Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

17 de dezembro de 2020 *

Índice

Quadro jurídico 4
Direito da União 4
Diretiva 2008/115 4
Diretiva 2013/32 6
Diretiva 2013/33 11
Direito húngaro 14
Lei relativa ao Direito de Asilo 14
Lei relativa às Fronteiras do Estado 21
Código do Procedimento Administrativo Contencioso 22
Decreto Governamental 301/2007 23
Procedimento pré-contencioso 23
Quanto à ação 24
Observações preliminares 24
Quanto à primeira acusação, relativa ao acesso ao processo de proteção internacional 25
Argumentos das partes 25
Apreciação do Tribunal de Justiça 27
Quanto à segunda e terceira acusações, relativas à detenção dos requerentes de proteção internacional . 32
Argumentos das partes 32

* Língua do processo: húngaro.

– Quanto à segunda acusação 32

– Quanto à terceira acusação 33

Apreciação do Tribunal de Justiça 35

– Quanto à existência de uma detenção nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa 35

– Quanto à compatibilidade da detenção nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa com as exigências previstas pelas Diretivas 2013/32 e 2013/33 36

– Quanto ao artigo 72.º TFUE 42

Quanto à quarta acusação, relativa ao afastamento dos nacionais de países terceiros em situação irregular 44

Argumentos das partes 44

Apreciação do Tribunal de Justiça 46

Quanto à quinta acusação, relativa ao direito de permanecer no território do Estado-Membro em questão 49

Argumentos das partes 49

Apreciação do Tribunal de Justiça 51

– Quanto à primeira parte da quinta acusação, relativa ao artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 51

– Quanto à segunda parte da quinta acusação, relativa ao artigo 46.º, n.º 6, da Diretiva 2013/32 54

– Quanto à terceira parte da quinta acusação, relativa ao artigo 46.º, n.º 6, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/32 54

Quanto às despesas 55

«Incumprimento de Estado — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração — Diretivas 2008/115/CE, 2013/32/UE e 2013/33/UE — Procedimento de concessão de proteção internacional — Acesso efetivo — Procedimento na fronteira — Garantias processuais — Colocação obrigatória em zonas de trânsito — Detenção — Regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular — Recursos interpostos das decisões administrativas de indeferimento do pedido de proteção internacional — Direito de permanecer no território»

No processo C-808/18,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 21 de dezembro de 2018,

Comissão Europeia, representada por M. Condou-Durande, A. Tokár e J. Tomkin, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Hungria, representada por M. Z. Fehér e M. Tátrai, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič e N. Wahl, presidentes de secção, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (relator), P. G. Xuereb e I. Jarukaitis, juízes,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 10 de fevereiro de 2020,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de junho de 2020,

profere o presente

Acórdão

1 Através da sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.º e 6.º, do artigo 24.º, n.º 3, do artigo 43.º e do artigo 46.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60), do artigo 2.º, alínea h), e dos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 96), bem como do artigo 5.º, do artigo 6.º, n.º 1, do artigo 12.º, n.º 1, e do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO 2008, L 348, p. 98), conjugados com os artigos 6.º, 18.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»):

– ao prever que o pedido de asilo deve ser apresentado pessoalmente à autoridade competente, e exclusivamente nas zonas de trânsito, nas quais autoriza apenas um reduzido número de pessoas a entrar;

– ao aplicar um procedimento especial a título de regra geral, durante o qual não são asseguradas as garantias inscritas na Diretiva 2013/32;

– ao dispor que deve ser aplicado a todos os requerentes de asilo, com exceção dos menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos, um procedimento cujo resultado consiste em, enquanto durar todo o procedimento de asilo, estes deverem permanecer em detenção nas instalações das zonas de trânsito, que apenas poderão abandonar com destino à Sérvia, e ao não fazer acompanhar essa detenção das garantias previstas pela Diretiva 2013/33;

– ao reconduzir, para o outro lado da vedação da fronteira, os nacionais de países terceiros em situação irregular no território húngaro sem respeitar os procedimentos e as garantias definidos no artigo 5.º, no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115;

– ao não transpor para o seu direito nacional o artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 e ao não adotar disposições que derroguem à regra do efeito suspensivo automático do recurso dos requerentes de proteção internacional em situações que não são abrangidas pelo artigo 46.º, n.º 6, desta diretiva.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2008/115

2 O artigo 2.º da Diretiva 2008/115 prevê:

«1. A presente diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.

2. Os Estados-Membros podem decidir não aplicar a presente diretiva aos nacionais de países terceiros que:

a) Sejam objeto de recusa de entrada nos termos do artigo 13.º do [Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1)], ou sejam detidos ou intercetados pelas autoridades competentes quando da passagem ilícita das fronteiras externas terrestres, marítimas ou aéreas de um Estado-Membro e não tenham posteriormente obtido autorização ou o direito de permanência nesse Estado-Membro;

[…]»

3 Segundo o artigo 3.º desta diretiva:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

2. “Situação irregular”: a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no artigo 5.º do Código das Fronteiras Schengen ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro;

[…]»

4 O artigo 5.º da referida diretiva dispõe:

«Na aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros devem ter em devida conta o seguinte:

a) O interesse superior da criança,

b) A vida familiar,

c) O estado de saúde do nacional de país terceiro em causa,

e respeitar o princípio da não repulsão.»

5 O artigo 6.º, n.os 1 e 2, da mesma diretiva prevê:

«1. Sem prejuízo das exceções previstas nos n.os 2 a 5, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território.

2. Os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, que sejam detentores de um título de residência válido ou de outro título, emitido por outro Estado-Membro e que lhes confira direito de permanência estão obrigados a dirigir-se imediatamente para esse Estado-Membro. Em caso de incumprimento desta exigência pelo nacional de país terceiro em causa ou se for necessária a partida imediata deste por razões de ordem pública ou de segurança nacional, aplica-se o n.º 1.»

6 O artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 enuncia:

«As decisões de regresso e, se tiverem sido emitidas, as decisões de proibição de entrada e as decisões de afastamento são emitidas por escrito e contêm as razões de facto e de direito que as fundamentam, bem como informações acerca das vias jurídicas de recurso disponíveis.

As informações sobre as razões de facto podem ser limitadas caso o direito interno permita uma restrição ao direito de informação, nomeadamente para salvaguardar a segurança nacional, a defesa, a segurança pública e a prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais.»

7 Segundo o artigo 13.º, n.º 1, desta diretiva:

«O nacional de país terceiro em causa deve dispor de vias de recurso efetivo contra as decisões relacionadas com o regresso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º, ou da possibilidade de requerer a sua reapreciação, perante uma autoridade judicial ou administrativa competente ou um órgão competente composto por membros imparciais que ofereçam garantias de independência.»

8 Nos termos do artigo 18.º da referida diretiva:

«1. Caso um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que devam ser objeto de uma operação de regresso sobrecarregue de forma imprevista a capacidade dos centros de detenção de um Estado-Membro ou o seu pessoal administrativo ou judicial, o Estado-Membro em causa, pode, enquanto persistir a situação excecional, autorizar prazos de controlo jurisdicional superiores aos estabelecidos ao abrigo do terceiro parágrafo do n.º 2 do artigo 15.º e tomar medidas urgentes em relação às condições de detenção, em derrogação das previstas no n.º 1 do artigo 16.º e no n.º 2 do artigo 17.º

2. O Estado-Membro em causa informa a Comissão sempre que recorra a medidas excecionais deste tipo. Deve igualmente informar a Comissão logo que os motivos que conduziram à aplicação dessas medidas deixem de existir.

3. O presente artigo em nada prejudica o dever geral dos Estados-Membros de tomarem todas as medidas adequadas, de caráter geral ou específico, para assegurarem o cumprimento das obrigações decorrentes da presente diretiva.»

Diretiva 2013/32

9 O considerando 29 da Diretiva 2013/32 tem a seguinte redação:

«Certos requerentes podem ter necessidade de garantias processuais especiais, nomeadamente devido à sua idade, sexo, identidade sexual, orientação sexual, deficiência, doença grave, perturbação mental ou sequelas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual. Os Estados-Membros deverão procurar identificar os requerentes que tenham necessidade de especiais garantias processuais antes de ser tomada decisão em primeira instância. Tais requerentes deverão receber apoio adequado e dispor de tempo suficiente para criar as condições necessárias para terem acesso efetivo aos procedimentos e para apresentarem os elementos necessários para fundamentar o seu pedido de proteção internacional.»

10 O artigo 2.º desta diretiva dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

c) “Requerente”, um nacional de um país terceiro ou apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional relativamente ao qual não foi ainda proferida uma decisão definitiva;

d) “Requerente com necessidade de garantias processuais especiais”, um requerente cuja capacidade de exercer os direitos e cumprir as obrigações previstos na presente diretiva é limitada por força de circunstâncias pessoais;

e) “Decisão definitiva”, a decisão que determina se o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária pode ser concedido ao nacional de país terceiro ou apátrida, nos termos da Diretiva 2011/95/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9),] e que já não é passível de recurso no âmbito do capítulo V da presente diretiva, independentemente de esse recurso permitir aos requerentes permanecer nos Estados-Membros em causa na pendência da respetiva conclusão;

[…]

p) “Permanência no Estado-Membro”, a permanência no território do Estado-Membro em que o pedido de proteção internacional foi apresentado ou esteja a ser apreciado, incluindo a fronteira e as zonas de trânsito desse território;

[…]»

11 O artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«A presente diretiva aplica-se a todos os pedidos de proteção internacional apresentados no território dos Estados-Membros, incluindo a fronteira, as águas territoriais e as zonas de trânsito, bem como à retirada da proteção internacional.»

12 O artigo 6.º da mesma diretiva dispõe:

«1. Quando uma pessoa apresenta um pedido de proteção internacional a uma autoridade competente segundo a lei nacional para o registo de tais pedidos, esse registo é feito no prazo de três dias úteis a contar da apresentação do pedido.

Se o pedido de proteção internacional for feito a outras autoridades suscetíveis de o receber mas não competentes para o registo segundo a lei nacional, os Estados-Membros asseguram que o registo seja feito no prazo de seis dias úteis a contar da apresentação do pedido.

Os Estados-Membros asseguram que as autoridades suscetíveis de receber pedidos de proteção internacional, como a polícia, a guarda de fronteiras, as autoridades de imigração e o pessoal de estabelecimentos de detenção, disponham das informações pertinentes e o seu pessoal receba o necessário nível de formação adequada ao exercício das suas funções e responsabilidades, bem como instruções para informar os requerentes da forma e do local próprio para apresentar pedidos de proteção internacional.

2. Os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas que apresentam um pedido de proteção internacional tenham a possibilidade efetiva de o apresentar o mais rapidamente possível. Se o requerente não apresentar o pedido, os Estados-Membros podem aplicar o artigo 28.º

3. Sem prejuízo do n.º 2, os Estados-Membros podem exigir que os pedidos de proteção internacional sejam apresentados presencialmente e/ou em local designado.

4. Não obstante o n.º 3, considera-se que um pedido de proteção internacional foi apresentado no momento em que as autoridades competentes do Estado-Membro em causa recebam um formulário apresentado pelo requerente ou, caso a lei nacional o preveja, um auto lavrado pela autoridade.

5. Nos casos em que o pedido simultâneo de proteção internacional por um grande número de nacionais de países terceiros ou de apátridas torne muito difícil na prática respeitar o prazo fixado no n.º 1, os Estados-Membros podem permitir que esse prazo seja fixado em 10 dias úteis.»

13 Segundo o artigo 7.º da Diretiva 2013/32:

«1. Os Estados-Membros asseguram que todo o indivíduo adulto, dotado de capacidade jurídica, tenha o direito de apresentar um pedido de proteção internacional em seu próprio nome.

[…]

3. Os Estados-Membros devem assegurar que os menores tenham o direito de apresentar um pedido de proteção internacional, tanto em seu próprio nome, se tiverem capacidade de estar, por si, em juízo, nos termos da legislação do Estado-Membro em causa, como através dos pais ou outros membros adultos da família, ou de um adulto responsável pelo menor, nos termos da legislação ou da prática do Estado-Membro em causa, ou através de um representante.»

14 O artigo 8.º, n.º 1, desta diretiva prevê:

«Se houver indicações de que os nacionais de países terceiros ou apátridas colocados em centros de detenção ou presentes nos postos de fronteira, incluindo as zonas de trânsito nas fronteiras externas, podem querer apresentar um pedido de proteção internacional, os Estados-Membros devem prestar-lhes informações sobre a possibilidade de o fazer. Nesses centros de detenção e zonas de fronteira, os Estados-Membros devem tomar medidas para assegurar serviços de interpretação na medida do necessário para facilitar o acesso ao processo de asilo.»

15 O artigo 24.º, n.º 3, da referida diretiva enuncia:

«Os Estados-Membros asseguram que, caso os requerentes tenham sido identificados como requerentes com necessidade de garantias processuais especiais, recebem o apoio adequado que lhes permita exercer os direitos e cumprir as obrigações da presente diretiva durante toda a duração do processo de asilo.

Se esse apoio adequado não puder ser prestado no âmbito dos procedimentos referidos no artigo 31.º, n.º 8, e no artigo 43.º, em especial se os Estados-Membros considerarem que o requerente necessita de garantias processuais especiais em virtude de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, os Estados-Membros não podem aplicar, ou cessam de aplicar o artigo 31.º, n.º 8, e o artigo 43.º Se os Estados-Membros aplicarem o artigo 46.º, n.º 6, aos requerentes a quem não pode ser aplicado o artigo 31.º, n.º 8, nem o artigo 43.º nos termos do presente parágrafo, devem, pelo menos, cumprir as condições previstas no artigo 46.º, n.º 7.»

16 Segundo o artigo 26.º da mesma diretiva:

«1. Os Estados-Membros não mantêm uma pessoa detida pelo simples facto de ser requerente. Os motivos e as condições da detenção, bem como as garantias ao dispor dos requerentes que estejam detidos, devem estar de acordo com a Diretiva [2013/33].

2. Se um requerente for mantido em detenção, os Estados-Membros garantem a possibilidade de acelerar o controlo jurisdicional, de acordo com a Diretiva [2013/33].»

17 Em conformidade com o artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32:

«Quando haja motivos razoáveis para considerar que um requerente retirou tacitamente o seu pedido ou dele desistiu, os Estados-Membros asseguram que o órgão de decisão profira uma decisão de pôr termo à apreciação do pedido ou, caso o órgão de decisão considere que o pedido é infundado com base numa apreciação adequada dos seus fundamentos, em consonância com o artigo 4.º da [2011/95], de indeferimento do pedido.»

18 Segundo o artigo 31.º, n.º 8, desta diretiva:

«Os Estados-Membros podem estabelecer que um procedimento de apreciação, nos termos dos princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II, seja acelerado e/ou conduzido na fronteira ou em zonas de trânsito de acordo com o artigo 43.º se:

a) O requerente, ao apresentar o pedido e ao expor os factos, tiver evocado apenas questões não pertinentes para analisar o cumprimento das condições para beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95]; ou

b) O requerente provier de um país de origem seguro, na aceção da presente diretiva; ou

c) O requerente tiver induzido em erro as autoridades, apresentando informações ou documentos falsos ou ocultando informações ou documentos importantes a respeito da sua identidade e/ou nacionalidade suscetíveis de terem um impacto negativo na decisão; ou

d) Se for provável que, de má-fé, o requerente tenha destruído ou extraviado documentos de identidade ou de viagem suscetíveis de contribuírem para a determinação da sua identidade ou nacionalidade; ou

e) O requerente tiver feito declarações claramente incoerentes e contraditórias, manifestamente falsas ou obviamente inverosímeis que contradigam informações suficientemente verificadas sobre o país de origem, retirando assim claramente credibilidade à alegação de cumprimento dos requisitos para beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95]; ou

f) O requerente tiver apresentado posteriormente um pedido de proteção internacional que não seja admissível nos termos do artigo 40.º, n.º 5; ou

g) O requerente apresentar o pedido apenas com o intuito de atrasar ou impedir a aplicação de uma decisão anterior ou iminente que se traduza no seu afastamento; ou

h) O requerente entrar ilegalmente no território do Estado-Membro ou prolongar ilegalmente a sua estadia e, sem justificação, não se apresentar às autoridades nem introduzir um pedido de proteção internacional logo que possível, dadas as circunstâncias da entrada; ou

i) O requerente recusar cumprir a obrigação de registar as suas impressões digitais […]; ou

j) O requerente puder, por razões justificadas, ser considerado uma ameaça para a segurança pública ou para a ordem pública do Estado-Membro; ou o requerente tiver sido objeto de uma decisão executória de expulsão por razões justificadas de segurança pública ou de ordem pública, por força do direito interno.»

19 O artigo 33.º, n.º 2, da referida diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros podem considerar não admissível um pedido de proteção internacional apenas quando:

a) Outro Estado-Membro tiver concedido proteção internacional;

b) Um país, que não um Estado-Membro, for considerado o primeiro país de asilo para o requerente, nos termos do artigo 35.º;

c) Um país, que não um Estado-Membro, for considerado país terceiro seguro para o requerente, nos termos do artigo 38.º;

d) O pedido for um pedido subsequente, em que não surgiram nem foram apresentados pelo requerente novos elementos ou dados relacionados com a análise do cumprimento das condições para o requerente beneficiar da proteção internacional nos termos da Diretiva [2011/95]; ou

e) Uma pessoa a cargo do requerente apresentar um pedido depois de ter consentido, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, que o seu caso seja abrangido por um pedido apresentado em seu nome e não existam elementos relativos à situação dessa pessoa que justifiquem um pedido distinto.»

20 Nos termos do artigo 39.º, n.º 1, da mesma diretiva:

«Os Estados-Membros podem prever não apreciar, ou não apreciar exaustivamente, um pedido de proteção internacional ou a segurança de um requerente na sua situação específica, nos termos do capítulo II, caso uma autoridade competente estabeleça, com base em factos, que o requerente procura entrar ou entrou ilegalmente no seu território a partir de um país terceiro seguro nos termos do n.º 2.»

21 Segundo o artigo 41.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32:

«Os Estados-Membros podem prever uma exceção ao direito de permanência no território, se a pessoa:

a) Tiver apresentado um primeiro pedido subsequente, que não volta a ser apreciado, nos termos do artigo 40.º, n.º 5, apenas com o intuito de atrasar ou impedir a execução de uma decisão que se traduza na sua iminente expulsão desse Estado-Membro; ou

b) Apresentar novo pedido subsequente no mesmo Estado-Membro, após uma decisão definitiva que determinou a inadmissibilidade do primeiro pedido subsequente, nos termos do artigo 40.º, n.º 5, ou após uma decisão definitiva de indeferimento desse pedido.

Os Estados-Membros podem prever uma exceção apenas na condição de o órgão de decisão considerar que uma decisão de regresso não conduzirá, direta ou indiretamente, à repulsão, em violação das obrigações internacionais e da União por parte desse Estado-Membro.»

22 O artigo 43.º desta diretiva, sob a epígrafe «Procedimentos na fronteira», prevê:

«1. Os Estados-Membros podem estabelecer, de acordo com os princípios e garantias fundamentais enunciados no capítulo II, procedimentos para aprovar decisões na fronteira ou em zonas de trânsito do Estado-Membro, sobre:

a) A admissibilidade de um pedido, nos termos do artigo 33.º, apresentado nesses locais; e/ou

b) Os fundamentos de um pedido num procedimento de acordo com o artigo 31.º, n.º 8.

2. Os Estados-Membros asseguram que as decisões no âmbito dos procedimentos previstos no n.º 1 sejam proferidas num prazo razoável. Na ausência de uma decisão no prazo de quatro semanas, o requerente deve ser autorizado a entrar no território do Estado-Membro para que o seu pedido possa ser tratado de acordo com as restantes disposições da presente diretiva.

3. Na eventualidade de chegada de um grande número de nacionais de países terceiros ou de apátridas que apresentem pedidos de proteção internacional na fronteira ou em zonas de trânsito, impossibilitando a aplicação do n.º 1, esses procedimentos podem igualmente ser aplicados nos locais onde tais nacionais de países terceiros ou apátridas forem normalmente alojados, ou seja, nas imediações da fronteira ou das zonas de trânsito, pelo tempo da sua estadia nesses locais.»

23 O artigo 46.º da referida diretiva dispõe:

«[…]

5. Sem prejuízo do disposto no n.º 6, os Estados-Membros devem autorizar os requerentes a permanecer no território até ao termo do prazo em que podem exercer o seu direito a um recurso efetivo ou, quando este direito tenha sido exercido dentro do prazo, enquanto aguardam o resultado do recurso.

6. No caso de uma decisão:

a) Que considere um pedido manifestamente infundado nos termos do artigo 32.º, n.º 2, ou infundado após análise do pedido nos termos do artigo 31.º, n.º 8, exceto nos casos em que as decisões se basearam nas circunstâncias referidas no artigo 31.º, n.º 8, alínea h);

b) Que considere um pedido não admissível nos termos do artigo 33.º, n.º 2, alíneas a), b) ou d);

c) Que recuse a reabertura do processo do requerente, a que foi posto termo em conformidade com o artigo 28.º; ou

d) Que não aprecie ou não aprecie por completo o pedido, nos termos do artigo 39.º,

um órgão jurisdicional tem competência para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território do Estado-Membro, quer a pedido do próprio requerente, quer oficiosamente, se essa decisão tiver por efeito extinguir o direito de o requerente permanecer no Estado-Membro e, em tais casos, o direito de permanecer no Estado-Membro a aguardar o resultado do recurso não estiver previsto na legislação nacional.

[…]

8. Os Estados-Membros autorizam o requerente a permanecer no território enquanto aguarda o resultado do recurso para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território, a que se referem os n.ºs 6 e 7.

[…]»

Diretiva 2013/33

24 O considerando 17 da Diretiva 2013/33 enuncia:

«Os fundamentos de detenção previstos na presente diretiva aplicam-se sem prejuízo de outros fundamentos de detenção, designadamente os fundamentos de detenção no âmbito de processos-crime, que são aplicáveis ao abrigo do direito nacional independentemente dos pedidos de proteção internacional de nacionais de países terceiros ou apátridas.»

25 O artigo 2.º desta diretiva dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

b) "Requerente", um nacional de um país terceiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva;

[…]

h) "Detenção", qualquer medida de reclusão de um requerente por um Estado-Membro numa zona especial, no interior da qual o requerente é privado da liberdade de circulação;

[…]»

26 O artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe:

«A presente diretiva é aplicável a todos os nacionais de países terceiros e apátridas que apresentem um pedido de proteção internacional no território de um Estado-Membro, incluindo na fronteira, em águas territoriais ou em zonas de trânsito, enquanto lhes for permitido permanecer nesse território na qualidade de requerentes, bem como aos membros das suas famílias, se estes estiverem abrangidos pelo referido pedido de proteção internacional nos termos do direito nacional.»

27 O artigo 7.º da mesma diretiva prevê:

«1. Os requerentes podem circular livremente no território do Estado-Membro de acolhimento ou no interior de uma área que lhes for fixada por esse Estado-Membro. A área fixada não deve afetar a esfera inalienável da vida privada e deve deixar uma margem de manobra suficiente para garantir o acesso a todos os benefícios previstos na presente diretiva.

2. Os Estados-Membros podem decidir da residência do requerente por razões de interesse público, de ordem pública ou, sempre que necessário, para o rápido tratamento e acompanhamento eficaz do seu pedido de proteção internacional.

3. Os Estados-Membros podem sujeitar a atribuição das condições materiais de acolhimento à residência efetiva dos requerentes de asilo num local determinado, a fixar pelos Estados-Membros. Essa decisão, que pode ter caráter genérico, deve ser tomada de forma individual e ser estabelecida no direito nacional.

[…]»

28 Nos termos do artigo 8.º da Diretiva 2013/33:

«1. Os Estados-Membros não podem manter uma pessoa detida pelo simples motivo de ela ser requerente nos termos da Diretiva [2013/32].

2. Quando se revele necessário, com base numa apreciação individual de cada caso, os Estados-Membros podem manter os requerentes detidos se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas.

3. Os requerentes só podem ser detidos:

a) Para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade;

b) Para determinar os elementos em que se baseia o pedido de proteção internacional que não poderiam obter-se sem essa detenção, designadamente se houver risco de fuga do requerente;

c) Para determinar, no âmbito de um procedimento, o direito de o requerente entrar no território;

d) Se o requerente detido estiver sujeito a um processo de retorno, ao abrigo da Diretiva [2008/115], para preparar o regresso e/ou executar o processo de afastamento, e se o Estado-Membro puder demonstrar, com base em critérios objetivos, designadamente que o requerente já teve oportunidade de aceder ao procedimento de asilo, que há fundamentos razoáveis para crer que o seu pedido de proteção internacional tem por único intuito atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso;

e) Se a proteção da segurança nacional e da ordem pública o exigirem;

f) Nos termos do artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida [(JO 2013, L 180, p. 31)].

Os fundamentos da detenção devem ser previstos no direito nacional.

4. Os Estados-Membros asseguraram que o direito nacional estabelece normas relativas às medidas alternativas à detenção, como a apresentação periódica às autoridades, o depósito de uma caução ou a obrigação de permanecer em determinado lugar.»

29 Segundo o artigo 9.º, n.º 2, desta diretiva:

«A detenção dos requerentes deve ser ordenada por escrito pelas autoridades judiciais ou administrativas. A ordem de detenção deve indicar os motivos de facto e de direito em que se baseia.»

30 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da referida diretiva:

«A detenção dos requerentes deve efetuar-se, por norma, em instalações de detenção especiais. Caso o Estado-Membro não possa proporcionar alojamento em instalações de detenção especiais e se veja obrigado a recorrer a estabelecimentos prisionais, o requerente detido é separado dos reclusos comuns e são aplicáveis as condições de detenção previstas na presente diretiva.

[…]»

31 O artigo 11.º da mesma diretiva prevê:

«1. A saúde, incluindo a saúde mental, dos requerentes detidos que apresentem vulnerabilidades deve ser uma prioridade das autoridades nacionais.

Caso sejam detidas pessoas vulneráveis, os Estados-Membros asseguram o seu acompanhamento regular e o apoio adequado, tendo em conta a sua situação concreta, incluindo a saúde, dessas pessoas.

2. Os menores apenas devem ser detidos em último recurso e depois de se verificar que nenhuma das medidas alternativas menos coercivas pode ser eficazmente aplicada. Tal detenção deve ser o mais breve possível, devendo ser envidados todos os esforços para libertar os menores detidos e colocá-los em alojamentos adequados para menores.

O superior interesse do menor, nos termos do artigo 23.º, n.º 2, deve ser uma consideração prioritária para os Estados-Membros.

Os menores detidos devem ter a oportunidade de participar em atividades de lazer, incluindo atividades lúdicas e recreativas próprias da sua idade.

3. A detenção de menores não acompanhados deve ocorrer unicamente em circunstâncias excecionais. Devem ser envidados todos os esforços necessários para libertar logo que possível o menor não acompanhado.

Os menores não acompanhados não podem ser detidos em estabelecimentos prisionais.

Na medida do possível, os menores não acompanhados beneficiam de alojamento em instituições dotadas de pessoal e instalações que tenham em conta as necessidades de pessoas da sua idade.

No caso de detenção de menores não acompanhados, os Estados-Membros devem assegurar que eles são instalados separadamente dos adultos.

[…]»

32 Segundo o artigo 18.º, n.º 9, da Diretiva 2013/33:

«Em casos devidamente justificados, os Estados-Membros podem estabelecer, a título excecional, condições materiais de acolhimento diferentes das previstas no presente artigo por um período razoável, que deve ser o mais curto possível, sempre que:

a) Seja necessária uma avaliação das necessidades específicas dos requerentes, nos termos do artigo 22.º;

b) As capacidades de alojamento normalmente disponíveis se encontrem temporariamente esgotadas.

Tais condições diferentes devem, em todo o caso, prover às necessidades básicas.»

33 Nos termos do artigo 21.º desta diretiva:

«No âmbito do direito nacional de transposição da presente diretiva, os Estados-Membros devem ter em conta a situação das pessoas vulneráveis, designadamente menores, menores não acompanhados, deficientes, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores, vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas com doenças graves, pessoas com distúrbios mentais e pessoas que tenham sido sujeitas a atos de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, como as vítimas de mutilação genital feminina.»

34 O artigo 22.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da referida diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros asseguram que o apoio prestado aos requerentes com necessidades de acolhimento especiais, nos termos da presente diretiva, tem em conta as suas necessidades de acolhimento especiais ao longo de todo o procedimento de asilo, e devem prever um acompanhamento adequado da situação dos requerentes em causa.»

Direito húngaro

Lei relativa ao Direito de Asilo

35 O artigo 4.º, n.º 3, da menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Lei n.º LXXX, de 2007, relativa ao Direito de Asilo) (*Magyar Közlöny* 2007/83, a seguir «Lei relativa ao Direito de Asilo») dispõe:

«No que respeita às pessoas que necessitem de um tratamento especial, devem as disposições da presente lei ser aplicadas tendo em conta as necessidades específicas que resultam da respetiva situação.»

36 O artigo 5.º, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo prevê:

«O requerente de asilo tem o direito:

a) de permanecer no território húngaro de acordo com as condições previstas na presente lei e de obter uma autorização de permanência no território húngaro de acordo com a regulamentação específica;

b) de receber prestações, um auxílio e um alojamento de acordo com as condições previstas na presente lei e com a regulamentação específica;

c) de ocupar um emprego no local onde se situa o centro de acolhimento ou num local de trabalho determinado pelo empregador público no prazo de nove meses a contar da apresentação do pedido de asilo e, decorrido esse prazo, em conformidade com as regras gerais aplicáveis aos estrangeiros.»

37 O artigo 29.º desta lei dispõe:

«Importa assegurar as condições de acolhimento tendo em conta as necessidades específicas das pessoas que necessitem de um tratamento especial.»

38 Segundo o artigo 30.º, n.º 3, da referida lei:

«No momento da adoção de uma decisão que restrinja ou retire o benefício das condições materiais de acolhimento

a) a autoridade competente em matéria de asilo deve tomar em consideração a situação individual do requerente de asilo, tendo em conta, designadamente as pessoas que necessitam de um tratamento especial, e

b) a restrição ou a retirada deve ser proporcionada à infração cometida.»

39 O artigo 31.º/A da mesma lei enuncia:

«1. A autoridade competente em matéria de asilo pode, a fim conduzir o processo em matéria de asilo ou de assegurar uma transferência ao abrigo do Regulamento [n.º 604/2013] — tendo em conta os limites previstos no artigo 31.º/B — colocar em detenção os requerentes de asilo cujo título de residência assente exclusivamente na apresentação de um pedido

a) quando isso permita estabelecer a identidade ou a nacionalidade do interessado quando esta é incerta,

b) quando o interessado seja objeto de um processo de regresso e existam elementos objetivos — como o facto de já ter tido a possibilidade de aceder ao processo de proteção internacional — que permitam demonstrar, ou outras razões atendíveis que permitam pressupor que apresentou o seu pedido de proteção internacional com o fim exclusivo de impedir a execução da decisão de regresso,

c) para apurar os factos e circunstâncias em que o pedido de asilo assenta quando estes não possam ser obtidos sem a colocação em detenção, em especial quando haja risco de fuga do interessado,

d) quando a proteção da segurança nacional ou da ordem pública o exija,

e) quando o pedido tiver sido apresentado na zona internacional de um aeroporto,

f) ou quando a colocação em detenção for necessária para assegurar os procedimentos de transferência ao abrigo do Regulamento [n.º 604/2013], e haja um risco sério de fuga do interessado.

[…]

2. A detenção de um requerente de asilo pode ser ordenada após uma apreciação individual de cada caso e apenas se o objetivo prosseguido não puder ser alcançado com a aplicação de uma medida que assegure que a pessoa em causa se mantém à disposição das autoridades.

[…]

5. A detenção de um requerente de asilo é ordenada através de uma decisão que é executória a partir da data em que é notificada.

[…]»

40 O artigo 31.º/B da Lei relativa ao Direito de Asilo enuncia:

«1. Não pode ser ordenada a detenção com o simples fundamento de que foi apresentado um pedido de asilo.

2. Não pode ser ordenada a detenção de um requerente de asilo menor não acompanhado.

3. A detenção de famílias com filhos menores apenas pode ser ordenada como medida de último recurso, tendo em conta, acima de tudo, o superior interesse das crianças.

[…]»

41 O artigo 32.º-D, n.º 1, desta lei prevê:

«O pedido é uma declaração, apresentada por uma parte, com base na qual a autoridade competente em matéria de asilo dá início a um procedimento administrativo.»

42 Segundo o artigo 35.º da referida lei:

«1. O processo de asilo tem início com a apresentação do pedido de asilo à autoridade competente em matéria de asilo. O requerente de asilo fica sujeito ao processo asilo

a) a contar da data da apresentação, em pessoa, do seu pedido de proteção internacional à autoridade competente em matéria de asilo, ou

b) quando tenha apresentado o seu pedido de proteção internacional a uma outra autoridade, a contar da data do registo desse pedido pela autoridade competente em matéria de asilo

até à notificação da decisão proferida no termo do processo quando esta já não pode ser objeto de recurso.

[…]»

43 O artigo 51.º da mesma lei prevê:

«1. Se as condições de aplicação dos Regulamentos [n.º 604/2013 e n.º 118/2014] não estiverem preenchidas, a autoridade competente em matéria de asilo decide da questão da admissibilidade do pedido, bem como sobre a presença das condições de uma decisão sobre o objeto do pedido no âmbito de tramitação acelerada.

2. O pedido é inadmissível

[…]

e) se existir, no que respeita ao requerente, um país terceiro que pode ser considerado como sendo, a seu respeito, um país terceiro seguro

[…]

7. Pode ser decidido sobre o pedido no âmbito de tramitação se o requerente

[…]

h) tiver entrado ilegalmente no território húngaro ou prolongado ilegalmente a sua permanência e não tiver apresentado pedido de asilo num prazo razoável, ainda que tenha tido possibilidade de o apresentar anteriormente, e não tenha fornecido nenhuma razão válida para justificar esse atraso;

[…]»

44 Nos termos do artigo 53.º da Lei relativa ao Direito de Asilo:

«1. A autoridade competente em matéria de asilo indefere o pedido por despacho caso conclua pela existência de uma das condições enunciadas previstas no artigo 51.º, n.º 2.

2. Uma decisão de indeferimento que seja motivada pela inadmissibilidade do pedido, ou que seja proferida no âmbito de tramitação acelerada, pode ser impugnada no âmbito de um procedimento administrativo contencioso.

[…]

6. No âmbito do procedimento administrativo contencioso, a apresentação de um pedido não tem por efeito suspender a execução da decisão, com exceção das decisões em matéria de asilo tomadas em aplicação do artigo 51.º, n.º 2, alínea e), e n.º 7, alínea h).»

45 Em 15 de setembro de 2015 entrou em vigor a egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Lei n.º CXL, de 2015, que Altera Determinadas Leis num Contexto de Gestão da Imigração em Massa) (*Magyar Közlöny* 2015/124, a seguir «Lei relativa à Gestão da Imigração em Massa»). A Lei relativa à Gestão da Imigração em Massa, que alterou, designadamente, a Lei relativa ao Direito de Asilo, introduziu os conceitos de «situação de crise provocada por uma imigração em massa» e de «procedimento na fronteira». A lei prevê, além disso, a criação de zonas de trânsito no interior das quais os procedimentos de asilo são aplicados.

46 Por força da Lei relativa à Gestão da Imigração em Massa, numa «situação de crise provocada por uma imigração em massa», os pedidos introduzidos nas zonas de trânsito estabelecidas na fronteira são examinados em conformidade com as regras do procedimento na fronteira.

47 A este respeito, o artigo 71.º-A da Lei relativa ao Direito de Asilo, que foi introduzido pela Lei relativa à Gestão da Imigração em Massa, dispõe:

«1) Se o nacional estrangeiro apresentar o seu pedido numa zona de trânsito:

a) antes de entrar no território húngaro, ou

b) depois de ter sido intercetado no território húngaro no interior de uma faixa de 8 km a contar da linha da fronteira externa na aceção do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) [(JO 2016, L 77, p. 1)], ou dos sinais de demarcação da fronteira, e ter sido escoltado para lá do portão

de uma instalação destinada a proteger a ordem na fronteira, conforme prevista pela az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Lei n.º LXXXIX, de 2007, relativa às Fronteiras do Estado);

devem ser aplicadas as disposições do presente capítulo, sem prejuízo das derrogações previstas no presente artigo.

2) Enquanto decorrer um procedimento na fronteira, os requerentes de asilo não beneficiam das vias de recurso referidas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) e c).

3) A autoridade competente em matéria de asilo pronuncia-se prioritariamente sobre a admissibilidade do pedido de asilo, o mais tardar, no prazo de oito dias a contar da apresentação do pedido, e notifica imediatamente a sua decisão.

4) Se tiverem decorrido quatro semanas sobre a apresentação do pedido, a polícia de estrangeiros autoriza a entrada no território húngaro, em conformidade com a lei.

5) Se o pedido não for inadmissível, a polícia de estrangeiros autoriza a entrada no território húngaro, em conformidade com a lei.

6) Se for autorizada a entrada no território húngaro, a autoridade competente em matéria de asilo conduz o processo de asilo em conformidade com as regras gerais.

7) As regras do procedimento na fronteira não são aplicáveis às pessoas que necessitem de um tratamento especial.

[…]»

48 A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Lei n.º XX, de 2017, que Altera Certas Leis relativas ao Reforço do Procedimento Aplicado na Zona Fronteiriça Vigiada) (*Magyar Közlöny* 2017/39, a seguir «Lei n.º XX, de 2017») alargou os casos em que o governo pode declarar uma «situação de crise provocada por uma imigração em massa», na aceção da Lei relativa ao Direito de Asilo, e alterou as disposições que permitem derrogar as disposições gerias desta lei em tal situação.

49 Desde a entrada em vigor da Lei n.º XX, de 2017, o artigo 80.º/A da Lei relativa ao Direito de Asilo prevê:

«1. Uma situação de crise provocada por uma imigração em massa pode ser declarada:

a) se o número de requerentes de asilo que cheguem à Hungria ultrapasse em média:

aa) 500 pessoas por dia durante um mês;

ab) 750 pessoas por dia durante duas semanas consecutivas; ou

ac) 800 pessoas por dia durante uma semana;

b) se o número de pessoas que se encontrem nas zonas de trânsito na Hungria — com exceção das que prestem assistência aos cidadãos estrangeiros — ultrapassar em média:

ba) 1 000 pessoas por dia durante um mês;

bb) 1 500 pessoas por dia durante duas semanas consecutivas; ou

bc) 1 600 pessoas por dia durante uma semana;

c) se, além dos casos referidos nos pontos a) e b), se verificar uma circunstância relacionada com essa situação migratória que:

ca) ameace diretamente a segurança da fronteira externa húngara, tal como definida no artigo 2.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen;

cb) ameace diretamente a segurança pública, a ordem pública ou a saúde pública no interior de uma faixa de território húngaro de 60 metros a contar da linha da fronteira externa húngara, tal como definida no artigo 2.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, ou dos sinais de demarcação da fronteira, ou em qualquer localidade situada no território húngaro, em especial se rebentarem conflitos ou se forem cometidos atos de violência num centro de acolhimento ou num estabelecimento de alojamento para estrangeiros que se encontrem na zona assim delimitada ou na localidade e nas imediações desta.

2. Por iniciativa do chefe da polícia nacional e do chefe da autoridade competente em matéria de asilo e sob proposta do ministro competente, o governo pode declarar por decreto uma situação de crise provocada por uma imigração em massa. Esta pode abranger a totalidade ou uma parte determinada do território húngaro.

[…]

4. O decreto governamental referido no n.º 2 mantém-se em vigor durante um período máximo de seis meses, salvo se o governador prorrogar a sua validade. O governo pode prorrogar a validade do decreto referido no n.º 2 se as condições aplicáveis à declaração de uma situação de crise provocada por uma imigração em massa estiverem reunidas no momento da prorrogação.

[…]

6. Numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, há que aplicar as disposições dos artigos 80.º/B a 80.º/G unicamente na medida necessária para tratar as causas profundas dessa situação e gerir esta.»

50 Nos termos do artigo 80.º/H da Lei relativa ao Direito de Asilo:

«Em caso de situação de crise provocada por uma imigração em massa, as disposições dos capítulos I a IV e V/A a VIII devem ser aplicadas com as derrogações previstas nos artigos 80.º/I a 80.º/K.»

51 O artigo 80.º/I desta lei prevê:

«Não devem ser aplicadas as disposições seguintes:

[…]

b) o artigo 35.º, n.ºs 1 e 6;

[…]

i) os artigos 71.º/A a 72.º»

52 Segundo o artigo 80.º/J da referida lei:

«1. O pedido de asilo deve ser apresentado pessoalmente à autoridade competente e exclusivamente na zona de trânsito, salvo se o requerente de asilo:

a) for objeto de uma medida coerciva, de uma medida ou de uma condenação que restrinja a liberdade individual;

b) for objeto de uma medida de detenção ordenada pela autoridade competente em matéria de asilo;

c) permanecer legalmente no território húngaro e não pedir para ser alojado num centro de acolhimento.

2. O requerente de asilo é submetido ao procedimento de asilo a contar da data da apresentação do seu pedido de proteção internacional à autoridade competente, até à notificação da decisão adotada no procedimento quando esta já não seja suscetível de recurso.

3. A polícia escolta o nacional estrangeiro em situação irregular no território húngaro que declare a sua intenção de apresentar um pedido de asilo para lá do portão de uma instalação destinada a proteger a ordem na fronteira, conforme prevista pela az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Lei n.º LXXXIX, de 2007, relativa às Fronteiras do Estado). O interessado pode apresentar o seu pedido de asilo em conformidade com as disposições do n.º 1.

4. Durante o procedimento, os requerentes de asilo que permaneçam na zona de trânsito não beneficiam dos direitos referidos no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) e c).

5. A autoridade competente em matéria de asilo atribui ao requerente de asilo a zona de trânsito como sendo o seu local de permanência, até que se torne executório o despacho de transferência ao abrigo do Regulamento [n.º 604/2013] ou a decisão que já não é suscetível de recurso. O requerente de asilo pode deixar a zona de trânsito transpondo o portão de saída.

6. Se o requerente de asilo for um menor não acompanhado com idade inferior a 14 anos, a autoridade competente em matéria de asilo conduz o procedimento de asilo em conformidade com as regras gerais, após a entrada do menor no território húngaro. Essa autoridade proporciona-lhe imediatamente um alojamento temporário e pede simultaneamente à autoridade competente em matéria de tutelas que designe um tutor encarregado de proteger e de representar o menor. O tutor deve ser designado nos oito dias que se seguem à receção do pedido da autoridade competente em matéria de asilo. A autoridade competente em matéria de tutelas comunica imediatamente o nome do tutor designado ao menor não acompanhado e à autoridade competente em matéria de asilo.»

53 Nos termos do artigo 80.º/K da mesma lei:

«1. Uma decisão de indeferimento que tenha por fundamento a inadmissibilidade do pedido, ou que tenha sido proferida no âmbito de um processo com tramitação acelerada, pode ser impugnada no prazo de três dias. A autoridade competente em matéria de asilo transmite ao órgão jurisdicional, no prazo de três dias, a petição, acompanhada dos documentos relativos ao processo e da contestação.

2. A autoridade competente em matéria de asilo toma uma decisão com base nas informações de que dispõe, ou encerra o procedimento, se o requerente de asilo:

[…]

d) deixar a zona de trânsito.

[…]

4. A decisão que põe termo ao procedimento em aplicação do n.º 2 não pode ser impugnada em processo contencioso administrativo.

[…]

7. As decisões dirigidas a requerentes de asilo que tenham deixado a zona de trânsito são-lhes notificadas através de parecer. […]

[…]

10. Após notificação de uma decisão que já não é suscetível de recurso, o requerente de asilo deixa a zona de trânsito.

11. Se o requerente de asilo apresentar novamente um pedido tendo uma decisão definitiva de encerramento ou de indeferimento sido proferida sobre o seu pedido anterior, perde o benefício dos direitos previstos no artigo 5.º, n.º 1), alíneas a) a c).»

Lei relativa às Fronteiras do Estado

54 O artigo 5.º da az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Lei n.º LXXXIX, de 2007, relativa às Fronteiras do Estado) (*Magyar Közlöny* 2007/88, a seguir «Lei relativa às Fronteiras do Estado») dispõe:

«1. Em conformidade com a presente lei, é possível utilizar, no território húngaro, uma faixa de 60 metros a contar da linha da fronteira externa conforme definida no artigo 2.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, ou dos sinais de demarcação da fronteira, a fim de edificar, de implantar e de explorar instalações destinadas a proteger a ordem na fronteira — incluindo as referidas no artigo 15.º /A —, e executar as missões relativas à defesa e à segurança nacionais, à gestão das catástrofes, à vigilância das fronteiras, ao asilo e à polícia migratória.

1 *bis*. A polícia pode, no território húngaro, interpelar os nacionais estrangeiros em situação irregular no território húngaro, no interior de uma faixa de 8 km a contar da linha da fronteira externa conforme definida no artigo 2.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen ou dos sinais de demarcação da fronteira, e escoltá-los para lá do portão da instalação mais próxima referida no n.º 1, salvo em caso de suspeita de infração.

1 *ter*. Numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, a polícia pode, no território húngaro, interpelar os nacionais estrangeiros os nacionais estrangeiros em situação irregular no território húngaro e escoltá-los até ao portão mais próximo referido no n.º 1, salvo em caso de suspeita de infração.

[…]»

55 O artigo 15.º/A desta lei enuncia:

«1. Pode ser criada uma zona de trânsito na zona referida no artigo 5.º, n.º 1, para servir de local de alojamento temporário para as pessoas que peçam para beneficiar de asilo ou da proteção subsidiária […] e de local onde decorrem os procedimentos em matéria de asilo e de polícia de imigração e que acolhe as instalações necessárias para o efeito.

2. O requerente de proteção internacional que se encontre numa zona de trânsito pode entrar no território húngaro:

a) se a autoridade competente em matéria de asilo adotar uma decisão que lhe conceda proteção internacional;

b) se as condições de aplicação das regras gerais relativas ao procedimento de asilo estiverem reunidas, ou

c) se for necessário aplicar as disposições do artigo 71.º/A, n.ºs 4 e 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo.

2 *bis*. Numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, a entrada no território húngaro de um requerente de proteção internacional que se encontre numa zona de trânsito pode ser autorizada nos casos previstos no n.º 2, alíneas a) e b).

3. Na zona de trânsito, os organismos públicos cumprem as suas funções e exercem o seu poder em conformidade com as disposições legislativas que lhes são aplicáveis.

4. Contrariamente às disposições referidas no n.º 1, numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, uma instalação situada num local diferente do indicado no artigo 5.º, n.º 1, também pode ser designada como zona de trânsito.»

Código do Procedimento Administrativo Contencioso

56 O artigo 39.º, n.º 6, da közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Lei n.º I, de 2017, relativa ao Código do Procedimento Administrativo Contencioso) (*Magyar Közlöny* 2017/30, a seguir «Código do Procedimento Administrativo Contencioso») enuncia:

«Salvo disposições em contrário previstas pela presente lei, o pedido não tem por efeito suspender a entrada em vigor do ato administrativo.»

57 O artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso prevê:

«1. Qualquer pessoa cujo direito ou interesse legítimo tenha sido violado por uma ação da Administração ou pela manutenção de uma situação que resulte dessa ação pode apresentar, em qualquer fase do processo, um pedido de proteção jurisdicional imediata junto do órgão jurisdicional competente que conhece do processo, a fim de evitar a ocorrência de um risco iminente de prejuízo, de obter uma decisão provisória relativa à relação jurídica contestada ou à manutenção da situação que deu lugar ao litígio.

2. No âmbito de um pedido de proteção imediata é possível pedir:

a) o efeito suspensivo,

[…]»

Decreto Governamental 301/2007

58 O artigo 33.º da menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet [Decreto Governamental 301/2007. (XI. 9.), relativo à Regulamentação da Lei relativa ao Direito de Asilo] (*Magyar Közlöny* 2007/151) prevê:

«1. Se tal for justificado tendo em conta a situação individual do requerente de asilo que necessite de um tratamento especial, a autoridade competente em matéria de asilo deverá agir de modo a que este beneficie de alojamento separado no centro de acolhimento.

2. Importa — na medida do possível — agir de modo a que a unidade familiar seja preservada igualmente no caso de uma pessoa que necessite de um tratamento especial beneficiar de alojamento separado.»

59 O artigo 34.º, n.º 1, deste decreto prevê:

«Além das disposições dos artigos 26.º e 27.º, os requerentes de asilo que necessitem de um tratamento especial — na medida em que tal seja necessário, atendendo à situação individual destes e igualmente com base numa perícia médica — têm o direito de aceder gratuitamente a prestações de saúde justificadas tendo em conta o respetivo estado de saúde, a medidas de readaptação, à tomada a cargo psicológica, incluindo a cuidados de psicologia clínica, bem como a um tratamento psicoterapêutico.»

Procedimento pré-contencioso

60 Em 11 de dezembro de 2015, a Comissão enviou à Hungria uma notificação para cumprir, acusando este Estado-Membro de ter violado, designadamente, o artigo 46.º, n.ºs 1, 5 e 6, da Diretiva 2013/32.

61 A Hungria respondeu a essa notificação para cumprir alegando que a sua regulamentação era compatível com o direito da União.

62 Em 7 de março de 2017, a Hungria adotou a Lei n.º XX, de 2017. A Comissão considerou que essa lei era suscetível de suscitar preocupações suplementares em relação àquelas que já tinham sido expostas na referida notificação para cumprir.

63 Assim, em 18 de maio de 2017, a Comissão enviou à Hungria uma notificação para cumprir complementar através da qual acusava esse Estado-Membro de não respeitar as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, do artigo 6.º, n.º 1, do artigo 12.º, n.º 1, e do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, dos artigos 3.º, 6.º e 7.º, do artigo 24.º, n.º 3, do artigo 31.º, n.º 8, dos artigos 33.º, 38.º, 43.º e do artigo 46.º, n.ºs 1, 3, 5 e 6, da Diretiva 2013/32, bem como dos artigos 2.º, 8.º, 9.º, 11.º e do artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33, em conjugação com o artigo 2.º, alínea g), e com o artigo 17.º, n.ºs 3 e 4, desta diretiva, e, por último, dos artigos 6.º, 18.º e 47.º da Carta.

64 Por carta de 18 de julho de 2017, a Hungria respondeu a essa notificação complementar, tendo posteriormente completado a sua resposta em 2 de outubro e 20 de novembro de 2017. Embora declarando que a sua regulamentação era compatível com o direito da União, este Estado-Membro alterou-a, no entanto, em certos aspetos específicos.

65 Em 8 de dezembro de 2017, a Comissão enviou à Hungria um parecer fundamentado, que lhe foi notificado no mesmo dia, no qual declarou que esse Estado-Membro não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, do artigo 6.º, n.º 1, do artigo 12.º, n.º 1, e do

artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, dos artigos 3.º e 6.º, do artigo 24.º, n.º 3, do artigo 43.º e do artigo 46.º, n.ºs 3, 5 e 6, da Diretiva 2013/32, bem como do artigo 2.º, alínea h), e dos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33, conjugados com os artigos 6.º, 18.º e 47.º da Carta:

– ao limitar, no âmbito do processo de recurso de uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional, a análise referida no artigo 46.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 aos factos e pontos de ordem jurídica examinados no âmbito da adoção da decisão;

– ao não transpor para o seu direito nacional o artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 e ao adotar disposições que derrogam à regra geral do «efeito suspensivo automático» do recurso dos requerentes de proteção internacional em situações não abrangidas pelo artigo 46.º, n.º 6, desta diretiva;

– ao reconduzir, à força, para o outro lado da vedação transfronteiriça, os nacionais de países terceiros em situação irregular no território húngaro, sem respeitar os processos e as garantias definidos no artigo 5.º, no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115;

– ao determinar que o pedido de asilo deve ser apresentado pessoalmente junto da autoridade competente, e exclusivamente na zona de trânsito;

– ao ordenar que se aplique a todos os requerentes de asilo, com exceção dos menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos, um processo em resultado do qual devem permanecer em detenção nas instalações de uma zona de trânsito enquanto durar o processo de asilo, instalações que só podem abandonar em direção à Sérvia, e ao não fazer acompanhar essa detenção das garantias adequadas;

– ao reduzir de oito para três dias o prazo fixado para apresentar um pedido de fiscalização das decisões de primeiro nível que indefiram um pedido de asilo.

66 Em 8 de fevereiro de 2018, a Hungria respondeu ao parecer fundamentado da Comissão, reafirmando que, em seu entender, a sua regulamentação era conforme com o direito da União.

67 Em 21 de dezembro de 2018, por não considerar convincentes as observações formuladas pela Hungria, a Comissão decidiu intentar a presente ação.

Quanto à ação

Observações preliminares

68 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [Acórdão de 28 de janeiro de 2020, Comissão/Itália (Diretiva luta contra a mora no pagamento), C-122/18, EU:C:2020:41, n.º 58 e jurisprudência referida]. Por conseguinte, é tendo em conta o estado da legislação interna em vigor nessa data que há que apreciar a existência ou não do incumprimento alegado [v., neste sentido, Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alto débito), C-543/17, EU:C:2019:573, n.ºs 23 e 24].

69 Na audiência, a Hungria confirmou que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado que lhe tinha sido dirigido pela Comissão, a saber, 8 de fevereiro de 2018, as disposições da Lei n.º XX, de 2017, eram aplicáveis em todo o território húngaro, uma vez que a vigência do decreto governamental que tinha declarado, em todo o seu território, uma «situação de crise provocada por uma imigração em massa», na aceção da Lei relativa ao Direito de Asilo, tinha sido prorrogada até, pelo menos, essa data.

70 Daqui resulta que, no âmbito da análise da compatibilidade da regulamentação com as disposições do direito da União que a Comissão considera terem sido violadas pela Hungria, o Tribunal de Justiça deve tomar em consideração as modificações que foram introduzidas nessa regulamentação pela Lei n.º XX, de 2017.

Quanto à primeira acusação, relativa ao acesso ao processo de proteção internacional

Argumentos das partes

71 A Comissão considera que a Hungria violou os artigos 3.º e 6.º da Diretiva 2013/32 ao exigir que o pedido de asilo seja apresentado pessoalmente e exclusivamente nas zonas de trânsito de Röszke (Hungria) e de Tompa (Hungria), às quais o acesso foi fortemente limitado pelas autoridades húngaras.

72 A este respeito, em primeiro lugar, a Comissão observa que, quando é declarada uma situação de crise provocada por uma imigração em massa, o artigo 80.º/J, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo, introduzido pela Lei n.º XX, de 2017, impõe, em princípio, que qualquer pedido de asilo seja apresentado, pessoalmente, nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, na fronteira servo-húngara.

73 A Comissão sustenta, além disso, que as autoridades húngaras autorizam apenas um número muito limitado de entradas diárias em cada uma dessas zonas de trânsito. Está, assim, demonstrado que, desde 23 de janeiro de 2018, só uma pessoa por dia pode entrar em cada uma das referidas zonas de trânsito, o que cria um prazo de espera de vários meses antes de poder entrar numa delas para aí apresentar um pedido de proteção internacional.

74 A admissão em cada uma das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa é feita com base numa lista de espera informal, que é transmitida por «chefes de comunidade» às autoridades húngaras. Uma vez que não existe nenhuma infraestrutura na faixa de terra que separa a fronteira servo-húngara dessas zonas de trânsito, poucas pessoas aguardam diante da entrada destas últimas, ficando a maioria nas aldeias sérvias das imediações.

75 Em segundo lugar, a Comissão observa que resulta dos artigos 3.º e 6.º da Diretiva 2013/32 que os Estados-Membros devem garantir que qualquer pessoa que queira obter proteção internacional possa apresentar um pedido nesse sentido no seu território e tenha acesso, após a sua chegada ao território, ao procedimento de concessão dessa proteção. Esta exigência é válida seja qual for o país terceiro através de cujo território o requerente chega à fronteira de um Estado-Membro.

76 Ora, ao autorizar unicamente as pessoas que se encontram nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa a apresentar ou a registar um pedido de proteção internacional, bem como ao limitar de maneira extremamente restritiva o acesso a essas zonas, a Hungria não deu às pessoas que se encontram nas suas fronteiras a possibilidade de apresentar um pedido de proteção internacional e de registar esse pedido no prazo previsto pela Diretiva 2013/32.

77 Segundo a Comissão, independentemente do número exato de pessoas em espera, um sistema que faz depender o direito ao registo, conferido pelo artigo 6.º da Diretiva 2013/32, de uma condição de apresentação do pedido num local preciso, ao qual o acesso está limitado durante um longo período, não é conforme com a exigência, prevista neste artigo, segundo a qual o acesso ao processo deve ser garantido em tempo útil.

78 A Hungria responde, em primeiro lugar, que os requerentes de proteção internacional não têm o direito de escolher o seu país de asilo e que uma parte das pessoas que se apresentam nas suas fronteiras não fogem de perseguições que as ameacem diretamente.

79 Deveria, além disso, ser tido em consideração não só o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 mas também os n.ºs 2 e 3 deste artigo, dos quais resulta que o legislador da União autoriza os Estados-Membros a exigir que o requerente de proteção internacional introduza o seu pedido pessoalmente num local designado, o que implica necessariamente que pode ser impossível apresentar, ao mesmo tempo, um número muito importante de pedidos.

80 Além do mais, a Diretiva 2013/32 não determina o número de locais nos quais cada Estado-Membro deve assegurar a possibilidade de apresentar pedidos de asilo. Segundo a Hungria, terminado o prazo fixado no parecer fundamentado, havia, no seu território, duas zonas de trânsito, respetivamente situadas em Röszke e em Tompa, no itinerário dos requerentes de proteção internacional e nos quais era possível apresentar esses pedidos. Acresce que, uma vez que a maior parte das pessoas que entra ilegalmente na Hungria tenta passar a fronteira servo-húngara próximo dessas zonas de trânsito, podia razoavelmente esperar-se que apresentassem os seus pedidos nas referidas zonas de trânsito.

81 O direito da União não se opõe, por conseguinte, ao artigo 80.º/J, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo, o qual, de resto, só é aplicável em caso de declaração de «situação de crise provocada por uma imigração em massa».

82 A Hungria observa, por outro lado, que tal situação de crise pode ser declarada, designadamente, porque exigências nacionais em matéria de ordem pública e de segurança interna o justificam. Ora, no caso vertente, mais de 17 000 infrações ligadas à imigração ilegal foram cometidas na Hungria em 2018. A obrigação de apresentar um pedido de proteção internacional nas zonas de trânsito reforça, assim, a eficácia da luta contra o tráfico de seres humanos e satisfaz a exigência de proteção das fronteiras do espaço Schengen.

83 Além disso, o artigo 80.º/J, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo prevê exceções à obrigação de apresentar o pedido de asilo nessas zonas de trânsito. As pessoas que permanecem legalmente no território húngaro poderiam, assim, apresentar o seu pedido em qualquer local desse território.

84 Por outro lado, uma vez apresentado o pedido na zona de trânsito em questão, é dado início ao processo em conformidade com as regras gerais. O artigo 32.º/D da Lei relativa ao Direito de Asilo garante, assim, que, depois da apresentação do pedido, a autoridade competente em matéria de asilo dá imediatamente início ao processo. O registo do referido pedido tem, por conseguinte, lugar imediatamente depois de ter siso apresentado na zona de trânsito em questão, ou, em todo o caso, o mais tardar, no prazo de 24 horas, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32.

85 A Hungria contesta, em segundo lugar, o facto de o acesso às zonas de trânsito ter sido restringido. Além disso, embora as autoridades húngaras tenham conhecimento da prática que consiste em os requerentes de asilo que acedem ao processo de asilo na Sérvia ou que beneficiam de assistência nesse Estado terceiro se apresentam nessas zonas de trânsito numa ordem determinada, segundo listas elaboradas por eles próprios, pelas autoridades sérvias e por certas organizações, as autoridades húngaras não têm nenhuma influência na ordem assim fixada e não participam na elaboração dessas listas, e também as não utilizam.

86 Por último, contrariamente ao que a Comissão sustenta, a inexistência de longas filas de espera diante da entrada das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa explica-se pelo facto de as pessoas em questão já serem objeto de um processo de asilo em curso na Sérvia e beneficiam de uma assistência nesse Estado terceiro.

Apreciação do Tribunal de Justiça

87 Através da sua primeira acusação, a Comissão alega que a Hungria, em substância, violou os artigos 3.º e 6.º da Diretiva 2013/32, ao autorizar um número muito reduzido de pessoas a acederem diariamente, a partir da Sérvia, às zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, situadas nas imediações da fronteira servo-húngara, apesar de os pedidos de proteção internacional só poderem ser apresentados pessoalmente e apenas nessas zonas de trânsito.

88 Em primeiro lugar, importa assinalar que, primeiro, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32, esta é aplicável a todos os pedidos de proteção internacional apresentados no território dos Estados-Membros, incluindo na fronteira, nas águas territoriais ou numa zona de trânsito destes.

89 Segundo, o artigo 6.º da referida diretiva, com a epígrafe «Acessibilidade do processo», prevê, no seu n.º 1, primeiro parágrafo, que, quando uma pessoa apresenta um pedido de proteção internacional a uma autoridade competente segundo a lei nacional para o registo de tais pedidos, esse registo é feito no prazo de três dias úteis a contar da apresentação do pedido. O artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, da mesma diretiva precisa que, se o pedido de proteção internacional for apresentado a outras autoridades suscetíveis de o receber mas não competentes para o registo segundo a lei nacional, os Estados-Membros asseguram que o registo seja feito no prazo de seis dias úteis a contar da apresentação do pedido.

90 Deste modo, o legislador da União acolheu uma conceção lata das autoridades que, sem serem competentes para registar pedidos de proteção internacional, são, no entanto, suscetíveis de receber esses pedidos, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/32. Assim, uma autoridade nacional deve, em princípio, ser considerada como tal se for plausível que um pedido de proteção internacional lhe seja apresentado por um nacional de países terceiros ou por um apátrida [v., neste sentido, Acórdão de 25 de junho de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridade suscetível de receber um pedido de proteção internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, n.ºs 57 a 59]. De resto, o artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, desta diretiva indica expressamente que constituem tais autoridades os serviços de polícia, a guarda de fronteira, as autoridades de imigração e o pessoal de estabelecimentos de detenção.

91 Terceiro, nos casos em que o pedido simultâneo de proteção internacional por um grande número de nacionais de países terceiros ou de apátridas torne muito difícil na prática respeitar os prazos fixados no artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva, o artigo 6.º, n.º 5, da mesma diretiva permite, a título derrogatório, que os Estados-Membros registem os pedidos de proteção internacional no prazo de dez dias úteis após a sua apresentação.

92 Quarto, importa acrescentar que, em conformidade com o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2013/32, as pessoas que apresentam um pedido de proteção internacional devem ter a possibilidade efetiva de o apresentar o mais rapidamente possível, entendendo-se que, sem prejuízo desse direito, os Estados-Membros podem exigir que tal pedido seja apresentado pessoalmente e/ou em local designado para esse efeito.

93 Resulta do que precede que os Estados-Membros são, de um modo geral, obrigados a registar, no prazo fixado no artigo 6.º da Diretiva 2013/32, qualquer pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de um país terceiro ou um apátrida às autoridades nacionais, abrangidos pelo âmbito

de aplicação desta diretiva, e que devem seguidamente assegurar que as pessoas em causa beneficiem da possibilidade concreta de apresentar o seu pedido o mais rapidamente possível (v., neste sentido, Acórdão de 25 de janeiro de 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, n.º 76).

94 Assim sendo, importa sublinhar, em segundo lugar, que, como a Comissão confirmou na audiência, a sua primeira acusação diz respeito não ao processo de registo ou de apresentação do pedido de proteção internacional enquanto tal, mas às modalidades segundo as quais tal pedido deve poder ser previamente apresentado às autoridades húngaras.

95 A este respeito, importa salientar que, primeiro, resulta do artigo 7.º da Diretiva 2013/32 que os Estados-Membros são obrigados a garantir a qualquer nacional de um país terceiro ou apátrida o direito de apresentar em seu próprio nome ou por intermédio de um terceiro um pedido de proteção internacional.

96 Este artigo 7.º, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva, confere, por conseguinte, a qualquer nacional de um país terceiro ou apátrida o direito de apresentar um pedido de proteção internacional, incluindo nas fronteiras de um Estado-Membro ou nas zonas de trânsito deste. A este respeito, embora seja verdade que, como a Hungria observa, o artigo 6.º, n.º 3, da referida diretiva autorize os Estados-Membros a impor que os pedidos de proteção internacional sejam apresentados num local designado, deve salientar-se que nenhuma disposição da mesma diretiva contém uma regra semelhante quanto à apresentação dos pedidos de proteção internacional.

97 Por outro lado, presume-se que tal pedido foi apresentado assim que a pessoa em causa manifestou a uma das autoridades referidas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 a sua vontade de beneficiar da proteção internacional, sem que a manifestação dessa vontade possa ser sujeita a uma qualquer formalidade administrativa [v., neste sentido, Acórdão de 25 de junho de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridade suscetível de receber um pedido de proteção internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, n.ºs 93 e 94].

98 Por conseguinte, decorre do artigo 6.º da Diretiva 2013/32 que qualquer nacional de um país terceiro ou apátrida tem o direito de apresentar um pedido de proteção internacional a uma das autoridades visadas neste artigo, manifestando a uma delas a sua vontade de beneficiar da proteção internacional.

99 Segundo, importa sublinhar que a apresentação do pedido de proteção internacional a uma das autoridades referidas no artigo 6.º da Diretiva 2013/33 constitui uma etapa essencial no procedimento de concessão da proteção internacional.

100 Com efeito, o nacional de um país terceiro ou o apátrida adquire a qualidade de requerente de proteção internacional, na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2013/32, a partir do momento em que apresenta tal pedido [Acórdão de 25 de junho de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridade suscetível de receber um pedido de proteção internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, n.º 92].

101 Além disso, é a contar da data da apresentação do pedido de proteção internacional que começa a correr o prazo dentro do qual esse pedido deve ser registado, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva, e que o requerente deve poder estar em condições de apresentar o seu pedido de proteção internacional o mais rapidamente possível, como exige o artigo 6.º, n.º 2, da referida diretiva. Sublinhe-se ainda que a apresentação desse pedido faz correr o prazo dentro do qual, em conformidade com o artigo 31.º da mesma diretiva, a autoridade responsável pela determinação deve, em princípio, decidir sobre o pedido de proteção internacional.

102 O direito de apresentar tal pedido condiciona, por conseguinte, a observância efetiva dos direitos a que esse pedido seja registado e possa ser apresentado e examinado dentro dos prazos fixados pela Diretiva 2013/32 e, em definitivo, a efetividade do direito de asilo, tal como este é garantido pelo artigo 18.º da Carta.

103 Portanto, um Estado-Membro não pode, sob pena de desrespeitar o efeito útil do artigo 6.º desta diretiva, atrasar, de maneira injustificada, o momento no qual a pessoa pode efetivamente apresentar o seu pedido de proteção internacional.

104 Terceiro, importa recordar que o próprio objetivo da referida diretiva, em especial do seu artigo 6.º, n.º 1, consiste em garantir um acesso efetivo, fácil e rápido ao processo de proteção internacional [Acórdão de 25 de junho de 2020, Ministerio Fiscal (Autoridade suscetível de receber um pedido de proteção internacional), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, n.º 82].

105 O artigo 8.º, n.º 1, da mesma diretiva confirma, de resto, tal objetivo. Com efeito, esta disposição tem por objeto facilitar a apresentação dos pedidos de proteção internacional impondo, designadamente aos Estados-Membros, o fornecimento de informações quanto à possibilidade de apresentar esse pedido a qualquer nacional de país terceiro ou apátrida que se encontre num ponto de passagem fronteiriço, incluindo uma zona de trânsito nas fronteiras externas, quando existam elementos que permitam pensar que essa pessoa poderia querer apresentar esse pedido.

106 Do conjunto das considerações precedentes resulta que o artigo 6.º da Diretiva 2013/32 impõe aos Estados-Membros a obrigação de garantirem que sejam dadas às pessoas em causa as condições de exercer de modo efetivo o direito de apresentar um pedido de proteção internacional, incluindo nas suas fronteiras, assim que manifestarem vontade nesse sentido, a fim de que esse pedido seja registado e possa ser apresentado e examinado com respeito efetivo dos prazos fixados por essa diretiva.

107 Importa examinar se, no caso vertente, a Hungria deu cumprimento a tal exigência.

108 A este respeito, este Estado-Membro confirma que o artigo 80.º/J da Lei relativa ao Direito de Asilo obriga os nacionais de países terceiros ou os apátridas que, vindos da Sérvia, queiram aceder, na Hungria, ao procedimento de proteção internacional não só a entregar mas também a apresentar os seus pedidos de proteção internacional numa das duas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa.

109 Assim, nas suas observações, a Hungria precisou que o prazo fixado no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 para o registo de um pedido de proteção internacional não pode começar a correr enquanto os requerentes de proteção internacional não tiverem chegado a uma dessas zonas de trânsito. Daqui decorre que a apresentação dos seus pedidos apenas pode ter lugar numa das referidas zonas, o que a Hungria, de resto, confirmou na audiência.

110 Tendo em conta esta clarificação preliminar, importa examinar se, como a Comissão sustenta, as autoridades húngaras procederam a uma limitação drástica do número de pessoas que, de facto, são autorizadas a entrar diariamente em cada uma das mesmas zonas de trânsito a fim de aí apresentarem um pedido de proteção internacional.

111 A este respeito, deve começar por recordar-se que uma prática administrativa pode ser objeto de uma ação por incumprimento quando apresenta um certo grau de constância e de generalidade [v., designadamente, Acórdãos de 9 de maio de 1985, Comissão/França, 21/84, EU:C:1985:184, n.º 13, e de 5 de setembro de 2019, Comissão/Itália (Bactéria *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, n.º 74].

112 Além disso, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado e facultar ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência desse incumprimento, sem poder basear-se numa qualquer presunção [v., designadamente, Acórdãos de 27 de abril de 2006, Comissão/Alemanha, C-441/02, EU:C:2006:253, n.º 48, e de 2 de maio de 2019, Comissão/Croácia (Aterro de Biljane Donje), C-250/18, não publicado, EU:C:2019:343, n.º 33]. Só depois de a Comissão ter fornecido elementos suficientes que revelem certos factos verificados no território do Estado-Membro demandado é que incumbe a este contestar de maneira substancial e detalhada os dados assim apresentados e as consequências daí decorrentes [v., designadamente,

Acórdãos de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 44, e de 28 de março de 2019, Comissão/Irlanda (Sistema de recolha e de tratamento das águas residuais), C-427/17, não publicado, EU:C:2019:269, n.º 39].

113 No que diz respeito, em especial, a uma acusação relativa à aplicação de uma disposição nacional, o Tribunal de Justiça declarou que a demonstração de um incumprimento de Estado exige a produção de elementos de prova de uma natureza específica em comparação com os que entram habitualmente em linha de conta numa ação por incumprimento que tenha exclusivamente por objeto o conteúdo de uma disposição nacional e que, nestas condições, o incumprimento só pode ser provado através de uma demonstração suficientemente documentada e circunstanciada da prática censurada à Administração e/ou aos órgãos jurisdicionais e imputável ao Estado-Membro em causa (Acórdãos de 27 de abril de 2006, Comissão/Alemanha, C-441/02, EU:C:2006:253, n.º 49, e de 9 de julho de 2015, Comissão/Irlanda, C-87/14, EU:C:2015:449, n.º 23).

114 No caso em apreço, como salientou o advogado-geral no n.º 59 das suas conclusões, a Comissão anexou ao seu pedido vários relatórios que sustentavam a sua afirmação segundo a qual os nacionais de países terceiros ou os apátridas que pretendessem apresentar um pedido de proteção internacional às autoridades que atuavam nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa estavam sujeitos a um prazo de espera de vários meses, causado por uma prática constante e generalizada das autoridades húngaras, prática que ainda era aplicada no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, em 8 de fevereiro de 2018, e que consistia em limitar a entrada autorizada nestas duas zonas de trânsito a um número significativamente reduzido de pessoas por dia.

115 Assim, segundo um dos três relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), anexados à petição da Comissão, a partir do mês de outubro de 2015, as autoridades húngaras decidiram limitar o número de entradas diárias autorizadas em cada uma das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa. Resulta igualmente destes três relatórios que o número de entradas diárias autorizadas nessas zonas de trânsito diminuiu de maneira progressiva e constante, de tal modo que, durante o ano de 2018, apenas duas pessoas por dia eram autorizadas a entrar em cada uma dessas zonas de trânsito. Acrescente-se, a este respeito, que os referidos relatórios beneficiam de especial pertinência tendo em conta o papel confiado ao ACNUR pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 137, n.º 2545 (1954)], no respeito da qual as regras direito da União que regulam o asilo devem ser interpretadas (v., neste sentido, Acórdão de 23 de maio de 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, n.º 57 e jurisprudência referida).

116 Por outro lado, os dados contidos nos mesmos relatórios corroboram, em larga medida, as observações coligidas em dois relatórios de 2017 emanados, por um lado, do representante especial do Secretário-Geral do Conselho da Europa sobre as Migrações e os Refugiados e, por outro, do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas e Tratos Desumanos ou Degradantes, anexados à petição e nos quais a Comissão se baseia igualmente.

117 Resulta, além disso dos relatórios do ACNUR, anexados à petição, que a fixação, pelas autoridades húngaras, de um número máximo de entradas diárias autorizadas em cada uma das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa teve como consequência que os nacionais de países terceiros ou os apátridas que se encontravam na Sérvia ou nas imediações da fronteira servo-húngara e que pretendiam apresentar um pedido de proteção internacional na Hungria foram confrontados com um prazo de espera cada vez maior e que, em fevereiro de 2018, equivalia a mais de 11 meses.

118 Daqui resulta que a Comissão demonstrou, de maneira suficientemente documentada e circunstanciada, a existência, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, em 8 de fevereiro de 2018, de uma prática administrativa constante e generalizada das autoridades húngaras destinada a limitar o acesso às zonas de trânsito de Röszke e de Tompa de maneira sistemática e a tal ponto drástica que os nacionais de países terceiros ou os apátridas que, vindos da

Sérvia, pretendiam aceder, na Hungria, ao processo de proteção internacional se viram confrontados com uma quase impossibilidade de, na prática, apresentar um pedido de proteção internacional na Hungria.

119 Ora, tal prática administrativa é incompatível com as exigências decorrentes do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32.

120 Nenhum dos argumentos invocados pela Hungria é suscetível de pôr em causa esta conclusão.

121 A este respeito, importa, antes de mais, salientar que este Estado-Membro contesta, é certo, o facto de que as instruções administrativas tenham tido por objeto limitar o número diário de pedidos de proteção internacional suscetíveis de serem apresentados em cada uma das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa.

122 No entanto, além de esta afirmação ser formalmente desmentida pelos relatórios mencionados nos n.ºs 115 e 116 do presente acórdão, a Hungria não explicou suficientemente a razão pela qual, no caso de, como alega, tais instruções não existirem, tinham sido elaboradas listas de espera, cuja existência admitiu, a fim de fixar a ordem pela qual as pessoas que se encontravam na Sérvia, nas imediações das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, e que pretendessem apresentar um pedido de proteção nacional nessas zonas de trânsito, aí poderiam entrar.

123 A este respeito, e mesmo que, como alegou a Hungria, as autoridades não tenham participado na elaboração destas listas nem influído na ordem de acesso às zonas de trânsito desse modo estabelecida pelas referidas listas, a verdade é que a própria existência destas últimas deve ser considerada a consequência inevitável da prática constatada no n.º 118 do presente acórdão.

124 Por outro lado, a argumentação da Hungria segundo a qual o desaparecimento progressivo das extensas filas de espera diante da entrada dessas zonas de trânsito demonstra que não há nenhuma restrição de entrada nas referidas zonas de trânsito também não pode ser aceite.

125 Com efeito, não se contesta que não está disponível nenhuma infraestrutura na faixa de terra que separa a fronteira servo-húngara do portão de entrada das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, pelo que é extremamente difícil aí permanecer durante um período longo. Além disso, como a Comissão acertadamente sublinhou, pode ser inferido dos relatórios apresentados em anexo à sua petição que a extensão das filas de espera diante da entrada de cada uma das zonas de trânsito diminuiu a partir da data em que apareceram as listas de espera, mencionadas no n.º 122 do presente acórdão, uma vez que só as pessoas que ocupavam os primeiros lugares dessas listas eram conduzidas, pelas autoridades sérvias, à referida faixa de terra que separa a fronteira servo-húngara do portão de entrada da zona de trânsito em questão, na véspera da data em que estava previsto que essas pessoas pudessem entrar nesta zona de trânsito.

126 Daqui resulta que o desaparecimento das extensas filas de espera diante da entrada das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa não põe em causa a conclusão segundo a qual as autoridades húngaras decidiram limitar drasticamente o acesso a essas zonas.

127 Por último, embora, como a Hungria recorda, caiba aos Estados-Membros garantir, designadamente, a regularidade da travessia das fronteiras externas, em conformidade com o Regulamento 2016/399, o respeito de tal obrigação não pode, porém, justificar que os Estados-Membros violem o artigo 6.º da Diretiva 2013/32.

128 Decorre do conjunto das considerações precedentes que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º da Diretiva 2013/32, conjugado com o artigo 3.º desta, ao prever que os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou apátridas que, vindos da Sérvia, pretendam aceder, no seu território, ao procedimento de proteção internacional

apenas podem ser apresentados nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, adotando ao mesmo tempo uma prática administrativa constante e generalizada que limita drasticamente o número de requerentes autorizados a entrar diariamente nessas zonas de trânsito.

Quanto à segunda e terceira acusações, relativas à detenção dos requerentes de proteção internacional

Argumentos das partes

– Quanto à segunda acusação

129 Através da sua segunda acusação, a Comissão alega que a Hungria violou o artigo 24.º, n.º 3, e o artigo 43.º da Diretiva 2013/32.

130 Em primeiro lugar, a Comissão sublinha, antes de mais, que o artigo 26.º da Diretiva 2013/32 enuncia a regra de princípio segundo a qual um requerente de proteção internacional não pode ser colocado em detenção pelo simples facto de ter apresentado um pedido de proteção internacional. Embora seja verdade que o artigo 43.º desta diretiva autoriza os Estados-Membros a aplicar regras especiais a este respeito, quando instauram procedimentos na fronteira, estes são, no entanto, obrigados, em tal caso, a respeitar as exigências previstas nesse artigo 43.º Ora, a Lei n.º XX, de 2017, introduziu novas disposições incompatíveis com o referido artigo 43.º

131 Assim, segundo o artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, a totalidade do procedimento de exame do pedido de proteção internacional deveria desenrolar-se na zona de trânsito, contrariamente ao que o mesmo artigo 43.º prevê.

132 Além disso, este artigo 80.º/J, n.º 5, não limita a duração do procedimento na fronteira a quatro semanas, como o artigo 43.º da Diretiva 2013/32 exige.

133 A Comissão considera, em seguida, que as garantias processuais especiais que figuram no capítulo II da Diretiva 2013/32 também não são respeitadas. Assim, o «apoio adequado» de que devem beneficiar as pessoas que necessitam dessas garantias processuais especiais, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 3, desta diretiva, não é assegurado ao longo do procedimento previsto no artigo 80.º/J da Lei relativa ao Direito de Asilo, uma vez que a Lei n.º XX, de 2017, suspendeu, em caso de situação de crise provocada por uma imigração em massa, a aplicação das disposições da Lei relativa ao Direito de Asilo por força das quais os procedimentos na fronteira não são aplicáveis aos requerentes com necessidade de tais garantias processuais especiais.

134 Segundo a Comissão, o artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo obriga, por conseguinte, em violação do artigo 24.º, n.º 3, e do artigo 43.º da Diretiva 2013/32, os requerentes a permanecer na zona de trânsito em causa além do prazo de quatro semanas, a fim de que o seu pedido seja plenamente examinado, sem que esse exame seja limitado aos casos de inadmissibilidade previstos no artigo 33.º desta diretiva ou a um exame de mérito nos casos previstos no artigo 31.º, n.º 8, desta, e sem que um «apoio adequado» seja concedido às pessoas que necessitam das garantias processuais especiais que figuram no capítulo II da Diretiva 2013/32.

135 Em segundo lugar, a Comissão considera que o artigo 72.º TFUE não permite aos Estados-Membros recusar a aplicação do direito da União invocando, de maneira geral, a manutenção da ordem pública e da segurança interna.

136 A este respeito, a Comissão observa que não parece que a situação de crise provocada por uma imigração em massa tenha sido declarada no território húngaro por um período transitório.

137 Por outro lado, a hipótese de um número elevado de nacionais de países terceiros ou de apátridas pedirem simultaneamente proteção internacional foi prevista pelo legislador da União, designadamente no artigo 6.º, n.º 5, no artigo 14.º, n.º 1, no artigo 31.º, n.º 3, alínea b), e no artigo 43.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, no artigo 10.º, n.º 1, e no artigo 18.º, n.º 9, da Diretiva 2013/33, bem como no artigo 18.º da Diretiva 2008/115. Estas regras destinam-se a permitir aos Estados-Membros optar por soluções flexíveis em caso de urgência e afastarem-se, numa certa medida, das regras geralmente aplicáveis. Por conseguinte, a situação de crise provocada por uma imigração em massa invocada pela Hungria poderia e deveria ser resolvida no âmbito do direito da União.

138 A Hungria responde, em primeiro lugar, que os procedimentos nas zonas de trânsito são conduzidos em aplicação das regras gerais previstas pela Diretiva 2013/32, pelo que esses procedimentos não têm de ser conformes com o artigo 43.º desta diretiva, relativo aos procedimentos na fronteira.

139 Com fundamento na regulamentação em vigor no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, as zonas de trânsito de Röszke e de Tompa são, em substância, centros de acolhimento abertos, situados nas imediações da fronteira servo-húngara, onde é conduzida a integralidade do procedimento de exame de pedidos de asilo.

140 No que diz respeito, em segundo lugar, à observância do artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, a Hungria alega que o artigo 4.º, n.º 3, da Lei relativa ao Direito de Asilo consagra o princípio segundo o qual as disposições desta lei devem ser aplicadas tendo em conta as necessidades específicas das pessoas que requerem um tratamento processual especial. Por conseguinte, a autoridade competente em matéria de asilo está constantemente atenta às necessidades especiais desses requerentes, durante todo o procedimento. As necessidades especiais dos referidos requerentes são igualmente tidas em consideração, de maneira mais específica, noutras disposições.

141 Em terceiro lugar, o artigo 72.º TFUE autoriza, de qualquer modo, a Hungria a declarar uma situação de crise provocada por uma imigração em massa e a aplicar, em tal situação, regras processuais derrogatórias. A este respeito, este Estado-Membro considera que as disposições de direito derivado invocadas pela Comissão se revelaram insuficientes para permitir gerir de maneira adequada a situação existente desde a crise de 2015.

– Quanto à terceira acusação

142 A Comissão acusa a Hungria de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 2.º, alínea h), bem como dos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33, ao colocar em detenção todos os requerentes de proteção internacional, com exceção dos menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos, durante todo o procedimento de exame dos respetivos pedidos, sem respeitar as garantias previstas para este efeito.

143 A Comissão observa, em primeiro lugar, que a permanência obrigatória dos requerentes numa das zonas de trânsito de Röszke ou de Tompa se traduz numa restrição da sua liberdade individual de uma tal dimensão que deve ser equiparada a uma detenção, na aceção do artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33.

144 Com efeito, estas zonas de trânsito são locais fechados que os requerentes apenas podem abandonar em direção à Sérvia. Além disso, em conformidade com o artigo 80.º/K, n.º 2, alínea d), da Lei relativa ao Direito de Asilo, a autoridade competente em matéria de asilo poderia pôr termo ao procedimento se o requerente abandonasse a zona de trânsito em causa. Esse requerente não tem, por conseguinte, realmente liberdade para abandonar esta zona porque, se o fizer, se expõe ao risco de ser posto termo ao exame do seu pedido e de perder, assim, a possibilidade de obter proteção internacional.

145 A Comissão observa igualmente que o tempo passado pelo requerente de proteção internacional nas zonas de trânsito constitui um fator importante para determinar se a permanência nessas zonas pode ser considerada uma detenção. Ora, os representantes da Comissão constataram, no local, que alguns requerentes aí se encontravam há mais de catorze meses.

146 Em segundo lugar, a Comissão sustenta que essa detenção é incompatível com o artigo 26.º da Diretiva 2013/32 e com o artigo 8.º, n.ºs 2 e 3, o artigo 9.º e o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33, uma vez que é aplicada a título de regra geral, sem avaliação individual nem emissão de uma decisão escrita e fundamentada, e que diz igualmente respeito a menores, com exceção dos menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos.

147 Ainda que o artigo 80.º/I da Lei relativa ao Direito de Asilo não exclua, em caso de situação de crise provocada pela imigração em massa, a aplicação de disposições nacionais que transponham as disposições do direito da União relativas à detenção dos requerentes de proteção internacional, a Comissão considera, todavia, que essas disposições nacionais não são pertinentes em tal situação na medida em que, nessa situação, todos os requerentes são obrigados a permanecer numa das duas zonas de trânsito, em conformidade com o artigo 80.º/J, n.º 5, desta lei.

148 A Hungria responde que essas zonas de trânsito não são locais de detenção, mas sim, em substância, centros de acolhimento situados no seu território, na fronteira externa do espaço Schengen, designados como o local onde é conduzido o processo de asilo em conformidade com o direito da União.

149 Este Estado-Membro alega que uma pessoa que tencione deslocar-se para o seu território pode utilizar um ponto fronteiriço de passagem, sem entrar numa das referidas zonas de trânsito, se possuir documentos válidos. Por outro lado, as mesmas zonas de trânsito estão fechadas unicamente em direção à Hungria, a fim de proteger a fronteira exterior do espaço Schengen, sendo, porém, os seus ocupantes livres de as abandonar em direção à Sérvia. Além disso, nem a duração da permanência num centro de acolhimento nem a qualidade das condições aí existentes deveriam ser tidas em consideração a fim de determinar se a permanência neste pode ser equiparada a uma detenção.

150 Além do mais, o requerente que abandona uma zona de trânsito não se expõe necessariamente a consequências desfavoráveis. Com efeito, o artigo 80.º/K, n.º 2, alínea d), da Lei relativa ao Direito de Asilo prevê que, nesse caso, a autoridade competente em matéria de asilo toma uma decisão com base nas informações ao seu dispor ou encerra o procedimento. Por conseguinte, mesmo na ausência do requerente, essa autoridade pode pronunciar-se sobre o pedido de proteção internacional e, sendo caso disso, deferi-lo.

151 De resto, a apresentação de um pedido de asilo não conduz automaticamente a uma privação sistemática de liberdade, uma vez que, por força do artigo 80.º/J, n.º 1, alínea c), da Lei relativa ao Direito de Asilo, a pessoa que permaneça legalmente no território húngaro pode apresentar o seu pedido sem ter de se deslocar nem de permanecer numa das zonas de trânsito.

152 Importa ainda ter em consideração o artigo 80.º/J, n.º 1, alínea b), da Lei relativa ao Direito de Asilo, que diz especificamente respeito à apresentação dos pedidos de asilo por pessoas colocadas em detenção. As regras específicas relativas à colocação em detenção e à manutenção desta estão, por sua vez, previstas nos artigos 31.º/A a 31.º/I desta lei e garantem plenamente o respeito das disposições da Diretiva 2013/33 relativas à detenção.

153 Quanto à visita feita por representantes da Comissão, a Hungria sublinha, além disso, que essa visita teve por objeto unicamente a zona de trânsito de Röszke e que não se pode excluir que as pessoas interrogadas pelos representantes da Comissão nessa ocasião não fossem requerentes de proteção internacional, mas pessoas que eram objeto de um procedimento do âmbito da polícia de estrangeiros.

154 A Hungria alega, por último, que a autoridade competente em matéria de asilo profere, em todos os casos, uma decisão relativa ao alojamento na zona de trânsito em causa, enquanto local de permanência atribuído ao interessado enquanto decorre o processo de asilo, na aceção do artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33, sendo essa decisão suscetível de recurso. Por outro lado, o caráter personalizado do alojamento e da tomada a cargo do interessado traduz-se, designadamente, no reagrupamento dos requerentes por nacionalidade nos alojamentos, na proposta de um regime alimentar específico, bem como no fornecimento de mobiliário e de cuidados de saúde, em especial cuidados psicológicos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

155 Através da segunda e terceira acusações, que importa examinar em conjunto, a Comissão alega, em substância, que a Hungria violou o artigo 24.º, n.º 3, e o artigo 43.º da Diretiva 2013/32, bem como o artigo 2.º, alínea h), e os artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33, ao instituir um sistema de detenção generalizada dos requerentes de proteção internacional, nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, sem respeitar as condições e as garantias decorrentes dessas disposições.

156 Observe-se, a título preliminar, que, contrariamente ao que a Hungria sustenta, o encerramento dessas duas zonas de trânsito na sequência do Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), não tem pertinência no âmbito da apreciação da presente ação. Com efeito, como foi recordado no n.º 68 do presente acórdão, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como esta se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado dirigido pela Comissão, a saber, no caso em apreço, em 8 de fevereiro de 2018.

– Quanto à existência de uma detenção nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa

157 Resulta do artigo 80.º/J, n.ºs 1, 5 e 6, da Lei relativa ao Direito de Asilo que um requerente de proteção internacional que ainda não disponha de um título de residência no território húngaro deve permanecer numa das duas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa enquanto durar a análise do seu pedido, ou mesmo, sendo caso disso, ao longo do processo judicial que tenha por objeto o exame do recurso destinado a impugnar uma eventual decisão de indeferimento deste, a menos que o interessado seja um menor não acompanhado com idade inferior a 14 anos ou que já seja objeto de uma medida de detenção ou de restrição da sua liberdade individual, na aceção do artigo 80.º/J, n.º 1, desta lei.

158 A Hungria contesta, porém, a alegação da Comissão segundo a qual essa obrigação de permanecer numa destas duas zonas de trânsito constitui uma detenção, na aceção do artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33.

159 A este respeito, importa recordar que a detenção de um requerente de proteção internacional, na aceção desta disposição, é um conceito autónomo do direito da União que abrange qualquer medida coerciva que prive esse requerente da sua liberdade de movimentos e o isole do resto da população, obrigando-o a permanecer de modo duradouro num perímetro restrito e fechado (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 223).

160 No caso presente, resulta da petição, bem como dos dois documentos que lhe estão anexados, que os requerentes de proteção internacional cujo local de permanência é a zona de trânsito de Röszke ou a de Tompa são obrigados a estar permanentemente na zona de trânsito em causa, a qual é fechada e cercada por arame farpado. Estes requerentes são alojados em contentores cuja superfície não é superior a 13 m^2. Não podem entrar em contacto com pessoas que se encontrem no exterior da zona

de trânsito em causa, com exceção dos seus representantes legais, e os seus movimentos no interior da referida zona são limitados e vigiados pelos membros dos serviços da ordem permanentemente presentes nessa zona de trânsito e nas imediações desta.

161 A Hungria não contesta estes elementos.

162 Daqui resulta que, como salientou o advogado-geral em substância no n.º 134 das suas conclusões, a colocação dos requerentes de proteção internacional nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa não se distingue de um regime de detenção.

163 A argumentação invocada pela Hungria, segundo a qual estes requerentes podem abandonar livremente a zona de trânsito em causa em direção à Sérvia, não pode pôr em causa tal apreciação.

164 Com efeito, por um lado, e sem que caiba ao Tribunal de Justiça, no âmbito do presente processo, pronunciar-se sobre a conformidade do comportamento das autoridades sérvias com o Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Sérvia relativo à readmissão de pessoas que residem sem autorização, anexado à Decisão 2007/819/CE do Conselho, de 8 de novembro de 2007 (JO 2007, L 334, p. 45), há que salientar que uma eventual entrada desses requerentes de proteção internacional na Sérvia seria, muito provavelmente, considerada ilegal por este Estado terceiro e que, por consequência, estes ficariam aí expostos a sanções. Por conseguinte, não se pode considerar, designadamente por esta razão, que os requerentes de proteção internacional colocados nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, tenham a possibilidade efetiva de abandonar essas zonas de trânsito (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 229).

165 Por outro lado, ao abandonar o território húngaro, esses requerentes correm o risco de perder qualquer possibilidade de obter o estatuto de refugiado na Hungria. Com efeito, segundo o artigo 80.º/J, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo, apenas podem apresentar um novo pedido de asilo numa dessas duas zonas de trânsito. Além disso, decorre do artigo 80.º/K, n.ºs 2 e 4, da mesma lei que a autoridade responsável pelos pedidos de asilo pode decidir encerrar o procedimento de proteção internacional se o requerente abandonar uma dessas duas zonas, sem que essa decisão possa ser impugnada no âmbito de um procedimento administrativo contencioso (Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 230).

166 Daqui resulta que a obrigação dos requerentes de proteção internacional de permanecerem nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, como decorre do artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, deve ser considerada uma detenção, na aceção do artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33.

– Quanto à compatibilidade da detenção nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa com as exigências previstas pelas Diretivas 2013/32 e 2013/33

167 Em primeiro lugar, a Comissão acusa a Hungria de ter criado um sistema de detenção dos requerentes de proteção internacional nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa que não respeita as condições previstas no artigo 43.º da Diretiva 2013/32 e que não é justificado por nenhum dos motivos mencionados no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/33.

168 Segundo jurisprudência constante, o artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/33 enumera de maneira exaustiva os diferentes fundamentos suscetíveis de justificar a colocação em detenção de um requerente de proteção internacional. Cada um desses fundamentos responde a uma necessidade específica e reveste caráter autónomo (Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 250 e jurisprudência referida).

169 Embora seja verdade que, como o considerando 17 desta diretiva enuncia, esta última não se opõe a que os Estados-Membros estabeleçam outros fundamentos de detenção, designadamente no âmbito de processos-crime, desde que tais fundamentos sejam alheios ao estatuto de requerente de proteção internacional, importa salientar, no caso vertente, que o sistema de detenção dos requerentes de proteção internacional, instituído no artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, não assenta num fundamento alheio ao estatuto destes últimos.

170 Importa, por conseguinte, examinar se a detenção dos requerentes de proteção internacional referidos no n.º 157 do presente acórdão nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, assim que estes chegam ao território húngaro, está abrangida por, pelo menos, uma das situações enumeradas no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/33.

171 A este respeito, importa começar por excluir que tal detenção possa ser justificada por um dos fundamentos referidos nas alíneas d) a f) deste artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo.

172 Com efeito, no que se refere, por um lado, ao fundamento de detenção mencionado no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2013/33, não se contesta que os requerentes de proteção internacional referidos no n.º 157 do presente acórdão são colocados em detenção nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa sem que tenha sido previamente demonstrado que o seu comportamento individual representa uma ameaça real, atual e suficientemente grave, que afeta um interesse fundamental da sociedade ou da segurança interna ou externa da Hungria (v., a este respeito, Acórdão de 15 de fevereiro de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, n.º 67).

173 No que diz respeito, por outro lado, aos fundamentos de detenção enumerados no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea d) e f), da Diretiva 2013/33, é igualmente pacífico que estes requerentes são obrigados a permanecer nas zonas de trânsito de Röszke ou de Tompa, mesmo que não sejam ainda objeto de uma medida de detenção no âmbito de um procedimento de regresso, por força do artigo 15.º da Diretiva 2008/115, e não obstante não ter sido tomada uma decisão ao abrigo do artigo 28.º do Regulamento n.º 604/2013.

174 Em segundo lugar, é certo que um requerente de proteção internacional pode, por força do artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/33, ser detido, designadamente, nas imediações das fronteiras de um Estado-Membro, para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade ou para determinar os elementos em que se baseia o pedido de proteção internacional que não poderiam obter-se sem essa detenção.

175 Assim sendo, embora o bom funcionamento do sistema de asilo europeu comum exija que as autoridades nacionais competentes disponham de informações fiáveis respeitantes à identidade ou à nacionalidade do requerente de proteção internacional e aos elementos em que o seu pedido se baseia, tal objetivo não pode, porém, justificar que sejam decretadas medidas de detenção sem que essas autoridades nacionais tenham verificado previamente, caso a caso, se tais medidas são proporcionadas aos fins prosseguidos, requerendo essa verificação a garantia, designadamente, de que o recurso à detenção só é utilizado em última instância (v., neste sentido, Acórdão de 14 de setembro de 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, n.º 48).

176 Ora, a Hungria não contesta que o sistema de detenção dos requerentes de proteção internacional, instituído pelo artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, não prevê um exame individualizado da proporcionalidade da colocação em detenção desses requerentes tendo em conta o objetivo prosseguido, que consiste em verificar a identidade ou a nacionalidade destes ou os elementos em que os seus pedidos se baseiam.

177 Resta, assim, examinar, em terceiro lugar, se o regime de detenção, instituído pelo artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, pode ser justificado ao abrigo do artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 2013/33, por força do qual um Estado-Membro pode colocar um requerente de proteção internacional em detenção para determinar, no âmbito de um procedimento, o direito de o requerente entrar no seu território.

178 A este respeito, importa, antes de mais, salientar que a solução assim contemplada no referido artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea c), inclui o regime de detenção que pode ser instaurado pelos Estados-Membros quando decidem aplicar procedimentos na fronteira, na aceção do artigo 43.º da Diretiva 2013/32 (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.ºs 237 e 238).

179 Por força deste artigo 43.º, os Estados-Membros estão, com efeito, autorizados a colocar em «detenção», na aceção do artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33, os requerentes de proteção internacional que se apresentem nas suas fronteiras, antes de lhes conceder um direito de entrada no respetivo território, nas condições que o referido artigo 43.º enuncia e a fim de garantir a efetividade dos procedimentos que o mesmo artigo 43.º prevê (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.ºs 237 e 239).

180 Por conseguinte, ainda que a Hungria conteste formalmente que os procedimentos de análise dos pedidos de proteção internacional conduzidos nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, em conformidade com o artigo 80.º/J da Lei relativa ao Direito de Asilo, sejam procedimentos na fronteira, na aceção do artigo 43.º da Diretiva 2013/32, essa circunstância não pode dispensar o Tribunal de Justiça de ter em conta o respeito por este último artigo no âmbito do seu exame da conformidade da regulamentação húngara com o artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 2013/33, uma vez que nenhum outro motivo enumerado nesta disposição é suscetível de justificar o sistema de detenção instituído pelo artigo 80.º/J, n.º 5, dessa lei.

181 Importa, em seguida, sublinhar que o artigo 43.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32 impõe que a duração da detenção de um requerente de proteção internacional, ao abrigo deste artigo, não possa nunca ultrapassar quatro semanas a contar da data da apresentação do pedido de proteção internacional, na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32, uma vez que o n.º 3 deste artigo 43.º se limita a autorizar os Estados-Membros, nas circunstâncias nele previstas, a prosseguir os procedimentos na fronteira, além desse prazo de quatro semanas, desde que, terminado esse prazo, os requerentes se encontrem normalmente alojados em locais situados nas imediações da fronteira ou da zona de trânsito em causa, o que exclui que possam permanecer em detenção (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.ºs 241 a 245).

182 Ora, não resulta de nenhuma disposição da regulamentação húngara pertinente que a colocação em detenção dos requerentes de proteção internacional nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa esteja limitada a uma duração de quatro semanas a contar da data da apresentação dos respetivos pedidos.

183 Além disso, resulta do artigo 43.º, n.º 1, da Diretiva 2013/32 que uma detenção baseada nesta disposição só é justificada a fim de permitir ao Estado-Membro em questão examinar, antes de reconhecer ao requerente de proteção internacional o direito de entrar no seu território, se o seu pedido não é inadmissível por força do artigo 33.º da Diretiva 2013/32, ou se não deve ser indeferido por um dos motivos enumerados no artigo 31.º, n.º 8, desta diretiva.

184 Ora, como foi referido no n.º 157 do presente acórdão, os requerentes de proteção internacional são obrigados a permanecer nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa durante todo o período de análise dos seus pedidos, ou mesmo ao longo do processo judicial que tenha por objeto o exame do recurso destinado a impugnar uma eventual decisão de indeferimento deste, e não unicamente a fim de verificar se os seus pedidos podem ser indeferidos por um dos motivos referidos no número anterior.

185 Daqui decorre que o sistema de detenção dos requerentes de proteção internacional, instituído pelo artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, não respeita as condições previstas no artigo 43.º da Diretiva 2013/32 e não é, por conseguinte, suscetível, no caso vertente, de ser justificado com fundamento no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 2013/33.

186 Resulta do que precede que o artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo prevê a colocação em detenção dos requerentes de proteção internacional fora das condições previstas no artigo 43.º da Diretiva 2013/32 e dos casos, taxativamente enumerados, nos quais essa detenção é autorizada ao abrigo do artigo 8.º da Diretiva 2013/33.

187 Em segundo lugar, a Comissão acusa a Hungria de ter violado o artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, pelo facto de o «apoio adequado», na aceção desta disposição, de que devem beneficiar os requerentes de proteção internacional com necessidade de garantias processuais especiais não estar assegurado ao longo do procedimento conduzido nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa.

188 A este respeito, cabe salientar que, por força do artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2013/32, um «requerente com necessidade de garantias processuais especiais» é um requerente cuja capacidade de exercer os direitos e cumprir as obrigações previstos por esta diretiva é limitada por força de circunstâncias pessoais. Resulta do considerando 29 da referida diretiva que figuram entre essas circunstâncias a idade do interessado, o seu sexo, a sua identidade sexual, a sua orientação sexual, a existência de uma deficiência, de uma doença grave, de perturbação mental, ou sequelas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.

189 Como decorre dos artigos 21.º e 22.º da Diretiva 2013/33, atendendo à sua vulnerabilidade, esses requerentes devem ser objeto de especial atenção por parte dos Estados-Membros, enquanto durar o procedimento de asilo, designadamente no que diz respeito às condições nas quais são acolhidos no território do Estado-Membro em questão durante esse procedimento.

190 Resulta, mais especialmente, do artigo 11.º desta diretiva que, embora a detenção dos requerentes que necessitam de garantias processuais especiais não esteja excluída por princípio, o seu estado de saúde, incluindo o seu estado de saúde mental, deve, quando são colocados em detenção, ser uma prioridade para os Estados-Membros, os quais devem providenciar no sentido de garantir um acompanhamento regular dessas pessoas e de lhes proporcionar um «apoio adequado», tendo em conta a sua situação concreta.

191 Nesta perspetiva, o artigo 24.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/32 prevê que, se o apoio adequado de que devem beneficiar os requerentes com necessidade de garantias processuais especiais não lhes possa ser prestado no âmbito de um procedimento na fronteira, na aceção do artigo 43.º desta diretiva, os Estados-Membros não podem aplicar ou cessam de aplicar esse procedimento.

192 Por conseguinte, as autoridades nacionais são obrigadas a providenciar, no termo de um exame individualizado, para que uma colocação em detenção, com fundamento no artigo 43.º da Diretiva 2013/32, de um requerente de proteção internacional com necessidade de garantias processuais especiais não o prive do «apoio adequado» que por ele pode ser invocado no âmbito da análise do seu pedido.

193 No caso vertente, cabe salientar, como a Hungria sustenta, que várias disposições da regulamentação húngara pertinente têm por objeto atender às necessidades específicas do conjunto dos requerentes de proteção internacional com necessidade de garantias processuais especiais, na aceção do artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32.

194 Assim, o artigo 4.º, n.º 3, da Lei relativa ao Direito de Asilo dispõe que as autoridades são obrigadas a aplicar as disposições desta lei aos requerentes que necessitem de um tratamento especial tendo em conta as suas necessidades específicas. Do mesmo modo, os artigos 29.º e 30.º da referida lei preveem que as condições de acolhimento desses requerentes devem ser asseguradas tendo em consideração as necessidades específicas destes, devendo essas necessidades ser tidas igualmente em conta quando a autoridade competente restringe ou retira o benefício das condições materiais de acolhimento.

195 Do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Governamental 301/2007 resulta ainda que a autoridade competente em matéria de asilo deve velar por que o requerente com necessidade de garantias processuais especiais beneficie de alojamento separado no centro de acolhimento que preserve, na medida do possível, a sua unidade familiar. Decorre igualmente do artigo 34.º deste decreto que esse requerente tem o direito de aceder gratuitamente a prestações de saúde, incluindo cuidados psicológicos, quando isso seja necessário.

196 No entanto, a verdade é que a Hungria reconhece que, desde a entrada em vigor do artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, a totalidade dos requerentes de proteção internacional com necessidade das garantias processuais especiais, com exceção dos menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos e aqueles que já dispõem de um título de residência no território húngaro ou são objeto de outra medida de retenção ou de restrição da sua liberdade individual, são obrigados a permanecer nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, durante todo o procedimento de análise do seu pedido de proteção internacional, ou mesmo, sendo caso disso, ao longo do processo judicial que tenha por objeto o exame do recurso destinado a impugnar uma decisão de indeferimento desse pedido.

197 Além disso, não resulta de nenhuma das disposições nacionais invocadas por este Estado-Membro que as autoridades húngaras competentes devam examinar se tal detenção é compatível com a necessidade de conceder um «apoio adequado», na aceção do artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32, a esses requerentes vulneráveis durante o referido período.

198 Tal regime de detenção é incompatível com a exigência de tomada em consideração das necessidades específicas dessa categoria de requerentes, como resulta do artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32.

199 Com efeito, como foi sublinhado nos n.ºs 191 e 192 do presente acórdão, o artigo 24.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2013/32 opõe-se a que um requerente de proteção internacional com necessidade de garantias processuais especiais seja colocado em detenção, por força do artigo 43.º da Diretiva 2013/32, de maneira automática, sem que tenha sido verificado previamente se essa detenção não o priva do «apoio adequado» ao qual tem direito. Nestas condições, uma vez que, como foi sublinhado nos n.ºs 181 a 185 do presente acórdão, o regime de detenção instituído pelo artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo excede os limites dentro dos quais o artigo 43.º da Diretiva 2013/32 autoriza a detenção dos requerentes de proteção internacional, pode concluir-se, por maioria de razão, que a aplicação desse regime de detenção a todos os requerentes com necessidade de garantias processuais especiais, com exceção dos menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos e dos requerentes que já dispõem de um título de residência no território húngaro ou são objeto de outra medida de detenção ou de restrição da sua liberdade individual, sem que seja verificado se a colocação em detenção desses requerentes é compatível com as suas necessidades específicas, não pode ser julgada conforme com o artigo 24.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32.

200 Em terceiro lugar, a Comissão acusa a Hungria de ter violado o artigo 11.º da Diretiva 2013/33 ao impor que todos os requerentes de proteção internacional menores, que não sejam menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos, sejam colocados em detenção nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa durante todo o procedimento de exame do seu pedido.

201 O artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33 dispõe designadamente que os menores apenas podem ser detidos em último recurso e depois de se verificar que nenhuma das medidas alternativas menos coercivas pode ser eficazmente aplicada.

202 A proteção que é assim especificamente concedida aos menores completa as garantias mais geralmente reconhecidas por este artigo 11.º a todos os requerentes que necessitam de condições de acolhimento especiais.

203 Ora, a Hungria não contesta que todos os requerentes de proteção internacional menores, com exceção dos menores não acompanhados com idade inferior a 14 anos, são obrigados a permanecer numa das duas zonas de trânsito de Röszke ou de Tompa até ao desfecho do procedimento de exame do seu pedido, ou mesmo, sendo caso disso, até ao desfecho do processo judicial que tenha por objeto o exame do recurso destinado a impugnar uma decisão de indeferimento desse pedido, salvo se essas pessoas forem objeto de outra medida de detenção ou de restrição da sua liberdade individual ou se já dispuserem de um título de residência no território húngaro, o que é incompatível com as garantias específicas que decorrem do artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33.

204 Em quarto lugar, a Comissão acusa a Hungria de ter violado o artigo 9.º da Diretiva 2013/33 pelo facto de a colocação em detenção dos requerentes de proteção internacional nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa não ser ordenada por escrito e não permitir ao requerente conhecer os fundamentos de facto e de direito nos quais essa detenção assenta.

205 Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33, a detenção de um requerente de proteção internacional deve ser ordenada por documento escrito por uma autoridade judicial ou administrativa, devendo a ordem de detenção indicar, por outro lado, os motivos de facto e de direito em que assenta.

206 A Hungria alega que autoridade competente em matéria de asilo adota, em todos os casos, uma decisão relativa ao alojamento na zona de trânsito em causa, enquanto local de permanência atribuído ao requerente de proteção internacional ao longo do procedimento de análise do seu pedido.

207 Esta afirmação não se baseia, porém, em nenhuma referência a uma disposição da regulamentação nacional pertinente. De resto, embora seja verdade que, nos termos do artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, a autoridade competente em matéria de asilo atribui ao requerente a zona de trânsito em causa como sendo o seu local de permanência, não resulta, porém, desta disposição que essa ordem deva revestir a forma de um documento escrito cuja fundamentação satisfaça as exigências enunciadas no artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2013/33.

208 Daqui resulta que a Comissão demonstrou suficientemente que a Hungria não se tinha conformado com as exigências do artigo 9.º da Diretiva 2013/33.

209 Resulta do conjunto das considerações precedentes que a Hungria não respeitou as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 24.º, n.º 3, e do artigo 43.º da Diretiva 2013/32, bem como dos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33.

210 Em contrapartida, a Comissão não expôs as razões pelas quais a Hungria violou o artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33, limitando-se esta disposição a definir o conceito de «detenção», na aceção desta diretiva.

211 A este respeito, importa precisar que a circunstância de a Hungria ter instituído um sistema de detenção, nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, fora dos casos nos quais o direito da União autoriza a detenção de um requerente de proteção internacional e sem respeitar as garantias que, por força deste direito, devem enquadrar essa detenção não basta para demonstrar a falta de transposição ou a transposição incorreta, por esse Estado-Membro, da própria definição do conceito de «detenção» que figura no artigo 2.º, alínea h), da Diretiva 2013/33.

– Quanto ao artigo 72.º TFUE

212 Por força do artigo 72.º TFUE, as disposições que figuram no título V do Tratado FUE, relativo ao espaço de segurança, liberdade e justiça, não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna.

213 Como já se expôs no n.º 141 do presente acórdão, a Hungria sustenta que este artigo 72.º autoriza os Estados-Membros a derrogar às regras da União adotadas, em conformidade com o artigo 78.º TFUE, em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, quando o respeito dessas regras se oponha a uma gestão adequada pelos Estados-Membros de uma situação de urgência caracterizada por um afluxo em massa de requerentes de proteção internacional. Daqui resulta, mais particularmente, no caso vertente, que as regras nacionais que regem os procedimentos conduzidos nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa poderiam derrogar ao artigo 24.º, n.º 3, e ao artigo 43.º da Diretiva 2013/32.

214 A este respeito, importa recordar que, ainda que caiba aos Estados-Membros adotar as medidas adequadas a garantir a ordem pública no seu território bem como a sua segurança interna e externa, daqui não resulta, no entanto, que tais medidas escapem totalmente à aplicação do direito da União. Com efeito, como o Tribunal de Justiça já declarou, o Tratado FUE apenas prevê derrogações expressas aplicáveis em caso de situações suscetíveis de pôr em causa a ordem pública ou a segurança pública nos artigos 36.º, 45.º, 52.º, 65.º, 72.º, 346.º e 347.º, que contemplam situações excecionais bem delimitadas. Daí não se pode deduzir que existe uma reserva geral, inerente ao Tratado FUE, que exclua do âmbito de aplicação do direito da União todas as medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública. Reconhecer a existência de tal reserva, fora das condições específicas estabelecidas nas disposições do Tratado, seria correr o risco de pôr em causa o caráter obrigatório e a aplicação uniforme do direito da União [Acórdão de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de relocalização de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.º 143 e jurisprudência referida].

215 Além disso, a derrogação prevista no artigo 72.º TFUE deve, como é jurisprudência constante, designadamente, para as derrogações previstas nos artigos 346.º e 347.º TFUE, ser objeto de interpretação estrita. Daqui resulta que o artigo 72.º não pode ser interpretado de modo a conferir aos Estados-Membros o poder de derrogar às disposições do direito da União através da mera invocação de responsabilidades que lhe incumbem com vista à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna [v., neste sentido, Acórdão de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de relocalização de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.ºs 144, 145 e jurisprudência referida].

216 O alcance das exigências relacionadas com a manutenção da ordem pública ou da segurança nacional não pode assim ser determinado unilateralmente por cada Estado-Membro, sem fiscalização das instituições da União. Incumbe, por conseguinte, ao Estado-Membro que invoca o benefício do artigo 72.º TFUE provar a necessidade de recorrer à derrogação prevista neste artigo a fim de exercer as suas responsabilidades em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança

interna [Acórdão de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de relocalização de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.os 146 e 147].

217 Ora, importa salientar, em primeiro lugar, que, no âmbito da presente ação, a Hungria se limitou a invocar, de maneira geral, os riscos de perturbações à ordem pública e à segurança interna que poderia ser causado por um afluxo em massa de requerentes de proteção internacional, sem demonstrar suficientemente a necessidade de derrogar especificamente ao artigo 24.º, n.º 3, e ao artigo 43.º da Diretiva 2013/32, tendo em conta a situação existente no seu território ao terminar o prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, 8 de fevereiro de 2018.

218 Assim, embora este Estado-Membro faça referência, para sustentar a sua defesa relativa à primeira acusação, a um número significativo de infrações cometidas ao longo do ano de 2018, que considerou estarem ligadas à imigração ilegal, a verdade é que não precisa o impacto que estas podem ter tido na manutenção da ordem pública e na garantia da segurança interna no seu território até 8 de fevereiro de 2018. A Hungria também não precisa em que é que uma derrogação ao artigo 24.º, n.º 3, e ao artigo 43.º da Diretiva 2013/32 se impunha, tendo em conta esse número de infrações, a fim de assegurar a manutenção da ordem pública e da segurança interna.

219 Pelo contrário, cumpre salientar que, segundo as próprias afirmações deste Estado-Membro, a maioria das infrações invocadas por este estava ligada à entrada e à permanência irregulares no seu território. Ora, o artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo impõe a colocação em detenção de requerentes de proteção internacional que não tenham tentado entrar ilegalmente na Hungria e que, tendo em conta essa qualidade de requerente de proteção internacional, não se pode considerar que estejam em situação irregular no território desse Estado-Membro.

220 Daqui resulta que a Hungria não demonstra em que é que as infrações por ela invocadas exigiam, para garantir a manutenção da ordem pública e da segurança interna, a derrogação, da maneira prevista nesse artigo 80.º/J, n.º 5, às garantias que enquadram a detenção dos requerentes de proteção internacional impostas pelo artigo 24.º, n.º 3, e pelo artigo 43.º da Diretiva 2013/32.

221 Em segundo lugar, importa sublinhar que o legislador da União teve devidamente em conta o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 72.º TFUE ao permitir-lhes, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2013/33, colocar em detenção qualquer requerente de proteção internacional quando a proteção da segurança nacional e da ordem pública o exigirem, o que, como foi recordado no n.º 172 do presente acórdão, pressupõe, porém, que se demonstre que o comportamento individual do requerente de proteção internacional representa uma ameaça real, atual e suficientemente grave, que afeta um interesse fundamental da sociedade ou da segurança interna ou externa do Estado-Membro em causa.

222 Por outro lado, como a Comissão sublinha, ao adotar as Diretivas 2013/32 e 2013/33, o legislador da União tomou igualmente em consideração a situação na qual um Estado-Membro deveria fazer face a um número muito significativo de pedidos de proteção internacional.

223 Assim, designadamente, o artigo 10.º, n.º 1, e o artigo 18.º, n.º 9, da Diretiva 2013/33 permitem derrogar parcialmente às disposições desta diretiva quando as capacidades de colocação em centros de detenção ou as capacidades de alojamento em centros de acolhimento estejam esgotadas.

224 Importa ainda salientar que o artigo 43.º, n.º 3, da Diretiva 2013/32 permite, em caso de afluxo em massa de requerentes de proteção internacional às fronteiras de um Estado-Membro ou às zonas de trânsito deste último, prosseguir os procedimentos na fronteira previstos neste artigo 43.º além do prazo de quatro semanas previsto no n.º 2 deste artigo e, ao mesmo tempo, limitar a liberdade de movimento desses requerentes a uma zona situada nas imediações das fronteiras ou das zonas de

trânsito desse Estado-Membro, em conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2013/33 (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 247).

225 Daqui resulta que, no âmbito da presente ação, a Hungria não pode invocar o artigo 72.º TFUE para justificar a violação das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 24.º, n.º 3, e do artigo 43.º da Diretiva 2013/32.

226 Resulta do conjunto das considerações precedentes que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 24.º, n.º 3, e do artigo 43.º da Diretiva 2013/32, bem como dos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33 ao instituir um sistema de detenção generalizada dos requerentes de proteção internacional nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, sem respeitar as garantias previstas por essas disposições.

Quanto à quarta acusação, relativa ao afastamento dos nacionais de países terceiros em situação irregular

Argumentos das partes

227 A Comissão acusa a Hungria de ter permitido, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado, que, numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, os nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território sejam reconduzidos, à força, a uma faixa de terra desprovida de qualquer infraestrutura entre uma cerca fronteiriça, instalada no território húngaro, e a fronteira servo-húngara propriamente dita, sem que os procedimentos e as garantias definidos no artigo 5.º, no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 sejam respeitados.

228 Em primeiro lugar, a Comissão salienta que o artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado substitui o artigo 5.º, n.º 1 *bis*, desta lei, quando uma situação de crise provocada por uma imigração em massa é declarada, e diz respeito a todos os nacionais países terceiros em situação irregular no território húngaro. A Hungria não pode, por conseguinte, basear-se na exceção ao âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115, prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), desta.

229 Em segundo lugar, mesmo que não seja reconduzido à fronteira propriamente dita, o nacional de um país terceiro, escoltado até uma faixa fronteiriça estreita do território húngaro, onde nenhuma infraestrutura está disponível e a partir da qual não tem nenhum modo de se deslocar para o resto do território húngaro, com exceção das zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, não tem, na prática, outra opção que não seja abandonar esse território, tendo em conta a longa espera que existe para entrar numa dessas zonas de trânsito.

230 A medida prevista no artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado corresponde, por conseguinte, ao conceito de «afastamento» conforme este é definido no artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115, mesmo que a operação de transferência física possa não terminar fora do território do Estado-Membro em questão.

231 O afastamento dos nacionais de países terceiros em situação irregular é, porém, feito sem que uma decisão de regresso seja proferida contra eles, indiscriminadamente, sem ter em conta o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde do interessado e sem que o princípio da não expulsão seja respeitado. Nenhuma justificação escrita é fornecida e, na falta de decisão de regresso, o interessado não dispõe de nenhuma via de recurso.

232 Em terceiro lugar, a Comissão considera que tal derrogação substancial, geral e prolongada às disposições da Diretiva 2008/115 não pode ser justificada ao abrigo do artigo 72.º TFUE. O legislador da União, de resto, respeitou esta disposição de direito primário ao prever, no artigo 18.º da Diretiva 2008/115, regras específicas destinadas a ser aplicadas às situações de urgência causadas pelo número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros sujeitos a uma obrigação de regresso.

233 Em primeiro lugar, a Hungria alega que o artigo 5.º, n.º 1 *bis*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado está abrangido pela derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2008/115. Quanto ao artigo 5.º, n.º 1 *ter*, desta lei, este Estado-Membro sustenta que só pode ser aplicado em caso de situação de crise provocada por uma imigração em massa, a fim de preservar a ordem pública e a segurança interna.

234 Ora, segundo a Hungria, o artigo 72.º TFUE, conjugado com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, permite aos Estados-Membros adotar e aplicar regras relativas à manutenção da ordem pública e à salvaguarda da segurança interna que derroguem às disposições do direito da União. A este respeito, o quadro jurídico, previsto pelo direito derivado para a gestão das situações de crise geradas por uma imigração em massa, revelou-se insuficiente segundo o próprio entendimento da Comissão, que daí extraiu consequências ao apresentar, em 2016, uma reforma importante no que diz respeito às Diretivas 2013/32 e 2008/115.

235 Numa situação de crise como a que existe na Hungria, o artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado poderia, por conseguinte, derrogar às disposições da Diretiva 2008/115 que a Comissão considera terem sido violadas por este Estado-Membro.

236 Em segundo lugar, a Hungria sustenta que, de qualquer modo, por força deste artigo 5.º, n.º 1 *ter*, os serviços de polícia estão habilitadas a transportar os nacionais de países terceiros em situação irregular detidos no território húngaro não para a fronteira servo-húngara, mas unicamente a transportá-los para a cerca fronteiriça, que fica situada na Hungria, ligeiramente afastada dessa fronteira, embora não exista nenhuma infraestrutura na faixa de terra que separa essa cerca da referida fronteira propriamente dita. Os nacionais de países terceiros não são, por conseguinte, afastados em direção à Sérvia. Não havendo um regresso efetivo, a aplicação das regras da Diretiva 2008/115 está, por definição, excluída, não podendo um Estado-Membro executar uma medida de afastamento no seu próprio território.

237 A transferência levada a cabo por força do artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado tem, na realidade, por objetivo permitir a esses nacionais introduzir, o mais rapidamente possível, um pedido de proteção internacional nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa.

238 O direito da União não indica, de resto, o local para onde devem ser encaminhadas as pessoas em situação irregular, nem impõe que seja oferecido a estas últimas uma qualquer tomada a cargo.

239 Em terceiro lugar, a Hungria sublinha que, na aplicação prática das medidas de polícia adotadas com fundamento no artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado, a maneira como são tratados os nacionais de países terceiros está em conformidade com as exigências previstas no artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115.

240 As garantias gerais relativas às medidas de polícia, designadamente a exigência de proporcionalidade, são fixadas na Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Lei n.º XXXIV, de 1994, relativa à Polícia) (*Magyar Közlöny* 1994/41). Além disso, a pessoa que foi objeto de medidas coercivas dispõe da faculdade de interpor recurso ao abrigo do artigo 92.º desta lei. Por último, o artigo 33.º da referida lei define, em pormenor, as exigências que devem ser respeitadas no quadro de uma medida de polícia executada por força do artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

241 Através da sua quarta acusação, a Comissão alega, em substância, que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, do artigo 6.º, n.º 1, do artigo 12.º, n.º 1, e do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, ao permitir que os nacionais de países terceiros em situação irregular que são interpelados no território húngaro sejam reconduzidos coercivamente para lá de uma cerca fronteiriça erigida nesse território, a alguns metros da fronteira servo-húngara, sem que sejam respeitados os procedimentos e as garantias previstos por estas disposições.

242 A este respeito, primeiro, importa sublinhar que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, esta última é aplicável, em princípio, a todos os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.

243 O conceito de «situação irregular» está definido no artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva como a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no artigo 6.º do Código das Fronteiras Schengen ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro. Decorre desta definição que qualquer cidadão de um país terceiro que se encontre no território de um Estado-Membro sem preencher as condições de entrada, permanência ou residência se encontra, por esse simples facto, em situação irregular, sem que essa presença esteja sujeita a um requisito de duração mínima ou de intenção de permanecer nesse território (Acórdão de 7 de junho de 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, n.º 48).

244 No caso vertente, não se contesta que o artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado permite adotar uma medida de recondução, à força, para lá da cerca fronteiriça contra os nacionais de países terceiros que se encontram em situação irregular no território húngaro, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115, salvo se esses nacionais forem suspeitos de ter cometido uma infração.

245 Em segundo lugar, importa salientar que o artigo 2.º, n.º 2, desta diretiva enumera os motivos pelos quais os Estados-Membros podem decidir subtrair do âmbito de aplicação da referida diretiva um nacional de um país terceiro em situação irregular, na aceção deste artigo 3.º, n.º 2.

246 Assim sendo, não se contesta que o artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado não limita o seu âmbito de aplicação às categorias de nacionais de países terceiros em situação irregular a respeito dos quais o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2008/115 autoriza os Estados-Membros a derrogar a esta diretiva. De resto, a Hungria não sustenta que este artigo 5.º, n.º 1 *ter*, esteja abrangido por uma das derrogações previstas neste artigo 2.º, n.º 2.

247 Em terceiro lugar, quando um nacional de um país terceiro está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2008/115 deve, em princípio, estar sujeito às normas e aos procedimentos comuns aí previstos com vista ao seu afastamento, desde que a sua situação não tenha, eventualmente, sido regularizada (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de junho de 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, n.º 61, e de 19 de março de 2019, Arib e o., C-444/17, EU:C:2019:220, n.º 39).

248 Por força dessas normas e procedimentos, o nacional de um país terceiro em situação irregular deve ser objeto de um procedimento de regresso, cuja ordem de realização das etapas corresponde a uma graduação das medidas a tomar com vista à execução da decisão de regresso que, em princípio, deve ter sido tomada contra ele, a fim de ser repatriado de modo humano e respeitando integralmente os seus direitos fundamentais e a sua dignidade [v., neste sentido, Acórdãos de 7 de junho de 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, n.º 62, e de 8 de maio de 2018, K. A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.º 100 e jurisprudência referida].

249 Assim, uma vez comprovada a irregularidade da permanência, as autoridades nacionais competentes devem, por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 e sem prejuízo das exceções previstas no artigo 6.º, n.ºs 2 a 5, desta, emitir uma decisão de regresso (Acórdão de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, n.º 46 e jurisprudência referida).

250 Decorre ainda do considerando 6 da Diretiva 2008/115 que essa decisão de regresso deve ser tomada ao termo de um processo justo e transparente. Mais especialmente, em aplicação do artigo 5.º desta diretiva, quando a autoridade nacional competente pondera adotar uma decisão de regresso, deve, por um lado, respeitar o princípio da não repulsão e ter em devida conta o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde do nacional de país terceiro em causa e, por outro, ouvir o interessado a esse respeito [v., neste sentido, Acórdão de 8 de maio de 2018, K. A. e o. (Reagrupamento familiar na Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, n.ºs 101 a 103].

251 A Diretiva 2008/115 estabelece além disso os requisitos formais a que estão sujeitas as decisões de regresso. Em conformidade com o seu artigo 12.º, n.º 1, estas decisões devem ser emitidas por escrito e ser fundamentadas. O seu artigo 13.º, n.º 1, obriga, por outro lado, os Estados-Membros a instituir vias de recurso efetivas contra essas decisões (v., neste sentido, Acórdão de 5 de novembro de 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 40).

252 Uma vez adotada a decisão de regresso, o nacional de um país terceiro que dela tenha sido objeto deve ainda, em princípio, beneficiar, por força do artigo 7.º da referida diretiva, de um determinado prazo para abandonar voluntariamente o território do Estado-Membro em causa. O afastamento coercivo só é ordenado em último recurso, em conformidade com o artigo 8.º da mesma diretiva, e sob reserva do artigo 9.º desta, que obriga os Estados-Membros a adiar o afastamento nos casos nele enunciados.

253 Daqui resulta que, sem prejuízo das exceções previstas no artigo 6.º, n.ºs 2 a 5, da Diretiva 2008/115, os Estados-Membros devem adotar uma decisão de regresso contra os nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território e abrangidos pelo âmbito de aplicação desta diretiva, com respeito pelas garantias materiais e processuais nela instauradas, antes de proceder, se for caso disso, ao seu afastamento.

254 No caso em apreço, primeiro, importa salientar que a Hungria não contesta que, por força do artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado, os nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território podem ser objeto de um procedimento de recondução coerciva para lá da cerca fronteiriça, sem respeitar previamente os procedimentos e as garantias previstos no artigo 5.º, no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115. A este respeito, importa sublinhar que não se pode claramente considerar que as garantias que envolvem a intervenção dos serviços de polícia, invocadas pela Hungria e resumidas no n.º 240 do presente acórdão, correspondam às garantias previstas pela Diretiva 2008/115.

255 Segundo, contrariamente ao que a Hungria sustenta, há que equiparar a recondução coerciva de um nacional de um país terceiro em situação irregular para lá da cerca fronteiriça erigida no seu território a um afastamento desse território.

256 Com efeito, embora seja verdade que, segundo o artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2008/115, se entende por afastamento o transporte físico para fora do Estado-Membro em execução de um dever de regresso, não é menos verdade que as garantias que envolvem os procedimentos de regresso e de afastamento previstos por essa diretiva ficariam privadas de efeito útil se um Estado-Membro delas se pudesse dispensar quando procede a uma deslocação coerciva de um nacional de um país terceiro que equivale, na prática, ao seu transporte físico para fora do seu território.

257 Ora, a Hungria admite que o espaço que se situa entre a cerca fronteiriça para lá da qual os nacionais de países terceiros em situação irregular podem ser reconduzidos à força, e a fronteira servo-húngara se limita a uma estreita faixa de terra desprovida de qualquer infraestrutura. Após ter sido

reconduzido à força pelas autoridades policiais húngaras até esta estreita faixa de terra, o nacional de um país terceiro não tem, por conseguinte, outra opção que não seja abandonar o território húngaro e dirigir-se à Sérvia a fim de poder alojar-se a alimentar-se.

258 A este respeito, saliente-se que, contrariamente ao que a Hungria sustenta, esse nacional não dispõe da possibilidade efetiva de entrar, a partir dessa faixa de terra, numa das duas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa para aí apresentar um pedido de proteção internacional.

259 Como foi salientado no n.º 128 do presente acórdão, existia com efeito, pelo menos até ao fim do prazo fixado no parecer fundamentado dirigido pela Comissão à Hungria, uma prática constante e generalizada das autoridades húngaras que consistia em reduzir drasticamente o acesso a essas zonas de trânsito que tornava totalmente ilusória a possibilidade de um nacional de um país terceiro em situação irregular reconduzido à força para lá da cerca fronteiriça entrar, passado pouco tempo, numa das referidas zonas de trânsito.

260 De resto, o representante especial do Secretário-Geral do Conselho da Europa para as Migrações e os Refugiados e o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes chegaram, em substância, à mesma conclusão nos seus relatórios anexados à petição da Comissão.

261 Por último, há que rejeitar a argumentação da Hungria segundo a qual o artigo 5.º, n.º 1 *ter*, da Lei relativa às Fronteiras do Estado estaria justificado ao abrigo do artigo 72.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, por motivos análogos aos expostos nos n.ºs 216 e 217 do presente acórdão, uma vez que este Estado-Membro se limita, a este respeito, a invocar, de maneira geral, um risco de perturbação da ordem pública e da segurança nacional, sem demonstrar suficientemente a necessidade que tinha de derrogar especificamente à Diretiva 2008/115, tendo em conta a situação existente no seu território em 8 de fevereiro de 2018 (v., por analogia, Acórdão de 2 de julho de 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, n.ºs 27 a 29 e jurisprudência referida).

262 No que diz respeito, mais especificamente, ao artigo 4.º, n.º 2, TUE, a Hungria não demonstra que, tendo em conta essa situação, a preservação efetiva das funções estatais essenciais referidas por esta disposição, como a de proteger a segurança nacional, só podia ser assegurada derrogando à Diretiva 2008/115 [v., por analogia, Acórdão de 2 de abril de 2020, Comissão/Polónia, Hungria e República Checa (Mecanismo temporário de relocalização de requerentes de proteção internacional), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, n.º 170].

263 Importa igualmente salientar que, ao adotar, designadamente, o artigo 6.º, n.º 2, o artigo 7.º, n.º 4, o artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, bem como o artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/115, o legislador da União teve devidamente em conta o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 72.º TFUE. Com efeito, essas disposições permitem a estes Estados derrogar a várias regras impostas por esta diretiva quando a proteção da ordem pública ou da segurança púbica ou nacional o requeira.

264 Além disso, como a Comissão alega, o artigo 18.º da Diretiva 2008/115, que a Hungria não invocou, é expressamente dedicado às situações de emergência a que um Estado-Membro pode ter de fazer face quando um número excecionalmente elevado de nacionais de países terceiros que devam ser objeto de uma obrigação de regresso sobrecarregue de forma imprevista a capacidade dos centros de detenção deste ou o seu pessoal administrativo ou judicial. Em virtude deste artigo 18.º, os Estados-Membros que devam fazer face a essa situação podem derrogar a certas regras relativas à colocação e à manutenção em detenção dos nacionais de países terceiros em situação irregular, sem, no entanto, deixarem de cumprir a obrigação geral que lhes incumbe de tomar todas as medidas adequadas para assegurarem o respeito das obrigações decorrentes da Diretiva 2008/115.

265 Por último, contrariamente ao que a Hungria sustenta, a simples circunstância de ser ponderada uma revisão da Diretiva 2008/115 não basta para demonstrar que as disposições atualmente em vigor dessa diretiva não tiveram devidamente em conta as responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros nas matérias referidas no artigo 72.º TFUE.

266 Resulta do conjunto das considerações precedentes que, ao permitir o afastamento de todos os nacionais de países terceiros em situação irregular no território nacional, com exceção daqueles que são suspeitos de terem cometido uma infração, sem respeitar os procedimentos e garantias previstos no artigo 5.º, no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força destas disposições.

Quanto à quinta acusação, relativa ao direito de permanecer no território do Estado-Membro em questão

Argumentos das partes

267 A Comissão considera, em primeiro lugar, que a Hungria não transpôs corretamente o artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, que garante ao requerente de proteção internacional o direito de permanecer no território do Estado-Membro em questão enquanto aguarda o resultado do processo que tenha por objeto o exame do recurso jurisdicional da decisão que tenha indeferido, em primeira instância, o seu pedido.

268 Salienta, a este respeito, que, segundo o direito húngaro, a interposição de um recurso contra uma decisão administrativa não tem, em princípio, efeito suspensivo, prevendo o artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso unicamente a possibilidade de um órgão jurisdicional ordenar esse efeito se estiverem preenchidos determinados requisitos.

269 Enquanto *lex specialis*, a Lei relativa ao Direito de Asilo fixa, por sua vez, as regras em matéria de contencioso administrativo aplicáveis à fiscalização das decisões em matéria de asilo. Ora, a Lei relativa à Gestão da Imigração em Massa, que entrou em vigor em 1 de agosto de 2015, revogou as disposições da Lei relativa ao Direito de Asilo que garantiam expressamente o efeito suspensivo dos recursos contra as decisões de indeferimento de um pedido de proteção internacional. Essa revogação também se aplica mesmo na falta de uma situação de crise provocada por uma imigração em massa.

270 A Comissão considera que, embora seja verdade que o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Lei relativa ao Direito de Asilo reconhece ao requerente um direito de permanência, faz depender esse direito de requisitos suplementares que não são expostos de modo preciso. Por outro lado, o artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, aplicável numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, também não garante uma transposição adequada do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32. Com efeito, a permanência na zona de trânsito, imposta por este artigo 80.º/J, n.º 5, deve ser qualificada de detenção e não corresponde às exigências do artigo 46.º desta diretiva.

271 No que respeita, em segundo lugar, à fiscalização jurisdicional das decisões que declaram um pedido de asilo inadmissível, referida no artigo 46.º, n.º 6, da Diretiva 2013/32, o artigo 53.º, n.º 6, da Lei relativa ao Direito de Asilo prevê que a interposição do recurso para esse fim não tem, em princípio, efeito suspensivo, o que não está em conformidade com este artigo 46.º, n.º 6, por força do qual os Estados-Membros devem tanto garantir o efeito suspensivo automático dos recursos contra decisões de inadmissibilidade como providenciar no sentido de que um órgão jurisdicional adote uma decisão relativa a esse efeito suspensivo.

272 Além disso, a Lei relativa ao Direito de Asilo não precisa claramente se o artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso é aplicável aos processos judiciais abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei relativa ao Direito de Asilo.

273 Em terceiro lugar, no que diz respeito às situações referidas no artigo 46.º, n.º 6, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/32, às quais a regra prevista no artigo 46.º, n.º 5, desta diretiva se aplica, a Comissão admite que tais situações estão referidas no artigo 51.º, n.º 2, alínea e), e n.º 7, alínea h), da Lei relativa ao Direito de Asilo e que o artigo 53.º, n.º 6, desta lei prevê que a apresentação de um pedido não tem por efeito suspender a execução da decisão impugnada, com exceção das decisões em matéria de asilo tomadas em aplicação deste artigo 51.º, n.º 2, alínea e), e n.º 7, alínea h).

274 No entanto, a Lei relativa ao Direito de Asilo não prevê claramente que a apresentação de um pedido destinado a impugnar as decisões adotadas com fundamento no referido artigo 51.º, n.º 2, alínea e), e n.º 7, alínea h), tem efeito suspensivo. Só um raciocínio *a contrario* permite concluir que uma regra diferente da falta de feito suspensivo seria aplicável. De qualquer modo, o texto da Lei relativa ao Direito de Asilo não precisa se essa regra diferente implica um efeito suspensivo automático, como exige o artigo 46.º, n.º 5, e n.º 6, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/32.

275 A Hungria responde que a sua regulamentação garante de maneira adequada a possibilidade de os requerentes de proteção internacional permanecerem no seu território, em conformidade com o artigo 46.º da Diretiva 2013/32, ainda que este artigo não tenha sido transposto literalmente para o seu direito nacional.

276 Em primeiro lugar, o artigo 5.º, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo prevê que o requerente tem o direito de permanecer no território húngaro em conformidade com as condições previstas nesta lei. Esse direito deve ser garantido a qualquer requerente sujeito a um procedimento de asilo, o que implica, em conformidade com o artigo 35.º, n.º 1, da referida lei, que dele beneficia até à notificação da decisão proferida no termo do procedimento de asilo, decisão que corresponde, sendo caso disso, à decisão jurisdicional proferida na sequência do exame do recurso que visa impugnar a decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional.

277 A remissão para as condições previstas pela lei, efetuada pelo artigo 5.º, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo, implica que o nacional de um país terceiro deve conformar-se com o estatuto de requerente definido na lei. Outro requisito poderia ser a obrigação do requerente de residir no local designado pela autoridade competente em matéria de asilo. O artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo institui uma regra desse tipo. Por último, esses requisitos visam igualmente excluir do benefício do direito de permanência o requerente de proteção internacional que reintroduza um pedido de proteção internacional, em conformidade com o artigo 80.º/K, n.º 11, desta lei.

278 Por outro lado, por força do artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, quando é declarada uma situação de crise provocada por uma imigração em massa, o requerente tem o direito de permanecer na zona de trânsito em causa e, portanto, no território húngaro, até à notificação da decisão definitiva, em conformidade com o artigo 80.º/J, n.º 2, desta lei.

279 No que respeita, em segundo lugar, às situações referidas no artigo 46.º, n.º 6, da Diretiva 2013/32, o requerente está, por força do artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso, em condições de pedir proteção jurisdicional imediata, que poderia traduzir-se na concessão de efeito suspensivo e, por essa razão, na possibilidade de permanecer no território húngaro.

280 Em terceiro lugar, as situações referidas no artigo 46.º, n.º 6, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/32, às quais o artigo 46.º, n.º 5, se aplica, estão abrangidas pelo artigo 51.º, n.º 2, alínea e), e n.º 7, alínea h), da Lei relativa ao Direito de Asilo, pelo que o direito de permanecer no território húngaro é garantido, de pleno direito, nestes dois casos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

281 Através da sua quinta acusação, a Comissão alega, em substância, que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 46.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2013/32, pelo facto de este Estado-Membro não garantir, nas condições previstas por estas disposições, o direito dos requerentes de proteção internacional de permanecer no seu território enquanto aguardam o resultado do processo que tenha por objeto o exame do recurso contra a decisão que tenha indeferido, em primeira instância, o seu pedido.

– Quanto à primeira parte da quinta acusação, relativa ao artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32

282 Em primeiro lugar, importa salientar que, por força do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, os requerentes de proteção internacional estão autorizados, sem prejuízo dos casos previstos no artigo 41.º, n.º 1, e no artigo 46.º, n.º 6, desta diretiva, a permanecer no território do Estado-Membro em questão até ao termo do prazo em que podem exercer o seu direito a um recurso efetivo contra as decisões referidas no n.º 1 deste artigo 46.º e, quando este direito tenha sido exercido dentro do prazo, enquanto aguardam o resultado do recurso.

283 Nos termos do artigo 2.º, alínea p), da Diretiva 2013/32, a expressão «permanência no Estado-Membro» remete para o facto de permanecer no território do Estado-Membro em que o pedido de proteção internacional foi apresentado ou esteja a ser apreciado, incluindo a fronteira e as zonas de trânsito deste.

284 Em segundo lugar, cabe sublinhar que o nacional de um país terceiro ou o apátrida cujo pedido de proteção internacional tenha sido indeferido, em primeira instância, pela autoridade responsável pela determinação continua a beneficiar, por força do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33, conjugado com o artigo 2.º, alínea b), desta, das condições de acolhimento previstas por esta diretiva, enquanto lhe for permitido permanecer no território, ao abrigo do artigo 46.º da Diretiva 2013/32, a fim de impugnar essa decisão de indeferimento.

285 Com efeito, o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2013/33 prevê que o requerente de proteção internacional beneficia das condições de acolhimento previstas por esta diretiva pelo período em que estiver autorizado a permanecer no território do Estado-Membro em causa na sua qualidade de requerente e, segundo o artigo 2.º, alínea b), da referida diretiva, o nacional de um país terceiro ou o apátrida deve ser considerado um requerente de proteção internacional, na aceção da mesma diretiva, enquanto não tiver sido proferida uma decisão definitiva sobre o seu pedido.

286 Ora, tendo em conta o vínculo estreito existente entre o âmbito de aplicação da Diretiva 2013/32 e o da Diretiva 2013/33, importa utilizar, para efeitos do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2013/33, a mesma definição da decisão final que a utilizada pelo artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2013/32 para determinar o âmbito de aplicação desta última diretiva, a saber, a decisão que determina se pode ser concedido à pessoa em causa o estatuto de refugiado ou beneficiário de proteção subsidiária e que já não é passível de recurso no âmbito do capítulo V da referida diretiva, independentemente de esse recurso ter ou não por efeito permitir a um requerente de proteção internacional permanecer no território do Estado-Membro em questão enquanto aguarda o resultado desse recurso.

287 Daqui resulta, por um lado, que, embora o artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 se limite a conferir ao requerente de proteção internacional abrangido pelo seu âmbito de aplicação um direito de permanecer no território do Estado-Membro em causa, a existência desse direito está, no entanto, consagrada de maneira incondicional, sob reserva das exceções previstas no artigo 41.º, n.º 1, e no artigo 46.º, n.º 6, desta diretiva, e, por outro, que um Estado-Membro só pode fixar modalidades de exercício desse direito desde que sejam conformes, designadamente, com as Diretivas 2013/32 e 2013/33.

288 Em terceiro lugar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as disposições de uma diretiva devem ser executadas com força obrigatória incontestável, com a especificidade, a precisão e a clareza exigidas, a fim de satisfazer a exigência de segurança jurídica, que requer que, no caso de a diretiva se destinar a criar direitos para os particulares, os beneficiários possam conhecer plenamente os seus direitos (Acórdãos de 8 de julho de 1999, Comissão/França, C-354/98, EU:C:1999:386, n.º 11; de 14 de março de 2006, Comissão/França, C-177/04, EU:C:2006:173, n.º 48; e de 4 de outubro de 2018, Comissão/Espanha, C-599/17, não publicado, EU:C:2018:813, n.º 19 e jurisprudência referida).

289 Daqui resulta que, quando um Estado-Membro decide fixar modalidades de exercício do direito de permanecer no seu território, como é consagrado no artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, estas últimas devem ser definidas de maneira suficientemente clara e precisa a fim de que o requerente de proteção internacional possa conhecer o alcance exato de tal direito e que se possa apreciar se tais modalidades são compatíveis, designadamente, com as Diretivas 2013/32 e 2013/33.

290 Tendo em conta estas observações, importa, no caso em apreço, salientar, em primeiro lugar, que não se contesta que, quando uma situação de crise provocada por uma imigração em massa é declarada, o artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo estabelece, em derrogação ao artigo 5.º, n.º 1, alínea a), desta lei, que os requerentes são obrigados a permanecer nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa até à conclusão do processo que tenha por objeto o exame do recurso interposto contra a decisão da autoridade competente em matéria de asilo que indefere os seus pedidos.

291 Este artigo 80.º/J, n.º 5, garante assim que os requerentes têm o direito de permanecer no território húngaro enquanto o recurso jurisdicional contra a decisão que indeferiu os seus pedidos estiver pendente. Assim sendo, como foi salientado no n.º 226 do presente acórdão, os requerentes são sujeitos, durante esse período, a um sistema de detenção generalizada, nessas zonas de trânsito, incompatível com os direitos que lhes são reconhecidos pelo artigo 24.º, n.º 3, e pelo artigo 43.º da Diretiva 2013/32, bem como pelos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33.

292 A este respeito, importa salientar, mais concretamente, tendo em conta a situação em causa no âmbito do exame da presente acusação, que nenhum dos fundamentos de detenção enumerados no artigo 8.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2013/33 visa a hipótese de um requerente de proteção internacional cujo pedido foi indeferido em primeira instância pela autoridade responsável pela determinação e que ainda beneficia de um prazo para interpor recurso dessa decisão ou que interpôs tal recurso.

293 Ora, como resulta do n.º 287 do presente acórdão, um Estado-Membro não pode impor modalidades de exercício do direito de permanecer no seu território, garantido pelo artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, que violem os direitos garantidos aos requerentes de proteção internacional pelas Diretivas 2013/32 e 2013/33.

294 Daqui resulta que a Hungria, ao permitir, em caso de declaração de uma situação de crise provocada por uma imigração em massa, aos requerentes de proteção internacional cujo pedido foi indeferido em primeira instância pela autoridade responsável pela determinação permanecer no seu território apenas na condição de serem colocados em detenção, de modo contrário às Diretivas 2013/32 e 2013/33, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32.

295 Em segundo lugar, não se contesta que, quando não seja declarada uma situação de crise provocada por uma imigração em massa, o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Lei relativa ao Direito de Asilo, que não foi revogado pela Lei n.º XX, de 2017, prevê que o requerente de asilo tem o direito de permanecer no território húngaro em conformidade com as condições previstas nesta lei, entendendo-se que tal direito existe, por força do artigo 35, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo, até à notificação da decisão não suscetível de recurso proferida ao termo do procedimento de asilo.

296 A Comissão considera, porém, que esta regulamentação não garante ao requerente de proteção internacional um direito de permanecer no território húngaro, nas condições previstas no artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, pelo facto de esse direito estar subordinado, no artigo 5.º, n.º 1, da Lei relativa ao Direito de Asilo, a requisitos não especificados de outro modo.

297 A Hungria sublinhou, nos seus articulados e na audiência, que os requisitos a que se refere este artigo 5.º, n.º 1, consistem em exigir, por um lado, que o interessado se conforme com o estatuto de requerente definido pela lei e respeite, além disso, a obrigação que lhe é imposta, sendo caso disso, de residir num local determinado que pode ser, em conformidade com o artigo 80.º/J, n.º 5, da Lei relativa ao Direito de Asilo, uma das duas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, quando uma situação de crise provocada por uma imigração em massa tiver sido declarada. Por outro lado, segundo este Estado-Membro, estes requisitos visam igualmente privar, em conformidade com o artigo 80.º/K, n.º 11, desta lei, o requerente que tenha apresentado um novo pedido de asilo do direito de permanecer no território húngaro, quando tenha sido proferida uma decisão definitiva de encerramento ou de indeferimento sobre o seu pedido anterior.

298 A este respeito, importa salientar, primeiro, que, em conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2013/33, os Estados-Membros podem impor, sob certas condições, um local de residência aos requerentes de proteção internacional, incluindo depois de o seu pedido ter sido indeferido, em primeira instância, pela autoridade responsável pela determinação. Consequentemente, não pode ser declarado contrário ao artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 que o direito de permanecer no território de um Estado-Membro seja subordinado ao respeito desse requisito de residência, desde que este último respeite as garantias previstas no artigo 7.º da Diretiva 2013/33. Saliente-se, porém, que a Hungria não identifica uma disposição da Lei relativa ao Direito de Asilo que contenha precisamente esse requisito.

299 Segundo, importa sublinhar que o artigo 80.º/J, n.º 5, e o artigo 80.º/K, n.º 11, da Lei relativa ao Direito de Asilo se destinam unicamente a ser aplicados quando uma situação de crise provocada por uma imigração em massa tiver sido declarada e que, como a Hungria admitiu na audiência, em tal situação, o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Lei relativa ao Direito de Asilo não é aplicável. Este Estado-Membro não pode, por conseguinte, sem cair em contradição, afirmar que o artigo 80.º/J, n.º 5, e o artigo 80.º/K, n.º 11, da Lei relativa ao Direito de Asilo fixam as condições em que o artigo 5.º, n.º 1, desta lei se aplica.

300 Terceiro, e por último, cabe salientar que o requisito que impõe o respeito do estatuto de requerente de proteção internacional definido pela lei e ao qual, segundo as próprias afirmações da Hungria, está igualmente sujeito o direito de permanência decorrente do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Lei relativa ao Direito de Asilo se presta a várias interpretações e remete para outros requisitos que não foram identificados por este Estado-Membro.

301 Ora, como foi salientado no n.º 289 do presente acórdão, quando um Estado-Membro prevê modalidades de exercício do direito de permanecer no seu território, garantido pelo artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, essas modalidades devem ser identificadas de maneira suficientemente clara e precisa a fim de que o requerente de proteção internacional possa conhecer o alcance exato desse direito e para que possa ser apreciado se tais modalidades são compatíveis, designadamente, com as Diretivas 2013/32 e 2013/33.

302 Resulta do conjunto das considerações precedentes que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32.

– Quanto à segunda parte da quinta acusação, relativa ao artigo 46.º, n.º 6, da Diretiva 2013/32

303 Em derrogação ao artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, o artigo 46.º, n.º 6, desta permite aos Estados-Membros, nos casos que esta disposição prevê, designadamente quando a decisão que indefere o pedido de proteção internacional assenta em certos fundamentos de inadmissibilidade, que não seja concedido automaticamente um direito de permanecer no território enquanto se aguarda o resultado do recurso interposto pelo requerente, desde que um órgão jurisdicional seja competente para decidir se o interessado pode permanecer no território do Estado-Membro em questão, não obstante a decisão adotada em primeira instância da qual foi objeto.

304 Segundo a Comissão, a Hungria não transpôs corretamente a referida disposição dado que, por um lado, o artigo 53.º, n.º 6, da Lei relativa ao Direito de Asilo não concede efeito suspensivo à interposição do recurso contra uma decisão que julga inadmissível o pedido de proteção internacional e que, por outro, essa lei não precisa claramente se o artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso, que permite solicitar ao órgão jurisdicional competente que conhece do processo a suspensão da decisão administrativa impugnada, é aplicável aos processos judiciais previstos pela Lei relativa ao Direito de Asilo.

305 Daqui resulta que a Comissão acusa, em substância, a Hungria de não ter transposto, de maneira suficientemente clara e precisa, o artigo 46.º, n.º 6, da Diretiva 2013/32, com o fundamento de que a regulamentação húngara não precisa expressamente que o artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso se aplica às decisões que julgam inadmissível um pedido de proteção internacional.

306 Tal argumentação é, porém, infundada.

307 Com efeito, como salientou o advogado-geral, em substância, no n.º 207 das suas conclusões, o simples facto de o artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso ter alcance geral e de o artigo 53.º, n.º 6, da Lei relativa ao Direito de Asilo não precisar que este artigo 50.º se aplica no âmbito dos procedimentos regidos por esta lei não basta para considerar que a Hungria não se conformou de maneira precisa e suficientemente clara com o artigo 46.º, n.º 6, da Diretiva 2013/32. A este respeito, importa sublinhar que o artigo 53.º, n.º 6, da Lei relativa ao Direito de Asilo não exclui a aplicação do mesmo artigo 50.º, nem institui uma regra incompatível com este artigo. Além disso, a Comissão não apresentou nenhum elemento que permita suscitar dúvidas quanto à possibilidade de os órgãos jurisdicionais nacionais húngaros aplicarem o artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso no âmbito do exame de um recurso jurisdicional contra uma decisão que julga inadmissível um pedido de proteção internacional.

308 Daqui resulta que a segunda parte da quinta acusação deve ser julgada infundada, sem que seja necessário examinar se o artigo 50.º do Código do Procedimento Administrativo Contencioso constitui, quanto ao restante, uma transposição completa e correta do artigo 46.º, n.º 6, último parágrafo, da Diretiva 2013/32.

– Quanto à terceira parte da quinta acusação, relativa ao artigo 46.º, n.º 6, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/32

309 Em derrogação à regra estabelecida no artigo 46.º, n.º 6, da Diretiva 2013/32, deduz-se das alíneas a) e b) deste número que, quando o pedido de proteção internacional seja considerado infundado em razão das circunstâncias referidas no artigo 31.º, n.º 8, alínea h), desta diretiva ou seja considerado inadmissível nos termos do seu artigo 33.º, n.º 2, alínea c) e e), o direito de permanecer no território do Estado-Membro deve ser concedido nas condições previstas no artigo 46.º, n.º 5, da referida diretiva, e não no artigo 46.º, n.º 6, último parágrafo, desta.

310 A Comissão acusa a Hungria de não ter transposto de maneira suficientemente clara e precisa esta regra derrogatória uma vez que não resulta claramente do artigo 53.º, n.º 6, da Lei relativa ao Direito de Asilo que a apresentação do pedido tem efeito suspensivo, quando este tem por objeto impugnar uma decisão adotada com fundamento no artigo 51.º, n.º 2, alínea e), e n.º 7, alínea h), da Lei relativa ao Direito de Asilo.

311 Tal argumentação deve, porém, ser considerada infundada.

312 Com efeito, como salientou o advogado-geral, em substância, no n.º 211 das suas conclusões, da própria redação do artigo 53.º, n.º 6, da Lei relativa ao Direito de Asilo resulta claramente que os recursos interpostos das decisões tomadas ao abrigo do artigo 51.º, n.º 2, alínea e), e n.º 7, alínea h), da Lei relativa ao Direito de Asilo têm efeito suspensivo automático.

313 Por conseguinte, a terceira parte da quinta acusação deve ser igualmente julgada infundada, sem que seja necessário examinar se o artigo 53.º, n.º 6, da Lei relativa ao Direito de Asilo constitui, quanto ao restante, uma transposição completa e correta do artigo 46.º, n.º 6, alíneas a) e b), da Diretiva 2013/32.

314 Daqui resulta que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 ao subordinar a requisitos contrários ao direito da União o exercício, pelos requerentes de proteção internacional abrangidos pelo âmbito de aplicação desta disposição, do seu direito de permanecer no seu território.

315 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, há que declarar que a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, do artigo 6.º, n.º 1, do artigo 12.º, n.º 1, e do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, do artigo 6.º, do artigo 24.º, n.º 3, do artigo 43.º e do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32 e dos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33:

– ao prever que os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou apátridas que, vindos da Sérvia, pretendam aceder, no seu território, ao procedimento de proteção internacional apenas podem ser apresentados nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, adotando ao mesmo tempo uma prática administrativa constante e generalizada que limita drasticamente o número de requerentes autorizados a entrar diariamente nessas zonas de trânsito;

– ao instituir um sistema de detenção generalizada dos requerentes de proteção internacional nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, sem respeitar as garantias previstas no artigo 24.º, n.º 3, e no artigo 43.º da Diretiva 2013/32, bem como nos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33;

– ao permitir o afastamento de todos os nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território, com exceção daqueles que são suspeitos de terem cometido uma infração, sem respeitar os procedimentos e garantias previstos no artigo 5.º, no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115;

– ao sujeitar a condições contrárias ao direito da União o exercício, pelos requerentes de proteção internacional abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, do seu direito de permanecer no seu território.

316 A ação é julgada improcedente quanto ao restante.

Quanto às despesas

317 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 3, deste regulamento, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suportará as

suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal de Justiça pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte. Tendo a Comissão pedido a condenação da Hungria nas despesas e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, tendo em conta as circunstâncias do caso vertente, há que condenar a Hungria a suportar, para além das suas próprias despesas, quatro quintos das despesas da Comissão. Esta última suportará um quinto das suas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **A Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, do artigo 6.º, n.º 1, do artigo 12.º, n.º 1, e do artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, do artigo 6.º, do artigo 24.º, n.º 3, do artigo 43.º e do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, e dos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional:**

   – **ao prever que os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou apátridas que, vindos da Sérvia, pretendam aceder, no seu território, ao procedimento de proteção internacional apenas podem ser apresentados nas zonas de trânsito de Röszke (Hungria) e de Tompa (Hungria), adotando ao mesmo tempo uma prática administrativa constante e generalizada que limita drasticamente o número de requerentes autorizados a entrar diariamente nessas zonas de trânsito;**

   – **ao instituir um sistema de detenção generalizada dos requerentes de proteção internacional nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa, sem respeitar as garantias previstas no artigo 24.º, n.º 3, e no artigo 43.º da Diretiva 2013/32, bem como nos artigos 8.º, 9.º e 11.º da Diretiva 2013/33;**

   – **ao permitir o afastamento de todos os nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território, com exceção daqueles que são suspeitos de terem cometido uma infração, sem respeitar os procedimentos e garantias previstos no artigo 5.º, no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115;**

   – **ao sujeitar a condições contrárias ao direito da União o exercício, pelos requerentes de proteção internacional abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 46.º, n.º 5, da Diretiva 2013/32, do seu direito de permanecer no seu território.**

2) **A ação é julgada improcedente quanto ao restante.**

3) **A Hungria suporta, além das suas próprias despesas, quatro quintos das despesas da Comissão Europeia.**

4) **A Comissão Europeia suporta um quinto das suas despesas.**

Assinaturas