσιο το οποίο προβλέπεται από το παράγωγο δίκαιο για τον σκοπό της διαχείρισης καταστάσεων κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης αποδείχθηκε ανεπαρκές, ακόμη και κατά την άποψη της Επιτροπής, η οποία άντλησε τις σχετικές συνέπειες υποβάλλοντας, το 2016, ένα πολυσύνθετο σύνολο προτάσεων μεταρρύθμισης του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, όσον αφορά τόσο την οδηγία 2013/32 όσο και την οδηγία 2008/115.

56 Η Ουγγαρία παραπέμπει, μεταξύ άλλων, στην απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708).

161. Ως εκ τούτου, σε κατάσταση κρίσης όπως η υφιστάμενη στην Ουγγαρία, δεν είναι υποχρεωτική, κατά το εν λόγω κράτος μέλος, η τήρηση του άρθρου 5, του άρθρου 6, παράγραφος 1, του άρθρου 12, παράγραφος 1, και του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, όταν η ουγγρική αστυνομία εφαρμόζει το άρθρο 5, παράγραφος 1b, του νόμου περί των συνόρων του κράτους.

162. Επιπλέον, κατά την Ουγγαρία, η αστυνομία δεν υποχρεώνει τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών τους οποίους συλλαμβάνει στο έδαφος της χώρας να διέλθουν τα σύνορα, δεδομένου ότι η εγκατάσταση προστασίας των συνόρων (συνοριακή περίφραξη) δεν ευρίσκεται στη γραμμή των συνόρων, αλλά στο έδαφος της Ουγγαρίας. Επομένως, τα πρόσωπα αυτά δεν απομακρύνονται στη Σερβία και μπορούν, αφού οδηγηθούν στην πύλη, να υποβάλουν την αίτησή τους στην πλησιέστερη ζώνη διέλευσης. Εφόσον δεν πρόκειται περί πραγματικής επιστροφής, η εφαρμογή της οδηγίας 2008/115 αποκλείεται εξ ορισμού, δεδομένου ότι, ασφαλώς, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εκτελέσουν μέτρο απομάκρυνσης στο δικό τους έδαφος.

163. sy

2. Εκτίμηση

164. Επισημαίνεται εξαρχής ότι η Ουγγαρία δεν αμφισβητεί ότι η ουγγρική αστυνομία προβαίνει στη μετακίνηση των παρανόμως διαμενόντων στο έδαφος της χώρας υπηκόων τρίτων χωρών έως την πύλη της πλησιέστερης εγκατάστασης χωρίς να τηρούνται οι εγγυήσεις που εφαρμόζονται στη διαδικασία επιστροφής, οι οποίες καθορίζονται στην οδηγία 2008/115[57]. Προπάντων, το μέτρο αυτό εφαρμόζεται χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού, η οικογενειακή ζωή, η κατάσταση της υγείας του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας, χωρίς να τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης (άρθρο 5) καθώς και χωρίς να εκδίδεται απόφαση περί επιστροφής (άρθρο 6, παράγραφος 1). Επιπλέον, οι ενδιαφερόμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών δεν παραλαμβάνουν καμία γραπτή απόφαση στην οποία να εκτίθενται οι πραγματικοί και νομικοί λόγοι της επιστροφής ή/και της απομάκρυνσης (άρθρο 12, παράγραφος 1) και, ελλείψει απόφασης περί επιστροφής, δεν διαθέτουν κανένα ένδικο βοήθημα (άρθρο 13, παράγραφος 1).

165. Εντούτοις, η Ουγγαρία αντικρούει τις παραβάσεις που της προσάπτονται με την υπό κρίση αιτίαση, προβάλλοντας δύο βασικά επιχειρήματα: τη μη εφαρμογή της οδηγίας 2008/115 εν προκειμένω και, επικουρικώς, τη δυνατότητα των κρατών μελών να επικαλεστούν το άρθρο 72 ΣΛΕΕ προκειμένου να παρεκκλίνουν από τους ομοιόμορφους κανόνες που θεσπίζει η οδηγία αυτή. Θα τα εξετάσω διαδοχικά.

α) Επί της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2008/115

166. Η Ουγγαρία εκτιμά, κατά πρώτον, ότι η οδηγία 2008/115 δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση στο μέτρο που η χρήση της πρακτικής της μεταφοράς στα σύνορα δικαιολογείται από την παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2008/115.

167. Κατά τη διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν την οδηγία στους υπηκόους τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται ή υποβάλλονται σε έλεγχο από τις αρμόδιες αρχές σε σχέση με παράνομη χερσαία, θαλάσσια ή εναέρια διέλευση των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους και στους οποίους δεν έχει, εν συνεχεία, χορηγηθεί άδεια ή δικαίωμα να παραμείνουν στο εν λόγω κράτος μέλος. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η φράση «σε σχέση με παράνομη

57 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το επιχείρημα της Ουγγαρίας ότι η ουγγρική αστυνομία ενεργεί εντός των ορίων του νομοθετικού πλαισίου και χρησιμοποιεί με αναλογικό τρόπο τα μέσα καταναγκασμού μόνο στις προβλεπόμενες από τον νόμο περιπτώσεις, όπως επιτάσσει το άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115, δεν ασκεί επιρροή προκειμένου να καθοριστεί αν η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις των οποίων η παράβαση προσάπτεται με την υπό κρίση αιτίαση.

[…] διέλευση» προϋποθέτει «*στενή χρονική και τοπική σύνδεση* μεταξύ της σύλληψης ή του ελέγχου του υπηκόου τρίτης χώρας και της διελεύσεως των εξωτερικών συνόρων» και ότι, «[σ]υνεπώς, η περίπτωση αυτή αφορά υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι συνελήφθησαν ή υποβλήθηκαν σε έλεγχο από τις αρμόδιες αρχές *ακριβώς κατά τη χρονική στιγμή* της παράνομης διελεύσεως των εξωτερικών συνόρων ή κοντά στο συνοριακό σημείο διελεύσεως κατόπιν αυτής[58] [59]».

168. Φρονώ ότι η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1a, του νόμου περί των συνόρων του κράτους σκοπεί στη χρήση της προβλεπόμενης στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2008/115 παρέκκλισης.

169. Η υπό κρίση αιτίαση αφορά, ορθώς κατ' εμέ, μόνο το άρθρο 5, παράγραφος 1b, του νόμου περί των συνόρων του κράτους, το οποίο εφαρμόζεται αντί της παραγράφου 1a σε κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, και το οποίο ίσχυε ακόμη κατά την ημερομηνία λήξης της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας. Επομένως, κατά την Επιτροπή, η διάταξη αυτή δεν εμπίπτει στην εν λόγω παρέκκλιση.

170. Το άρθρο 5, παράγραφος 1b, του νόμου περί των συνόρων του κράτους προβλέπει ότι, «[κ]ατά τη διάρκεια κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, η αστυνομία μπορεί να συλλαμβάνει τους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφος της Ουγγαρίας αλλοδαπούς υπηκόους και να τους οδηγεί στην πύλη της πλησιέστερης προβλεπόμενης στην παράγραφο 1 εγκατάστασης, εκτός εάν υπάρχουν υπόνοιες τέλεσης αξιόποινης πράξης». Ελλείψει περιορισμού, όμως, της εξουσίας αυτής της αστυνομίας «εντός ζώνης [οκτώ χιλιομέτρων] από τη γραμμή των εξωτερικών συνόρων», όπως προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 1a, του νόμου περί των συνόρων του κράτους[60], η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε *κάθε* παρανόμως διαμένοντα στην Ουγγαρία υπήκοο τρίτης χώρας και όχι μόνο σε εκείνους που συλλαμβάνονται ή υποβάλλονται σε έλεγχο κατά τη χρονική στιγμή της παράνομης διέλευσης των εξωτερικών συνόρων ή κοντά στο συνοριακό σημείο διέλευσης, κατόπιν αυτής, όπως θα επέβαλλε το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2008/115. Ως εκ τούτου, εφόσον δεν πληροί μία από τις προϋποθέσεις που καθορίζονται σε αυτήν την κατά παρέκκλιση διάταξη, το άρθρο 5, παράγραφος 1b, του νόμου περί των συνόρων του κράτους δεν εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 βάσει της διάταξης αυτής.

171. Κατά δεύτερον, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι η μεταφορά, από την ουγγρική αστυνομία, των παρανόμως διαμενόντων στο έδαφος της χώρας υπηκόων τρίτων χωρών έως την πύλη της πλησιέστερης εγκατάστασης, δεν συνιστά «απομάκρυνση» κατά την οδηγία 2008/115, διότι αυτή δεν τυγχάνει εφαρμογής ελλείψει πραγματικής επιστροφής.

172. Η έννοια της «απομάκρυνσης» ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 5, της οδηγίας αυτής ως «εκτέλεση της υποχρέωσης επιστροφής, και συγκεκριμένα φυσική μεταφορά *εκτός* του κράτους μέλους», και τούτο θα μπορούσε όντως να δημιουργήσει την εντύπωση ότι η ερμηνεία που προτείνει η Ουγγαρία είναι νομικώς ορθή. Συγκεκριμένα, δεν αμφισβητείται ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1b, του νόμου περί των συνόρων του κράτους επιτρέπει στην αστυνομία μόνο να μεταφέρει τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται στο έδαφος της Ουγγαρίας έως την πύλη της πλησιέστερης εγκατάστασης προστασίας των συνόρων, εγκατάστασης η οποία ευρίσκεται στο έδαφος της Ουγγαρίας. Επομένως, η πράξη της φυσικής μεταφοράς δεν ολοκληρώνεται εκτός του εδάφους της χώρας, όπως επιβάλλει ο επίμαχος ορισμός. Εντούτοις, φρονώ ότι, στο πλαίσιο της εκτίμησης αυτής, δεν είναι δυνατόν να παραβλεφθεί το γεγονός ότι, εφόσον αφήνονται στη στενή λωρίδα γης που ευρίσκεται μεταξύ της συνοριακής περίφραξης και των εθνικών συνόρων, η οποία δεν διαθέτει καμία

58 Απόφαση της 19ης Μαρτίου 2019, Arib κ.λπ. (C-444/17, EU:C:2019:220, σκέψη 46 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

59 Η υπογράμμιση δική μου.

60 Το άρθρο 5, παράγραφος 1a, του νόμου περί των συνόρων του κράτους, έχει ως εξής: «Η αστυνομία δύναται, στο έδαφος της Ουγγαρίας, να συλλαμβάνει τους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφος της Ουγγαρίας αλλοδαπούς υπηκόους, εντός λωρίδας [οκτώ χιλιομέτρων] από τη γραμμή των εξωτερικών συνόρων όπως ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 2, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ή από τα σημεία οριοθέτησης των συνόρων, και να τους οδηγεί έως την πύλη της πλησιέστερης μνημονευόμενης στην παράγραφο 1 εγκατάστασης, εκτός εάν υπάρχουν υπόνοιες τέλεσης αξιόποινης πράξης».

υποδομή που να καθιστά εφικτή τη διαμονή σε αυτή για μεγάλο χρονικό διάστημα, οι υπήκοοι των τρίτων χωρών δεν έχουν άλλη δυνατότητα από την αναχώρηση από αυτή τη λωρίδα γης και τη διέλευση των χερσαίων συνόρων με τη Σερβία. Εξάλλου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι αυτοί οι υπήκοοι τρίτων χωρών δεν είναι καν σε θέση να μεταβούν από την πύλη στην οποία τους μετέφερε η αστυνομία έως τη ζώνη διέλευσης και να εισέλθουν σε αυτήν προκειμένου να υποβάλουν αίτηση διεθνούς προστασίας, δεδομένου ότι αυτό προϋποθέτει αναμονή μέσης διάρκειας ένδεκα έως δεκαοκτώ μηνών σε στενή λωρίδα γης η οποία, όπως προεκτέθηκε, δεν διαθέτει καμία υποδομή. Συμπερασματικά, κατά την άποψή μου, η επίμαχη πρακτική μπορεί να εξομοιωθεί, στην πράξη, με «απομάκρυνση» κατά την έννοια του άρθρου 3, σημείο 5, της οδηγίας 2008/115.

173. Λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων αυτών, δεν χωρεί, κατ' εμέ, αμφιβολία ότι η οδηγία 2008/115 τυγχάνει εφαρμογής στο επίμαχο μέτρο.

β) Επί του άρθρου 72 ΣΛΕΕ

174. Όσον αφορά το επιχείρημα της Ουγγαρίας ότι το άρθρο 72 ΣΛΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115 όταν ασκούν τις ευθύνες τήρησης της δημόσιας τάξης και διαφύλαξης της εσωτερικής ασφάλειας, εκτιμώ ότι παραμένουν απολύτως κρίσιμες οι παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στα σημεία 101 έως 103 των παρουσών προτάσεων σχετικά με τη συλλογιστική που ανέπτυξε το Δικαστήριο στην απόφαση Επιτροπή κατά Πολωνίας κ.λπ. (Προσωρινός Μηχανισμός Μετεγκατάστασης Αιτούντων Διεθνή Προστασία)[61].

175. Η συλλογιστική αυτή πρέπει να εφαρμοστεί εκ νέου.

176. Καταρχάς, επισημαίνεται ότι, στα υπομνήματά της, η Ουγγαρία δεν προέβαλε ρητώς, ως αμυντικό ισχυρισμό, το ανίσχυρο ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2008/115 υπό το πρίσμα του άρθρου 72 ΣΛΕΕ. Τούτου λεχθέντος, πρέπει να εξακριβωθεί αν είναι αναγκαία η επίκληση από το εν λόγω κράτος μέλος της προβλεπόμενης στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ παρέκκλισης εντός του πλαισίου της οδηγίας 2008/115 στο σύνολό της[62]. Από τις διατάξεις της οδηγίας αυτής, το άρθρο 18 είναι δυνητικώς κρίσιμο, δεδομένου ότι ρυθμίζει ρητώς τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που προκαλούνται από τον εξαιρετικά υψηλό αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι υπόκεινται σε υποχρέωση επιστροφής και παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν, ενόσω διαρκεί η κατάσταση αυτή, από ορισμένες άλλες διατάξεις της οδηγίας αυτής. Εντούτοις, παρατηρώ ότι η Ουγγαρία δεν επικαλέστηκε την εφαρμογή του άρθρου αυτού στα υπομνήματά της και ότι, εν πάση περιπτώσει, το άρθρο αυτό δεν επιτρέπει καμία παρέκκλιση από τις διατάξεις των οποίων η παράβαση προβάλλεται με την υπό κρίση αιτίαση[63][64].

177. Επομένως, η Ουγγαρία δεν μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ για να δικαιολογήσει την άρνησή της να εφαρμόσει το σύνολο των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 5, το άρθρο 6, παράγραφος 1, το άρθρο 12, παράγραφος 1, και το άρθρο 13, παράγραφος 1 της οδηγίας 2008/115.

61 Απόφαση της 2ας Απριλίου 2020 (C-715/17, C-718/17 και C-719/17, EU:C:2020:257).

62 Δεδομένου ότι δεν αμφισβητήθηκε το κύρος της οδηγίας 2008/115, το γεγονός ότι η οδηγία αυτή δεν περιέχει αιτιολογική σκέψη, όπως η αιτιολογική σκέψη 51 της οδηγίας 2013/32, στην οποία να διευκρινίζεται ότι η οδηγία δεν θίγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών όσον αφορά την τήρηση του νόμου και της τάξης και τη διασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας, βάσει του άρθρου 72 ΣΛΕΕ, ασφαλώς δεν μπορεί να δικαιολογήσει παρέκκλιση από τις διατάξεις της οδηγίας αυτής βάσει του συγκεκριμένου άρθρου, όπως υποστήριξε η Ουγγαρία.

63 Συγκεκριμένα, το άρθρο 18 της οδηγίας 2008/115 επιτρέπει απλώς και μόνο στα κράτη μέλη να τάσσουν προθεσμίες για τον δικαστικό έλεγχο μεγαλύτερες από τις προβλεπόμενες στο άρθρο 15, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας και να λαμβάνουν επείγοντα μέτρα όσον αφορά τις συνθήκες κράτησης κατά παρέκκλιση από τα προβλεπόμενα στο άρθρο 16, παράγραφος 1, και στο άρθρο 17, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας.

64 Όπως παρατηρεί η Επιτροπή στο δικόγραφο της προσφυγής, στο άρθρο 18, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/15 υπογραμμίζεται μάλιστα ρητώς ότι «[ο]υδεμία διάταξη του παρόντος άρθρου ερμηνεύεται ως επιτρέπουσα στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τη γενική υποχρέωσή τους να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα, είτε γενικά είτε ειδικά, ώστε να εξασφαλίζεται η εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους δυνάμει της παρούσας οδηγίας».

178. Τα λοιπά επιχειρήματα που προέβαλε η Ουγγαρία δεν είναι, κατ' εμέ, ικανά να αναιρέσουν το συμπέρασμα αυτό. Αυτό ισχύει για το επιχείρημα που βασίζεται στην ερμηνεία του άρθρου 72 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Ειδικότερα, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι η αποτελεσματική διαφύλαξη των ουσιωδών κρατικών λειτουργιών για τις οποίες κάνει λόγο η τελευταία αυτή διάταξη, όπως η διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, η διατήρηση της δημόσιας τάξης και η προστασία της εθνικής ασφάλειας, μπορούσε να διασφαλιστεί μόνο με τη μη εφαρμογή των επίμαχων διατάξεων της οδηγίας 2008/115. Όσον αφορά την απόφαση Τσακουρίδης[65], καίτοι είναι αληθές ότι από αυτήν προκύπτει ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να θεσπίζουν μέτρα με σκοπό την τήρηση της δημόσιας τάξης, δεν αντιλαμβάνομαι πώς μπορεί να γίνει αντιληπτή η εν λόγω απόφαση υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν τέτοια παρέκκλιση σε περιπτώσεις οι οποίες δεν προβλέπονται από το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, απλώς και μόνον επικαλούμενα το άρθρο 72 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, περιορίζομαι να υπενθυμίσω ότι στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο κλήθηκε να ερμηνεύσει διάταξη του παράγωγου δικαίου, ήτοι το άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ[66].

179. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει δεκτή την τέταρτη αιτίαση της Επιτροπής.

Ε. Επί της έλλειψης αποτελεσματικότητας των προσφυγών που ασκούνται κατά των αποφάσεων περί απόρριψης αίτησης ασύλου

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

180. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η Ουγγαρία παραβαίνει το άρθρο 46, παράγραφοι 5 και 6, της οδηγίας 2013/32, διότι, σε περίπτωση απόρριψης αίτησης διεθνούς προστασίας, ο νόμος περί του δικαιώματος ασύλου δεν προβλέπει ρητώς ότι οι προσφυγές μπορούν να έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα. Ως εκ τούτου, δεν διασφαλίζεται το δικαίωμα των αιτούντων άσυλο να παραμείνουν στο έδαφος της Ουγγαρίας εν αναμονή της έκβασης της προσφυγής, δεδομένου ότι η απόφαση περί απόρριψης της αίτησης είναι εκτελεστή ανεξαρτήτως της άσκησης προσφυγής.

181. Δυνάμει των γενικών δικονομικών κανόνων που εφαρμόζονται στην Ουγγαρία στις ένδικες διοικητικές διαφορές, η άσκηση της προσφυγής δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, καθώς το άρθρο 50 του κώδικα διοικητικής δικονομίας προβλέπει μόνο ότι ανασταλτικό αποτέλεσμα μπορεί να ζητηθεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Ως lex specialis, ο νόμος περί του δικαιώματος ασύλου καθορίζει τους δικονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον έλεγχο των αποφάσεων σε θέματα ασύλου.

182. Ο egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (νόμος CXL του 2015 περί τροποποιήσεως ορισμένων νόμων στο πλαίσιο της διαχείρισης της μαζικής μετανάστευσης), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Αυγούστου 2015, τροποποίησε τα άρθρα 53 και 68 του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου και κατάργησε τις διατάξεις που εγγυόνταν ρητώς ανασταλτικό αποτέλεσμα. Οι τροποποιήσεις αυτές εφαρμόζονται, κατά την Επιτροπή, τόσο κατά τη διάρκεια κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης όσο και ελλείψει τέτοιας κατάστασης.

65 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

66 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77).

183. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εκτιμά, πρώτον, ότι, στο μέτρο που η δικαστική προσφυγή κατά των αποφάσεων περί απόρριψης των αιτήσεων ασύλου ως αβάσιμων δεν έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα, η Ουγγαρία δεν μετέφερε προσηκόντως στο εθνικό δίκαιο τον γενικό κανόνα που καθορίζεται στο άρθρο 46, παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32. Συναφώς, το άρθρο 35, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου δεν αναγνωρίζει, αυτό καθεαυτό, δικαίωμα διαμονής στους αιτούντες άσυλο, αλλά διευκρινίζει απλώς ότι τα πρόσωπα αυτά υπόκεινται στη διαδικασία ασύλου έως την κοινοποίηση απόφασης η οποία έχει πλέον καταστεί απρόσβλητη. Επομένως, η μόνη νομοθετική ρύθμιση από την οποία ο αιτών θα μπορούσε να αντλήσει δικαίωμα διαμονής στην Ουγγαρία είναι το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο a, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, κατά το οποίο ο αιτών έχει το δικαίωμα, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στον εν λόγω νόμο, να διαμένει στο έδαφος της Ουγγαρίας. Εντούτοις, η διάταξη αυτή, κατά την Επιτροπή, εξαρτά το δικαίωμα διαμονής στην Ουγγαρία από πρόσθετες προϋποθέσεις οι οποίες δεν παρατίθενται λεπτομερώς. Το γεγονός ότι, βάσει του άρθρου 80/J, παράγραφος 5, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, το οποίο εφαρμόζεται κατά τη διάρκεια κατάστασης κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης, η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή ορίζει τη ζώνη διέλευσης ως τόπο διαμονής του αιτούντος άσυλο, έως ότου καταστεί εκτελεστή η απόφαση η οποία έχει πλέον καταστεί απρόσβλητη, δεν μπορεί να οδηγήσει σε τέτοιο συμπέρασμα. Συγκεκριμένα, η διαμονή στη ζώνη διέλευσης θα πρέπει να χαρακτηριστεί ως κράτηση και δεν αντιστοιχεί στην έννοια της διαμονής στο κράτος μέλος κατά το άρθρο 46 της οδηγίας 2013/32.

184. Όσον αφορά, δεύτερον, τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων με τις οποίες απορρίπτονται ως αβάσιμες οι αιτήσεις ασύλου, το άρθρο 53, παράγραφος 6, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου προβλέπει ότι η άσκηση προσφυγής δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, όπερ δεν συνάδει προς τον κανόνα του άρθρου 46, παράγραφος 6, της οδηγίας 2013/32, δυνάμει του οποίου τα κράτη μέλη πρέπει είτε να διασφαλίζουν το αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών είτε να μεριμνούν για την έκδοση απόφασης επί του ανασταλτικού αποτελέσματος από δικαστήριο. Επιπλέον, ο νόμος περί του δικαιώματος ασύλου δεν διευκρινίζει σαφώς αν το άρθρο 50 του κώδικα διοικητικής δικονομίας εφαρμόζεται και στις ένδικες διαδικασίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, για τις οποίες ο εν λόγω νόμος προβλέπει ειδικούς κανόνες, ώστε να γίνει δεκτό ότι μεταφέρει προσηκόντως στο εθνικό δίκαιο το άρθρο 46, παράγραφος 6, της εν λόγω οδηγίας, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου,.

185. Τρίτον, δυνάμει του άρθρου 46, παράγραφος 6, στοιχεία α′ και β′, της οδηγίας 2013/32, εάν η αίτηση έχει απορριφθεί ως απαράδεκτη, διότι η τρίτη χώρα θεωρείται ασφαλής τρίτη χώρα για τον αιτούντα, ή ως αβάσιμη, διότι ο αιτών εισήλθε ή παρέτεινε παρανόμως τη διαμονή του στο έδαφος του κράτους μέλος, το ανασταλτικό αποτέλεσμα της άσκησης της προσφυγής θα πρέπει επίσης να επέρχεται αυτομάτως. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι δύο αυτές περιπτώσεις προβλέπονται στο άρθρο 51, παράγραφος 2, στοιχείο e, και παράγραφος 7, στοιχείο h, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου και ότι το άρθρο 53, παράγραφος 6, του εν λόγω νόμου ορίζει ότι η κατάθεση του δικογράφου της προσφυγής δεν έχει ως αποτέλεσμα την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης, εξαιρουμένων των αποφάσεων σε θέματα ασύλου οι οποίες λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν των εν λόγω διατάξεων. Εντούτοις, ο νόμος περί του δικαιώματος ασύλου δεν προβλέπει σαφώς ότι, στην περίπτωση αυτή, η κατάθεση του δικογράφου της προσφυγής παράγει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Μόνον ερμηνεία a contrario μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι, στις περιπτώσεις αυτές, εφαρμόζεται κανόνας διαφορετικός από την έλλειψη ανασταλτικού αποτελέσματος. Πάντως, το γράμμα του νόμου αυτού δεν διευκρινίζει αν αυτός ο διαφορετικός κανόνας συνεπάγεται αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα, όπως επιτάσσει το άρθρο 46, παράγραφοι 5 και 6, της οδηγίας 2013/32.

186. Η Ουγγαρία θεωρεί ότι η νομοθεσία και η πρακτική σε θέματα ασύλου διασφαλίζουν προσηκόντως τη δυνατότητα των αιτούντων να παραμείνουν στο έδαφος της χώρας, έστω και αν οι διατάξεις της οδηγίας 2013/32 δεν μεταφέρθηκαν κατά γράμμα στο ουγγρικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, από την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 35, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου προκύπτει ότι οι αιτούντες άσυλο έχουν δικαίωμα παραμονής

στο έδαφος της χώρας έως την περάτωση της διαδικασίας ασύλου, η οποία, κατά περίπτωση, συμπίπτει με την κοινοποίηση της δικαστικής απόφασης επί της προσφυγής που ασκείται κατά κάθε απόφασης με την οποία απορρίπτεται η αίτηση ασύλου. Επομένως, κατά την Ουγγαρία, η εθνική νομοθεσία συνάδει προς το άρθρο 46, παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32.

187. Εξάλλου, το άρθρο 46, παράγραφος 6, της οδηγίας 2013/32 περιορίζεται να προβλέπει, ως εξαίρεση από τον γενικό κανόνα, ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, το δικαστήριο που επιλαμβάνεται της προσφυγής είναι αρμόδιο να αποφανθεί ότι η προσφυγή έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, είτε κατόπιν αιτήματος του αιτούντος είτε αυτεπαγγέλτως. Στην περίπτωση αυτή, το άρθρο 53, παράγραφος 6, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου δεν προβλέπει αυτομάτως το δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της χώρας, πλην όμως ο αιτών μπορεί, δυνάμει του άρθρου 50 του κώδικα διοικητικής δικονομίας, να ζητήσει άμεση δικαστική προστασία, η οποία, ανάλογα με την εκδοθησόμενη απόφαση, μπορεί να συνεπάγεται το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής και, επομένως, τη δυνατότητα παραμονής στο έδαφος της χώρας. Κατά την Ουγγαρία, οι αιτούντες που ασκούν προσφυγή κάνουν συστηματικά χρήση της δυνατότητας αυτής, τα δε δικαστήρια κάνουν πάντοτε δεκτό το αίτημα αυτό στην πράξη.

188. Οι προβλεπόμενες στο άρθρο 46, παράγραφος 6, στοιχεία α′ και β′, της οδηγίας 2013/32 «εξαιρέσεις από την εξαίρεση» καλύπτονται από το άρθρο 51, παράγραφος 2, στοιχείο e, και παράγραφος 7, στοιχείο h, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, το δε δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της χώρας διασφαλίζεται φυσικά σε αμφότερες τις περιπτώσεις αυτές.

189. Η συμβατότητα του ουγγρικού δικαίου προς το δίκαιο της Ένωσης δεν τίθεται επίσης υπό αμφισβήτηση λόγω του άρθρου 80/J, παράγραφος 2, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου. Συγκεκριμένα, δυνάμει του άρθρου 80/J, παράγραφος 5, του ίδιου νόμου, ο αιτών δικαιούται να παραμείνει στη ζώνη διέλευσης, και επομένως στο έδαφος της Ουγγαρίας, έως την κοινοποίηση της απόφασης που έχει καταστεί απρόσβλητη, και τούτο αντιστοιχεί στην προβλεπόμενη στο άρθρο 2, στοιχείο ιστ′, της οδηγίας 2013/32 έννοια «παραμονή στο κράτος μέλος» καθώς και στις απαιτήσεις του άρθρου 46, παράγραφοι 5 και 6, της οδηγίας αυτής.

2. Εκτίμηση

190. Πρέπει καταρχάς να διατυπωθούν μερικές προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

191. Η μεταφορά των οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις χαρακτηρίζεται από τη συνεχή επιδίωξη ισορροπίας μεταξύ της συγκεκριμένης νομικής πράξης, η οποία, κατά το άρθρο 288 ΣΛΕΕ, δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται απλώς και μόνον όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα αυτού, και της αναγκαιότητας διασφάλισης πλήρους και ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Επομένως, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, δεν απαιτείται κατ' ανάγκην τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ρητή και συγκεκριμένη νομική ή κανονιστική διάταξη, αλλά αρκεί για τη μεταφορά ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον με αυτό διασφαλίζεται πράγματι η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο αρκούντως σαφή και ακριβή [67].

192. Όταν σκοπός της διάταξης της οδηγίας που πρέπει να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο είναι να *δημιουργήσει δικαιώματα για τους ιδιώτες*, προκειμένου να πληρούται η αλληλένδετη απαίτηση της ασφάλειας δικαίου, το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο δεν πρέπει να καταλείπει καμία θεμιτή αμφιβολία όσον αφορά το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών. Στην περίπτωση αυτή, η υποχρέωση μεταφοράς

67 Βλ. απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-336/16, EU:C:2018:94, σκέψη 120 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

στο εθνικό δίκαιο την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη συνεπάγεται, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ότι τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε η έννομη κατάσταση να είναι αρκούντως ακριβής και σαφής για τους ιδιώτες, ώστε να είναι σε θέση να γνωρίζουν το σύνολο των δικαιωμάτων τους και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να τα επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων[68].

193. Φρονώ ότι το βάσιμο των τριών σκελών της υπό κρίση αιτίασης πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα των αρχών αυτών.

194. Το πρώτο σκέλος της αιτίασης αυτής αφορά το άρθρο 46 («Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής»), παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32, το οποίο θεσπίζει τον γενικό κανόνα ότι κάθε αιτών διεθνή προστασία δικαιούται να παραμείνει στο έδαφος του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, ακόμη και μετά την έκδοση διοικητικής απόφασης με την οποία απορρίπτεται η αίτησή του, έως ότου λήξει η προθεσμία εντός της οποίας μπορεί να ασκήσει προσφυγή κατά της απόφασης αυτής ή, σε περίπτωση άσκησης προσφυγής, έως την έκδοση απόφασης επ' αυτής.

195. Συναφώς, επισημαίνεται ότι, βάσει των διευκρινίσεων που παρέσχε η Επιτροπή με το υπόμνημα απαντήσεως, εκτιμώ ότι η Επιτροπή επικρίνει την πλημμελή μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και, εν πάση περιπτώσει, την έλλειψη σαφήνειας της μεταφοράς αυτής. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή βάλλει κατά του ότι το εθνικό νομικό πλαίσιο δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες όσον αφορά το περιεχόμενο του δικαιώματος παραμονής στο έδαφος του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, εν αντιθέσει προς τις προμνησθείσες απαιτήσεις της νομολογίας.

196. Παρατηρώ ότι η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι με την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο a, σε συνδυασμό με το άρθρο 35, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου μπορεί να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που επιδιώκεται με το άρθρο 46, παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32. Πάντως, επισημαίνω εξαρχής ότι συντάσσομαι με την άποψη της Επιτροπής στο μέτρο που αυτή εκτιμά ότι το επίμαχο άρθρο 35, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου («Ο αιτών άσυλο υπόκειται στη διαδικασία ασύλου από την υποβολή της αίτησης διεθνούς προστασίας, αυτοπροσώπως, ενώπιον της αρμόδιας για θέματα ασύλου αρχής […] έως την κοινοποίηση της απόφασης που εκδίδεται κατά το πέρας της διαδικασίας, όταν η απόφαση αυτή έχει πλέον καταστεί απρόσβλητη») ουδεμία περιέχει μνεία του δικαιώματος του αιτούντος να παραμείνει στο έδαφος του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους[69].

197. Επομένως, τίθεται το ερώτημα αν το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο a, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου είναι, αφ' εαυτού, ικανό να παράσχει στους αιτούντες άσυλο δικαίωμα παραμονής στην Ουγγαρία και συνιστά, επομένως, προσήκουσα μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του άρθρου 46, παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32.

198. Κατά την άποψή μου, η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική.

199. Προκειμένου να εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους κατέληξα στο συμπέρασμα αυτό, υπενθυμίζω καταρχάς το γράμμα της διάταξης αυτής: «ο αιτών άσυλο έχει το δικαίωμα, *σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στον παρόντα νόμο*, να παραμένει στο έδαφος της Ουγγαρίας και, βάσει της ειδικής νομοθεσίας, να λάβει άδεια διαμονής στο έδαφος της Ουγγαρίας»[70]. Καίτοι όμως η εν λόγω διάταξη έχει ασφαλώς ως αποτέλεσμα τη δημιουργία δικαιώματος διαμονής στο έδαφος της Ουγγαρίας για κάθε αιτούντα άσυλο, η άσκηση του δικαιώματος αυτού εξαρτάται, εντούτοις, από

68 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-530/11, EU:C:2014:67, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

69 Συναφώς, διευκρινίζεται ότι η Ουγγαρία δεν αντικρούει τη διαβεβαίωση της Επιτροπής ότι, καίτοι είναι αληθές ότι το άρθρο 51, παράγραφος 2, του νόμου ΙΙ του 2007, περί της εισόδου και της διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών προβλέπει ότι «εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας υπόκειται στη διαδικασία ασύλου, δεν μπορεί ούτε να διαταχθεί ούτε να εκτελεσθεί επαναπροώθηση ή επιστροφή», εντούτοις η διάταξη αυτή δεν μπορεί να παράσχει στους αιτούντες άσυλο δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της Ουγγαρίας, δεδομένου ότι τυγχάνει εφαρμογής μόνο «εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας δικαιούται να διαμείνει στο έδαφος της Ουγγαρίας, όπως προσδιορίζεται σε χωριστό νόμο».

70 Η υπογράμμιση δική μου.

συμπληρωματικές προϋποθέσεις οι οποίες δεν διευκρινίζονται άλλως, όπως, ορθώς κατ' εμέ, εκτιμά η Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ζητήθηκε από την Ουγγαρία να προσδιορίσει τις προϋποθέσεις αυτές, πλην όμως το κράτος μέλος μνημόνευσε μόνο το άρθρο 35, παράγραφος 1, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, το οποίο αφορά μάλλον τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της έννοιας του «αιτούντος άσυλο», και όχι τη διατύπωση προϋπόθεσης χορήγησης του προμνησθέντος δικαιώματος διαμονής.

200. Υπό τις συνθήκες αυτές, το ουγγρικό νομικό καθεστώς δεν καθιστά δυνατή την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το άρθρο 46, παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32 αποτελέσματος, ήτοι τη χορήγηση σε κάθε αιτούντα διεθνή προστασία, του οποίου η αίτηση απορρίφθηκε ως αβάσιμη, του δικαιώματος να παραμείνει στο έδαφος του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Εν πάση περιπτώσει, δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις του δικαιώματος διαμονής ουδόλως καθορίζονται, δεν αντιλαμβάνομαι πώς θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι υφίσταται νομικό καθεστώς το οποίο είναι αρκούντως σαφές και ακριβές ώστε οι αιτούντες άσυλο «να είναι σε θέση να γνωρίζουν το *σύνολο* των δικαιωμάτων τους και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να τα επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων» [71].

201. Το συμπέρασμα αυτό αφορά μόνον το ουγγρικό νομικό καθεστώς το οποίο εφαρμόζεται στις συνήθεις καταστάσεις, ήτοι όταν δεν έχει κηρυχθεί κατάσταση κρίσης λόγω μαζικής μετανάστευσης. Συγκεκριμένα, η Ουγγαρία υπενθυμίζει ότι, όταν έχει κηρυχθεί τέτοια κατάσταση, το άρθρο 80/J, παράγραφος 4, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου αναστέλλει το δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της χώρας, όπως αυτό αναγνωρίζεται από το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο a, του νόμου αυτού. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η κρίσιμη εθνική διάταξη είναι, κατά το κράτος μέλος, το άρθρο 80/J, παράγραφος 5, του εν λόγω νόμου, υπό την έννοια ότι προβλέπει ότι ως τόπος υποχρεωτικής διαμονής του αιτούντος άσυλο ορίζεται η ζώνη διέλευσης έως ότου καταστεί εκτελεστή η απόφαση επί της αίτησής του η οποία έχει πλέον καταστεί απρόσβλητη (ή η απόφαση με την οποία διατάσσεται η μεταφορά βάσει του κανονισμού του Δουβλίνου).

202. Δεδομένου, όμως, ότι προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η διάταξη αυτή θεσπίζει παράνομη κράτηση, κατά την οδηγία 2013/33, πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν μπορεί να πληροί την απαίτηση να παρέχεται στον αιτούντα άσυλο δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της χώρας δυνάμει του άρθρου 46, παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32.

203. Το δεύτερο σκέλος της υπό κρίση αιτίασης αφορά το άρθρο 46, παράγραφος 6, της οδηγίας 2013/32, το οποίο προβλέπει, κατά παρέκκλιση, ότι, όταν η απόφαση περί απόρριψης εμπίπτει σε μια από τις κατηγορίες που απαριθμούνται στην παράγραφο αυτή (στις οποίες περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι αποφάσεις που κρίνουν την αίτηση ως προδήλως αβάσιμη καθώς και, εκτός ορισμένων εξαιρέσεων, ως αβάσιμη κατά το πέρας ταχείας διαδικασίας ή ως απαράδεκτη [72]), το δικαίωμα παραμονής στο έδαφος της χώρας δεν διασφαλίζεται κατ' ανάγκην αυτομάτως από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, αλλά αυτό οφείλει, τουλάχιστον, να προβλέπει, όταν η εν λόγω απόφαση έχει ως συνέπεια την παύση ισχύος του δικαιώματος του αιτούντος να παραμείνει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, ότι η ύπαρξη του δικαιώματος αυτού θα κριθεί από δικαστήριο.

204. Καταρχάς, διαπιστώνεται ότι η Επιτροπής επικρίνει τη μεταφορά του άρθρου αυτού στο εθνικό δίκαιο μόνον όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται κατά αποφάσεων περί απόρριψης της αίτησης ως απαράδεκτης. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 53, παράγραφος 6, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου το οποίο διέπει τις προσφυγές που ασκούνται κατά των αποφάσεων αυτών [73], κατά το οποίο «[σ]την ένδικη διοικητική διαδικασία, η κατάθεση του δικογράφου της προσφυγής δεν

71 Η υπογράμμιση δική μου.

72 Άρθρο 46, παράγραφος 6, στοιχεία α' και β', της οδηγίας 2013/32.

73 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ουγγαρία επιβεβαίωσε ότι το άρθρο αυτό αφορά τις προσφυγές που ασκούνται κατά των εν λόγω αποφάσεων, εφιστώντας την προσοχή στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, κατά το οποίο «[α]πόφαση περί απόρριψης *λόγω του απαραδέκτου της αίτησης*, ή απόφαση η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο ταχείας διαδικασίας μπορεί να προσβληθεί στο πλαίσιο ένδικης διοικητικής διαδικασίας» (η υπογράμμιση δική μου.).

έχει ως αποτέλεσμα την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης, εξαιρουμένων των αποφάσεων σε θέματα ασύλου οι οποίες εκδίδονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 51, παράγραφος 2, στοιχείο e, και παράγραφος 7, στοιχείο h», μεταφέρει πλημμελώς στο εθνικό δίκαιο το αποτέλεσμα το οποίο επιδιώκεται με το άρθρο 46, παράγραφος 6, της οδηγίας 2013/32. Πάντως, κατά την άποψή μου, παρέλκει η εξέταση του ζητήματος αυτού, δεδομένου ότι η Ουγγαρία δεν αρνείται το γεγονός ότι η εν λόγω εθνική διάταξη, αφ' εαυτής, δεν διασφαλίζει ούτε το αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών αυτών ούτε την έκδοση απόφασης από δικαστήριο όσον αφορά το ανασταλτικό αποτέλεσμα.

205. Αντιθέτως, εκτιμώ ότι χρήζει ιδιαίτερης προσοχής το επιχείρημα της Ουγγαρίας κατά το οποίο το εν λόγω αποτέλεσμα επιτυγχάνεται όντως, στην εσωτερική έννομη τάξη, λόγω της ύπαρξης του άρθρου 50 του κώδικα διοικητικής δικονομίας. Κατά το κράτος μέλος, η διάταξη αυτή παρέχει τη δυνατότητα να ζητηθεί άμεση δικαστική προστασία από το δικαστήριο που έχει επιληφθεί της κύριας προσφυγής, προστασία η οποία μπορεί να λάβει μεταξύ άλλων τη μορφή της αναγνώρισης ανασταλτικού αποτελέσματος στην προσφυγή[74], επιχείρημα το οποίο η Επιτροπή δεν αντικρούει. Αντ' αυτού, η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν θεωρεί ότι το εν λόγω άρθρο 50 συνιστά αρκούντως σαφή και ακριβή μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του άρθρου 46, παράγραφος 6, της οδηγίας 2013/32.

206. Δεν μπορώ να συμφωνήσω με το επιχείρημα αυτό.

207. Προς στήριξη της θέσης της, η Επιτροπή περιορίζεται να υπογραμμίσει ότι στον νόμο περί του δικαιώματος ασύλου δεν διευκρινίζεται σαφώς αν οι γενικοί κανόνες διοικητικής διαδικασίας εφαρμόζονται στις ένδικες διαδικασίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού. Φρονώ, πάντως, ότι η παρατήρηση αυτή δεν μπορεί να οδηγήσει, αφ' εαυτής, στο συμπέρασμα ότι η έννομη κατάσταση η οποία απορρέει από το επίμαχο εθνικό δίκαιο στερείται επαρκούς σαφήνειας και ακρίβειας ώστε να είναι οι αιτούντες άσυλο σε θέση να γνωρίζουν το σύνολο των δικαιωμάτων τους και να τα επικαλούνται ενώπιον δικαστηρίου, και τούτο για τρεις βασικούς λόγους. Πρώτον, το άρθρο 53, παράγραφος 6, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου δεν αποκλείει, ρητώς, την εφαρμογή του άρθρου 50 του κώδικα διοικητικής δικονομίας ούτε περιέχει οποιοδήποτε στοιχείο ασύμβατο προς την εφαρμογή αυτή. Δεύτερον, η σχέση μεταξύ lex generalis (κώδικα διοικητικής δικονομίας) και lex specialis (νόμου περί του δικαιώματος ασύλου)[75], κατά την οποία ο πρώτος μπορεί να εφαρμοστεί στις ίδιες περιπτώσεις που καλύπτει ο δεύτερος προς κάλυψη των κενών του, ασφαλώς δεν είναι ασυνήθιστη. Τρίτον, η Επιτροπή δεν παρέχει κανένα στοιχείο, όπως μια εθνική νομολογιακή τάση, το οποίο θα μπορούσε να θέσει υπό αμφισβήτηση το γεγονός ότι τα ουγγρικά διοικητικά δικαστήρια έχουν όντως τη δυνατότητα να αποφασίζουν την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης με την οποία η αίτηση ασύλου κρίνεται απαράδεκτη και να αναγνωρίζουν τοιουτοτρόπως στον ενδιαφερόμενο αιτούντα το δικαίωμα να παραμείνει στο έδαφος της χώρας.

208. Άλλωστε, δεν θεωρώ ότι ερμηνεία διαφορετική από την προτεινόμενη θα είναι σύμφωνη προς την ισορροπία την οποία επιδίωξε να επιτύχει το Δικαστήριο μέσω της νομολογίας του που μνημονεύεται στα σημεία 191 και 192 των παρουσών προτάσεων.

209. Το τρίτο σκέλος της υπό κρίση αιτίασης αφορά τις εξαιρέσεις από την παρέκκλιση οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 46, παράγραφος 6, της οδηγίας 2013/32. Από το στοιχείο α′ της παραγράφου αυτής συνάγεται ότι, όταν η απόφαση απόρριψης της αίτησης βασίζεται στις περιστάσεις που προβλέπονται στο άρθρο 31, παράγραφος 8, στοιχείο η′, της οδηγίας 2013/32, ο γενικός κανόνας ο οποίος κατοχυρώνεται στο άρθρο 46, παράγραφος 5, της οδηγίας αυτής τυγχάνει εκ νέου εφαρμογής με αποτέλεσμα να πρέπει να παρέχεται αυτομάτως το δικαίωμα παραμονής στο

74 Στην παράγραφο 4 του άρθρου αυτού διευκρινίζεται ότι οι λόγοι που δικαιολογούν την ανάγκη άμεσης δικαστικής προστασίας πρέπει να εκτίθενται αναλυτικά στην αίτηση, στην οποία πρέπει να επισυνάπτονται τα δικαιολογητικά, τα δε πραγματικά περιστατικά στα οποία αυτή βασίζεται πρέπει να τεκμηριώνονται.

75 Η Ουγγαρία επιβεβαίωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η σχέση μεταξύ των δύο αυτών νομικών πράξεων πρέπει να γίνει αντιληπτή κατ' αυτόν τον τρόπο.

έδαφος της χώρας. Ομοίως, συνάγεται ότι το δικαίωμα αυτό πρέπει να παρέχεται αυτομάτως στην περίπτωση που η αίτηση κρίθηκε απαράδεκτη δυνάμει του άρθρου 33, παράγραφος 2, στοιχεία γ′ και ε′, διότι το άρθρο 46, παράγραφος 6, στοιχείο β′, αφορά μόνον τις περιπτώσεις στις οποίες η αίτηση κρίνεται απαράδεκτη δυνάμει του άρθρου 33, παράγραφος 2, στοιχεία α′, β′ και δ′.

210. Υπενθυμίζεται ότι, με το σκέλος αυτό, η Επιτροπή δεν αμφισβητεί το γεγονός ότι οι εξαιρέσεις που συνάγονται από το άρθρο 33, παράγραφος 2, στοιχεία α′ και β′, μεταφέρθηκαν προσηκόντως στο εθνικό δίκαιο, στο μέτρο που το άρθρο 53, παράγραφος 6, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου παραπέμπει ακριβώς σε αυτές όταν ορίζει ότι η άσκηση προσφυγής δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα «εξαιρουμένων των αποφάσεων σε θέματα ασύλου οι οποίες εκδίδονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 51, παράγραφος 2, στοιχείο e, και παράγραφος 7, στοιχείο h». Εντούτοις, εκτιμά, εκ νέου, ότι η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο στερείται σαφήνειας καθόσον η επίμαχη εθνική διάταξη δεν ορίζει ρητώς ότι η εξαίρεση της έλλειψης ανασταλτικού αποτελέσματος είναι το αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα.

211. Πάντως, λαμβανομένου υπόψη του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή ανέπτυξε την επιχειρηματολογία της στο πλαίσιο του σκέλους αυτού, αρκεί να διαπιστωθεί, συναφώς, ότι απλή *ερμηνεία a contrario* της εν λόγω διάταξης αναδεικνύει σαφώς το γεγονός ότι βούληση του Ούγγρου νομοθέτη ήταν να προσδώσει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα στις προσφυγές που ασκούνται κατά των αποφάσεων που βασίζονται στις περιστάσεις που προβλέπονται στο άρθρο 51, παράγραφος 2, στοιχείο e, και παράγραφος 7, στοιχείο h, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου.

212. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει δεκτό το πρώτο σκέλος της πέμπτης αιτίασης και να απορρίψει το δεύτερο και το τρίτο σκέλος της.

IV. Δικαστικά έξοδα

213. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, σε περίπτωση μερικής ήττας, όπως εν προκειμένω, κάθε διάδικος φέρει καταρχήν τα δικαστικά έξοδά του. Εντούτοις, δυνάμει της δεύτερης περιόδου της διάταξης αυτής, εάν τούτο δικαιολογείται από τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως, το Δικαστήριο δύναται να αποφασίσει ότι ένας διάδικος, πέραν των δικών του δικαστικών εξόδων, φέρει επίσης μέρος των εξόδων του αντιδίκου.

214. Βάσει της προτεινόμενης λύσης, η προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής γίνεται δεκτή κατά μεγάλο μέρος, ενώ τα επιχειρήματα της Ουγγαρίας ευδοκιμούν μόνον ως προς ένα μικρό μέρος του αντικειμένου της διαφοράς, και συγκεκριμένα όσον αφορά το δεύτερο και το τρίτο σκέλος της πέμπτης αιτίασης. Ως εκ τούτου, δικαιολογείται, κατά την άποψή μου, να υποχρεωθεί η Ουγγαρία να φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων της, και τα τέσσερα πέμπτα των εξόδων της Επιτροπής, ενώ η Επιτροπή πρέπει να φέρει το ένα πέμπτο των δικών της δικαστικών εξόδων.

V. Πρόταση

215. Επομένως, για τους λόγους που εκτίθενται στις παρούσες προτάσεις, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1) Η Ουγγαρία, ορίζοντας ότι κάθε αίτηση ασύλου πρέπει να υποβάλλεται αυτοπροσώπως ενώπιον της αρμόδιας αρχής και αποκλειστικώς στις ζώνες διέλευσης, στις οποίες επιτρέπει να εισέλθει περιορισμένος μόνον αριθμός προσώπων, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από τα άρθρα 3 και 6 της οδηγίας 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.

2) Η Ουγγαρία, εφαρμόζοντας διαδικασία στα σύνορα για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου χωρίς να παρέχει τις εγγυήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 43 της οδηγίας 2013/32, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη διάταξη αυτή.

3) Η Ουγγαρία, εφαρμόζοντας σε όλους τους αιτούντες άσυλο, εξαιρουμένων των παιδιών ηλικίας κάτω των 14 ετών, διαδικασία εξέτασης της αίτησής τους η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη θέση αυτών υπό κράτηση στις ζώνες διέλευσης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, χωρίς να μπορούν να τύχουν των εγγυήσεων που προβλέπονται στα άρθρα 8, 9 και 11 της οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις αυτές.

4) Η Ουγγαρία, μεταφέροντας στην άλλη πλευρά της συνοριακής περίφραξης τους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφός της υπηκόους τρίτων χωρών χωρίς να τηρεί τις εγγυήσεις που καθορίζονται στο άρθρο 5, στο άρθρο 6, παράγραφος 1, στο άρθρο 12, παράγραφος 1, και στο άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 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, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις αυτές.

5) Η Ουγγαρία, μεταφέροντας πλημμελώς στο εθνικό δίκαιο το άρθρο 46, παράγραφος 5, της οδηγίας 2013/32, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη διάταξη αυτή.

6) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

7) Η Ουγγαρία φέρει τα δικαστικά έξοδά της, καθώς και τα τέσσερα πέμπτα των δικαστικών εξόδων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρει το ένα πέμπτο των δικαστικών εξόδων της.