Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

17 декември 2020 година*

Съдържание

Правна уредба ..... 4

Правото на Съюза ..... 4

Директива 2008/115 ..... 4

Директива 2013/32 ..... 6

Директива 2013/33 ..... 11

Унгарското право ..... 15

Законът за правото на убежище ..... 15

Закон за държавната граница ..... 22

Административнопроцесуалният кодекс ..... 23

Постановление на правителството 301/2007 ..... 23

Досъдебната процедура ..... 24

По иска ..... 25

Предварителни бележки ..... 25

По първото твърдение за нарушение, свързано с достъпа до процедурата за международна закрила ..... 25

Доводи на страните ..... 25

Съображения на Съда ..... 27

По второто и третото твърдение за нарушение, свързани със задържането на кандидатите за международна закрила ..... 32

* Език на производството: унгарски.

Доводи на страните ..... 32

– По второто твърдение за нарушение ..... 32

– По третото твърдение за нарушение ..... 34

Съображения на Съда ..... 36

– По наличието на задържане в транзитните зони Рьоске и Томпа ..... 36

– По съвместимостта на задържането в транзитните зони Рьоске и Томпа с изискванията по директиви 2013/32 и 2013/33 ..... 37

– По член 72 ДФЕС ..... 43

По четвъртото твърдение за нарушение, свързано с извеждането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни ..... 45

Доводи на страните ..... 45

Съображения на Съда ..... 47

По петото твърдение за нарушение, свързано с правото за оставане на територията на съответната държава членка ..... 50

Доводи на страните ..... 50

Съображения на Съда ..... 52

– По първата част на петото твърдение за нарушение, свързана с член 46, параграф 5, буква б) от Директива 2013/32 ..... 52

– По втората част от петото твърдение за нарушение, свързана с член 46, параграф 6 от Директива 2013/32 ..... 55

– По третата част на петото твърдение за нарушение, свързана с член 46, параграф 6, букви а) и б) от Директива 2013/32 ..... 56

По съдебните разноски ..... 57

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията — Директиви 2008/115/ЕО, 2013/32/ЕС и 2013/33/ЕС — Процедура за предоставяне на международна закрила — Ефективен достъп — Процедура на границата — Процесуални гаранции — Задължително настаняване в транзитни зони — Задържане — Връщане на гражданите на трети страни, които са в незаконен престой — Жалби срещу административните решения, с които се отхвърлят молби за международна закрила — Право да се остане на територията“

По дело C-808/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 21 декември 2018 г.,

**Европейската комисия**, за която се явяват M. Condou-Durande, A. Tokár и J. Tomkin, в качеството на представители,

ищец,

срещу

**Унгария**, за която се явяват M. Z. Fehér и M. Tátrai, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, E. Regan, M. Ilešič и N. Wahl, председатели на състави, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (докладчик), P. G. Xuereb и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: R. Șereș, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 февруари 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 юни 2020 г.,

постанови настоящото

## Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че Унгария не е изпълнила задълженията си по членове 3 и 6, член 24, параграф 3, член 43 и член 46, параграфи 5 и 6 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60), по член 2, буква з) и членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96) и по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98) във връзка с членове 6, 18 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“):

– като е предвидила, че молбата за убежище трябва да се подаде лично пред компетентния орган и само в транзитните зони, в които допуска да влизат само ограничен брой лица,

– като прилага специална процедура като общо правило, без да осигури спазването по време на нея на гаранциите по Директива 2013/32,

– като предвижда, че спрямо всички кандидати за убежище, с изключение на непридружените ненавършили 14 години лица, следва да се прилага единна процедура и поради това те трябва да останат задържани, докато трае цялата процедура за предоставяне на убежище, в обекти на транзитните зони, които могат да напускат само в посока към Сърбия, и като не осигурява спазването по време на това задържане на гаранциите по Директива 2013/33,

– като отвежда до другата страна на граничните заграждения граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на Унгария, без да спазва процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115,

– като не транспонира в националното си право член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 и като приема разпоредби, които дерогират общото правило за автоматично суспензивно действие на жалбите на кандидати за международна закрила в случаи, които не попадат в приложното поле на член 46, параграф 6 от тази директива.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

*Директива 2008/115*

2 Член 2 от Директива 2008/115 предвижда:

„1. Настоящата директива се прилага по отношение на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка.

2. Държавите членки могат да решат да не прилагат настоящата директива за граждани на трети страни:

а) по отношение на които има отказ за влизане в съответствие с член 13 от [Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5)] или които са задържани или засечени от компетентните органи във връзка с незаконно прекосяване по суша, море или въздух на външната граница на държава членка и които впоследствие не са получили разрешение или право на престой в тази държава членка;

[…]“.

3 Съгласно член 3 от тази директива:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

2. „незаконен престой“ е всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка;

[…]“.

4 Член 5 от посочената директива гласи:

„При прилагането на настоящата директива държавите членки надлежно вземат предвид:

а) висшите интереси на детето,

б) семейния живот,

в) здравословното състояние на засегнатия гражданин на трета страна,

и спазват принципа на „забрана за връщане“.

5 Член 6, параграфи 1 и 2 от същата директива предвижда:

„1. Държавите членки издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, без да се засягат изключенията, посочени в параграфи 2—5.

2. От граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка и притежават валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение, даващо право на престой, което е издадено от друга държава членка, се изисква незабавно да отидат на територията на тази друга държава членка. В случай че засегнатият гражданин на трета страна не се съобрази с това изискване или когато незабавното напускане на гражданина на трета страна се налага поради основания, свързани с обществения ред или националната сигурност, се прилага параграф 1“.

6 Член 12, параграф 1 от Директива 2008/115 гласи:

„Решенията за връщане и — в случай че бъдат издадени — решенията за забрана за влизане и решенията за извеждане се издават в писмена форма и посочват фактическите и правните основания, както и информация относно съществуващите правни средства за защита.

Информацията относно фактическите основания може да бъде ограничена, когато националното право позволява ограничаване на правото на информация, по-конкретно за да се гарантира националната сигурност, отбраната, обществената сигурност и с оглед предотвратяването, разследването, разкриването и санкционирането на престъпления“.

7 Съгласно член 13, параграф 1 от тази директива:

„Засегнатият гражданин на трета страна има право на ефективни средства за защита, които му позволяват да обжалва или да иска преразглеждане на решенията, свързани с връщане, посочени в член 12, параграф 1, пред компетентен съдебен или административен орган, или пред компетентен орган, съставен от членове, които са безпристрастни и чиято независимост е гарантирана“.

8 Съгласно член 18 от посочената директива:

„1. В случаите когато извънредно големият брой на гражданите на трети страни, подлежащи на връщане, представлява непредвидено голяма тежест за капацитета на местата за задържане на държава членка или за нейните административни или съдебни служители, тази държава членка може, докато трае това извънредно положение, да реши да допусне по-дълги срокове за

съдебен контрол от предвидените съгласно член 15, параграф 2, трета алинея и да предприеме неотложни мерки по отношение на условията за задържане, които се отклоняват от посочените в член 16, параграф 1 и член 17, параграф 2.

2. Когато използва такива извънредни мерки, съответната държава членка информира Комисията. Тя информира Комисията и веднага щом причините за прилагането на тези извънредни мерки престанат да съществуват.

3. Нищо в настоящия член не може да се тълкува като даване на разрешение на държавите членки да се отклоняват от общите задължения за вземане на всички подходящи мерки, общи или специални, за да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящата директива“.

*Директива 2013/32*

9 Съображение 29 от Директива 2013/32 гласи:

„Някои кандидати […] може да се нуждаят от специални процедурни гаранции въз основа на inter alia тяхната възраст, пол, сексуална ориентация, полова идентичност, увреждане, тежко заболяване, психична болест или последици от мъчения, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие. Държавите членки следва да се стремят да разпознават кандидатите, които се нуждаят от специални процедурни гаранции преди да бъде взето решение на първа инстанция. На тези кандидати следва да бъде предоставена подходяща подкрепа, в т.ч. достатъчно време, с цел създаване на условията, необходими за техния ефективен достъп до процедурите и за представяне на елементите, необходими за обосноваване на молбата им за международна закрила“.

10 Член 2 от тази директива гласи:

„За целите на настоящата директива:

[…]

в) „кандидат“ означава гражданин на трета страна или лице без гражданство, който/което е подал/о молба за международна закрила, по отношение на която все още не е взето окончателно решение;

г) „кандидат, който се нуждае от специални процедурни гаранции“ означава кандидат, който поради конкретни обстоятелства разполага с ограничена възможност да се ползва от правата и да изпълнява задълженията, предвидени в настоящата директива;

д) „окончателно решение“ е всяко решение, с което се постановява, че гражданинът на трета страна или лицето без гражданство получава статут на бежанец или статут на лице под субсидиарна закрила по силата на Директива 2011/95/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9)], и което не е последвано от обжалване в рамките на глава V от настоящата директива, независимо дали това обжалване има или няма като следствие разрешаването на кандидата да остане на територията на съответните държави членки в очакване на решение,

[…]

п) „оставане в държава членка“ означава факта на оставане на територията, включително на границата или в транзитна зона на държавата членка, в която е подадена или се разглежда молбата за международна закрила;

[…]“.

11 Член 3, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Настоящата директива се прилага за всяка молба за международна закрила, която е подадена на територията на държави членки, включително на граница, в териториални води или в транзитна зона, както и по отношение на отнемането на международна закрила“.

12 Член 6 от същата директива гласи:

„1. Когато дадено лице подава молба за международна закрила до орган, който съгласно националното право е компетентен да регистрира подобни молби, регистрацията се извършва не по-късно от 3 работни дни след подаването на молбата.

Ако молбата за международна закрила е подадена до други органи, които има вероятност да получат подобни молби, но не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното право, държавите членки се уверяват, че регистрацията се извършва не по-късно от 6 работни дни след подаването на молбата.

Държавите членки се уверяват, че тези други органи, които има вероятност да получат молби за международна закрила, например полицията, граничните служители, имиграционните органи и служителите на местата за задържане, разполагат със съответната информация и че техните служители получават необходимото ниво на обучение, подходящо за техните задачи и отговорности, както и указания за информиране на кандидатите къде и как могат да [внесат] молби за международна закрила.

2. Държавите членки следят за това лице, което е подало молба за международна закрила, да разполага с действителна възможност да внесе своята молба възможно най-скоро. Когато кандидатът не подаде молба, държавите членки могат съответно да приложат член 28 от настоящата директива.

3. Без да се засяга параграф 2, държавите членки могат да поставят изискване молбите за международна закрила да бъдат подавани лично и/или на определено място.

4. Независимо от параграф 3 молбата за международна закрила се счита за подадена след като кандидатът подаде формуляр или когато това е предвидено в националното право, след като съответните компетентни органи на заинтересованата държава членка получат официален доклад.

5. Когато едновременното подаване на молби за международна закрила от голям брой граждани на трета държава или от лица без гражданство на практика затруднява спазването на предвидения в параграф 1 срок, държавите членки могат да предвидят този срок да бъде удължен на 10 работни дни“.

13 Съгласно член 7 от Директива 2013/32:

„1. Държавите членки гарантират, че всяко пълнолетно правоспособно лице има право да подаде молба за международна закрила от свое име.

[…]

3. Държавите членки гарантират, че непълнолетно лице има правото да подаде молба за международна закрила от свое име, ако е правоспособно да действа в процедури съгласно законодателството на съответната държава членка, чрез родителите си или други пълнолетни членове на семейството, чрез пълнолетно лице, което отговаря за него по силата на закона или съобразно практиката на съответната държава членка, или чрез представител“.

14 Член 8, параграф 1 от тази директива предвижда:

„При наличие на признаци, че граждани на трети държави или лица без гражданство, задържани в места за задържане или намиращи се на гранични контролно-пропускателни пунктове, включително в транзитните зони на външните граници, могат да пожелаят да подадат молба за международна закрила, държавите членки им предоставят информация относно възможността да направят това. В тези места за задържане и гранични зони държавите членки предвиждат осигуряването на устен превод, доколкото това е необходимо за улесняване на достъпа до процедурата за убежище“.

15 Член 24, параграф 3 от посочената директива гласи:

„Държавите членки гарантират, че когато за кандидатите е установено, че са кандидати, които се нуждаят от специални процедурни гаранции, за тях се предоставя подходяща подкрепа с цел да им се даде възможност по време на цялата процедура за убежище да се ползват от правата и да спазват задълженията, предвидени в настоящата директива.

Когато не може да се предостави такава подходяща подкрепа в рамките на процедурите, посочени в член 31, параграф 8 и член 43, по-специално когато държавите членки считат, че кандидатът се нуждае от специални процедурни гаранции в резултат на мъчение, изнасилване или други тежки форми на психологическо, физическо или сексуално насилие, държавите членки не прилагат, или престават да прилагат член 31, параграф 8 и член 43. Когато държавите членки прилагат член 46, параграф 6 по отношение на кандидати, за които член 31, параграф 8 и член 43 не могат да се прилагат съгласно настоящата алинея, държавите членки предоставят най-малко гаранциите, предвидени в член 46, параграф 7“.

16 Съгласно член 26 от същата директива:

„1. Държавите членки не могат да задържат определено лице единствено поради това, че е кандидат. Основанията и условията на задържане, както и гаранциите на разположение на задържаните кандидати са в съответствие с Директива [2013/33].

2. Ако кандидатът е задържан, държавите членки гарантират, че има възможност за бързо съдебно преразглеждане в съответствие с Директива [2013/33]“.

17 Член 28, параграф 1 от Директива 2013/32 гласи:

„Когато съществува сериозно основание да се счита, че кандидатът негласно е оттеглил молбата си или негласно се е отказал от нея, държавите членки гарантират, че решаващият орган взима решение за прекратяване на разглеждането на молбата или, при условие че решаващият орган смята молбата за неоснователна след подходящото ѝ разглеждане по същество в съответствие с член 4 от Директива [2011/95,] я отхвърля“.

18 Съгласно член 31, параграф 8 от тази директива:

„Държавите членки могат да предвидят ускоряване на процедура по разглеждане в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II и/или нейното извършване на границата в съответствие с член 43, ако:

а) кандидатът, при подаване на своята молба и излагането на фактите, е повдигнал въпроси, които нямат отношение към разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95]; или

б) кандидатът идва от сигурна страна на произход по смисъла на настоящата директива; или

в) кандидатът е заблудил органите, като е предоставил невярна информация или документи или е скрил информация или документи по отношение на своята самоличност и/или националност, които могат да имат отрицателно отражение за решението; или

г) когато има вероятност кандидатът злонамерено да е пристъпил към унищожаване или подправяне на лични или пътни документи, които биха помогнали за установяването на неговата самоличност или националност; или

д) кандидатът е представил очевидно непоследователна и противоречаща, очевидно невярна или недостоверна информация, която противоречи на проверена в достатъчна степен информация за страната на произход, и това прави неговата молба неубедителна по отношение на това дали отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95]; или

е) кандидатът е внесъл последваща молба за международна закрила, която не е допустима в съответствие с член 40, параграф 5; или

ж) кандидатът подава молба единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на предходно или предстоящо решение, което би довело до неговото репатриране; или

з) кандидатът е влязъл незаконно или е удължил незаконно своя престой на територията на държавата членка и без уважителна причина не се е явил пред органите или не е подал молба за международна закрила възможно най-скоро, предвид обстоятелствата, свързани с неговото влизане; или

и) кандидатът отказва да спазва задължението да даде пръстови отпечатъци […]; или

й) може да има сериозни причини, поради които да се смята, че кандидатът представлява опасност за националната сигурност или обществения ред на държавата членка; или кандидатът е бил принудително изгонен поради сериозни причини, свързани с националната сигурност или обществения ред по националното право“.

19 Член 33, параграф 2 от същата директива гласи:

„Държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима единствено ако:

а) друга държава членка е предоставила международна закрила;

б) страна, която не е държава членка, се счита за първа страна на убежище за кандидата по силата на член 35;

в) страна, която не е държава членка, се счита като сигурна трета страна за кандидата съгласно член 38;

г) молбата е последваща молба, когато не са се появили или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива [2011/95]; или

д) лице на издръжка на кандидата е подало молба, след като в съответствие с член 7, параграф 2 се е съгласило, че неговият случай е част от молбата, която е подадена от негово име, и когато не са налице обстоятелства в положението на лицето на издръжка, които да оправдават отделна молба“.

20 Член 39, параграф 1 от същата директива гласи:

„Държавите членки могат да предвидят, че не разглеждат или не разглеждат в пълен обем молба за международна закрила и сигурността на кандидат при неговите конкретни обстоятелства, както е описано в глава II, когато компетентният орган е установил въз основа на факти, че кандидатът се опитва да влезе или е влязъл нелегално на нейна територия от сигурна трета страна, в съответствие с параграф 2“.

21 Съгласно член 41, параграф 1 от Директива 2013/32:

„Държавите членки могат да направят изключение от правото за оставане на територията, когато дадено лице:

а) е подало първа последваща молба, която не е допълнително разгледана съгласно член 40, параграф 5, единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решение, което би довело до неговото неминуемо репатриране от посочената държава членка; или

б) подаде друга последваща молба за международна закрила в същата държава членка след окончателно решение, с което негова първа последваща молба е била счетена за недопустима съгласно член 40, параграф 5, или след окончателно решение за отхвърляне на молбата като неоснователна,

държавите членки могат да направят такова изключение единствено когато решаващият орган счита, че решението за връщане няма да доведе до пряко или непряко връщане в нарушение на международните задължения на тази държава членка и на нейните задължения към Съюза“.

22 Член 43 от същата директива е озаглавен „Процедури на границата“ и предвижда:

„1. Държавите членки могат да предвидят процедури в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II, за да вземат решение на границата или в транзитните си зони на държавата членка:

а) относно допустимостта съгласно член 33 на подадена на такова място молба; и/или

б) същността на молба по процедура съгласно член 31, параграф 8.

2. Държавите членки гарантират, че всяко решение, предвидено в рамките на процедурите по параграф 1, се постановява в разумен срок. Ако в срок от четири седмици не е взето решение, кандидатът получава правото да влезе на територията на държавата членка с цел молбата му за убежище да бъде разгледана в съответствие с другите разпоредби на настоящата директива.

3. В случай на или пристигания на голям брой хора, граждани на трета страна или лица без гражданство, които подават молби за международна закрила на границата или в транзитна зона, което прави невъзможно прилагането на практика на разпоредбите на параграф 1 тези процедури могат също да бъдат прилагани, когато и докато тези граждани на трети страни или лица без гражданство са нормално приютени на места в близост до границата или до транзитната зона“.

23 Член 46 от посочената директива гласи:

„[…]

5. Без да се засягат разпоредбите на параграф 6, държавите членки позволяват на кандидатите да останат на територията, докато изтече срокът, в който те упражнят правото си на ефективна защита, и когато това право е упражнено в рамките на този срок в очакване на резултата от защитата.

6. В случай на решение

а) дадена молба да се счита за очевидно неоснователна в съответствие с член 32, параграф 2 или за неоснователна след разглеждане в съответствие с член 31, параграф 8, освен в случаите, когато тези решения се основават на обстоятелствата, посочени в член 31, параграф 8, буква з);

б) дадена молба да се счита за недопустима съгласно член 33, параграф 2, букв[и] а), б) или г);

в) да бъде отхвърлено възобновяване на процедурата на кандидата, след като тя е била прекратена съгласно член 28; или

г) молбата да не бъде разглеждана или напълно разглеждана съгласно член 39;

съдът има правомощие да постанови по искане на въпросния кандидат или ex officio дали кандидатът може да остане на територията на държавата членка, ако от това решение произтича прекратяване на правото на кандидата да остане в държавата членка и когато в такива случаи националното право не предвижда право за оставане в държавата членка до приключване на процедурата по защитата.

[…]

8. Държавите членки позволяват на кандидата да остане на територията им до приключване на процедурата по параграфи 6 и 7 с оглед да се постанови дали кандидатът може да остане на територията.

[…]“.

*Директива 2013/33*

24 Съображение 17 от Директива 2013/33 гласи:

„Основанията за задържане, установени в настоящата директива, не засягат други основания за задържане, включително основания за задържане в рамките на наказателно производство, които са приложими съгласно националното право, без връзка с молбата за международна закрила на гражданина на трета държава или лицето без гражданство“.

25 Член 2 от посочената директива гласи:

„За целите на настоящата директива:

[…]

б) „кандидат“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, които са подали молба за международна закрила, по която още не е взето окончателно решение;

[…]

з) „задържане“ означава всяка мярка на изолиране на кандидат от държавата членка в определено място, където кандидатът е лишен от свободата си на придвижване;

[…]“.

26 Член 3, параграф 1 от посочената директива гласи:

„Настоящата директива се прилага по отношение на всички граждани на трети държави и лица без гражданство, които подават молба за международна закрила на територията, включително на границата, в териториалните води или в транзитните зони, на дадена държава членка, докато имат разрешение да останат на територията в качеството на кандидати, както и по отношение на членовете на семейството, ако молбата за международна закрила се отнася и до тях според националното право“.

27 Член 7 от същата директива предвижда:

„1. Кандидатите могат да се движат свободно на територията на приемащата държава членка или в рамките на зоната, която им е определена от тази държава членка. Определената зона не засяга неприкосновената сфера на личния живот и дава достатъчно възможност за движение, за да гарантира достъпа до всички предимства, предвидени с настоящата директива.

2. Държавите членки могат да определят мястото на пребиваване на кандидата по съображения за обществен интерес или обществен ред или, когато е необходимо, за нуждите на бързото обработване и ефективното проследяване на техните молби за международна закрила.

3. Държавите членки могат да предвидят, че за да се ползват от материалните условия на приемане, кандидатите трябва реално да пребиват в определено място, което е посочено от държавите членки. Тези решения, които могат да имат общ характер, се взимат за всеки случай поотделно и въз основа на националното право.

[…]“.

28 Съгласно член 8 от Директива 2013/33:

„1. Държавите членки не могат да задържат едно лице единствено поради това, че то е кандидат за международна закрила в съответствие с Директива [2013/32].

2. Когато се окаже необходимо и въз основа на преценка на всеки случай поотделно, държавите членки могат да задържат кандидат, ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки.

3. Кандидат може да бъде задържан единствено:

а) с цел установяване или проверка на неговата самоличност или националност;

б) с цел установяване на елементите, на които се основава молбата за международна закрила, което не би могло да бъде извършено, ако няма задържане, особено когато съществува риск кандидатът да се укрие;

в) с цел да се вземе решение в хода на процедура относно правото на кандидата да влезе на територията;

г) когато е задържан по процедура за връщане съгласно [Директива 2008/115], за да се подготви връщането и/или да се извърши процесът на извеждането и съответната държава членка може да докаже чрез обективни критерии, включително че кандидатът вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на убежище, че има разумни основания да се предположи, че той подава молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане;

д) когато това се налага с цел защита на националната сигурност или на обществения ред;

е) в съответствие с член 28 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 [година] за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство [(ОВ L 180, 2013 г., стр. 31].

Основанията за задържане трябва да са предвидени в националното право.

4. Държавите членки гарантират, че в националното право са предвидени правила във връзка с алтернативи на задържането, като задължение за редовно явяване пред органите, внасяне на парична гаранция или задължение лицето да остане на точно определено място“.

29 Съгласно член 9, параграф 2 от тази директива:

„Задържането на кандидата се постановява в писмена форма от съдебните или административните органи. В заповедта за задържане се посочват фактическите и правни основания за задържането“.

30 Съгласно член 10, параграф 1 от споменатата директива:

„Задържането на кандидатите се извършва по правило в специализирани центрове за задържане. Когато дадена държава членка не може да осигури настаняване в специализиран център за задържане и трябва да прибегне до настаняване в затвор, задържаният кандидат се отделя от обикновените затворници и се прилагат условията на задържане, предвидени в настоящата директива.

[…]“.

31 Член 11 от същата директива предвижда:

„1. Здравословното състояние, включително психичното здраве на задържаните кандидати, които са уязвими лица, е основна грижа на националните органи.

Когато бъдат задържани уязвими лица, държавите членки осигуряват редовно наблюдение и подходяща помощ, като вземат предвид тяхното особено положение, включително тяхното здравословно състояние.

2. Ненавършилите пълнолетие могат да бъдат задържани единствено като крайна мярка и след като се установи, че, по-леки алтернативни принудителни мерки не могат да бъдат ефективно приложени. Такова задържане е с възможно най-кратък срок и се полагат всички усилия за освобождаването на задържаните ненавършили пълнолетие и за настаняването им на подходящи за такива лица места.

Висшият интерес на ненавършилия пълнолетие, както е предвидено в член 23, параграф 2, е от първостепенно значение.

Когато бъдат задържани ненавършили пълнолетие, те имат възможността да се занимават с дейности за свободното време, включително с игри и с развлекателни дейности, подходящи за възрастта им.

3. Непридружените ненавършили пълнолетие се задържат само при изключителни обстоятелства. Полагат се всички усилия за освобождаване на непридружените ненавършили пълнолетие възможно най-скоро.

Непридружените ненавършили пълнолетие никога не се задържат в затвор.

Доколкото е възможно непридружените ненавършили пълнолетие се настаняват в институции, които разполагат с персонал и оборудване, съобразени с нуждите на лицата на тяхната възраст.

При задържането на непридружени ненавършили пълнолетие държавите членки гарантират, че те се настаняват отделно от пълнолетни лица.

[…]“.

32 Съгласно член 18, параграф 9 от Директива 2013/33:

„В надлежно обосновани случаи държавите членки могат по изключение да определят различни [правила] за материалните условия на приемане от [тези], които са предвидени в настоящия член, за разумен срок, колкото е възможно най-кратък, когато:

а) се изисква оценяване на специфичните нужди на кандидата, в съответствие с член 22,

б) възможностите за настаняване, които обикновено са налице, са временно изчерпани.

Тези различни условия трябва да отговарят при всички положения на основните нужди“.

33 Съгласно член 21 от тази директива:

„Държавите членки отчитат в националното право за прилагане на настоящата директива специфичното положение на уязвимите лица, като ненавършилите пълнолетие, непридружените ненавършили пълнолетие, хората с увреждания, възрастните хора, бременните жени, самотните родители с ненавършили пълнолетие деца, жертвите на трафик на хора, лицата с тежки здравословни проблеми, лицата с психични разстройства и лицата, които са понесли мъчения, изнасилвания или други тежки форми на психологическо, физическо или сексуално насилие, например жените — жертва на генитално осакатяване, в националното право за прилагане на настоящата директива“.

34 Член 22, параграф 1, трета алинея от споменатата директива гласи:

„Държавите членки гарантират, че подкрепата, предоставяна на кандидатите със специални потребности за приемане в съответствие с настоящата директива, е съобразена с техните специални потребности за приемане по време на цялата процедура за предоставяне на убежище и осигуряват подходящо наблюдение на положението им“.

***Унгарското право***

*Законът за правото на убежище*

35 Член 4, параграф 3 от Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Закон № LXXX от 2007 г. за правото на убежище, наричан по-нататък „Законът за правото на убежище“) гласи:

„[П]о отношение на лицата, които се нуждаят от специално третиране, разпоредбите на настоящия закон трябва да се прилагат, като се отчитат произтичащите от тяхното положение специфични нужди“.

36 Член 5, параграф 1 от Закона за правото на убежище предвижда:

„Кандидатът за убежище има право:

a) да пребивава на територията на Унгария в съответствие с условията, предвидени в настоящия закон, и да получи разрешение за пребиваване на унгарска територия в съответствие със специалната правна уредба;

b) да получава подпомагане, помощ и настаняване в съответствие с условията, предвидени в настоящия закон и в специалната правна уредба;

c) да бъде нает на работа на мястото, където се намира приемният център или на друго място, определено от работодател публичноправен субект, за срок от девет месеца след подаване на молбата за убежище, а след този срок — в съответствие с общите правила, приложими за чужденците“.

37 Член 29 от този закон предвижда:

„Осигуряват се условия на приемане, които отчитат специфичните нужди на лицата, които се нуждаят от специално третиране“.

38 Съгласно член 30, параграф 3 от споменатия закон:

„При приемането на решение, с което се ограничава или се отнема ползването на материалните условия на приемане,

a) компетентният орган в областта на убежището трябва да вземе предвид индивидуалното положение на кандидата за убежище, и в частност дали той се нуждае от специално третиране, и

b) ограничаването или отнемането трябва да бъдат пропорционални на извършеното престъпление“.

39 Член 31/A от същия закон предвижда:

„1. За целите на провеждане на процедура за предоставяне на убежище или на процедура за прехвърляне по Регламент [№ 604/2013] компетентният орган в областта на убежището може — като спазва ограниченията по член 31/B — да задържи кандидат за убежище, чието разрешение за пребиваване се основава само на обстоятелството, че е подало молба,

a) когато това би позволило да се установи самоличността или гражданството на заинтересованото лице, ако те не са установени със сигурност,

b) когато по отношение на заинтересованото лице се води процедура за връщане и има обективни обстоятелства — като например това, че то вече е имало възможност да получи достъп до процедура за международна закрила — които позволяват да се докаже, или пък има разумни основания, които позволяват да се предположи, че то подава молба за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане,

c) за да се установят фактите и обстоятелствата, на които се основава молбата за убежище, когато това не би могло да се извърши без задържане, и в частност когато съществува риск заинтересованото лице да се укрие,

d) когато това се налага с цел защита на националната сигурност или на обществения ред,

e) когато молбата е подадена в международната зона на летище,

f) или когато задържането е необходимо, за да се гарантира изпълнението на процедура за прехвърляне по Регламент [№ 604/2013], и съществува сериозен риск заинтересованото лице да се укрие.

[…]

2. Задържането на кандидатите за убежище се разпорежда след преценка на всеки случай поотделно и само ако преследваната цел не може да бъде постигната с мярка, която гарантира, че съответното лице няма да се укрие.

[…]

5. Задържането на кандидатите за убежище се постановява с решение, което подлежи на изпълнение от момента на връчването му.

[…]“.

40 Член 31/B от Закона за правото на убежище предвижда:

„1. Задържане не може да се постановява единствено поради това, че е подадена молба за убежище.

2. Не може да се постановява задържане на непридружено ненавършило пълнолетие лице.

3. Задържане на семейства с ненавършили пълнолетие деца може да се постановява само като крайна мярка, като се отчита преди всичко висшият интерес на децата.

[…]“.

41 Член 32/D, параграф 1 от този закон предвижда:

„Молбата е декларация, която е представена от страна и въз основа на която компетентният орган в областта на убежището открива административно производство“.

42 Съгласно член 35 от посочения закон:

„1. Процедурата за предоставяне на убежище започва с подаване на молба за убежище пред компетентния орган в областта на убежището. Кандидатът за убежище е в процедура за предоставяне на убежище:

a) считано от датата, на която лично е подал молба за международна закрила пред компетентния орган в областта на убежището, или

b) ако е подал молба за международна закрила пред друг орган, считано от датата, на която тази молба е регистрирана от компетентния орган в областта на убежището,

до съобщаването на решението, с което се слага край на процедурата, когато то не подлежи повече на обжалване.

[…]“.

43 Член 51 от същия закон предвижда:

„1. Когато не са изпълнени условията за прилагане на регламент[и] [№ 604/2013 и № 118/2014], компетентният орган в областта на убежището се произнася по допустимостта на молбата и по наличието на условия за разглеждането ѝ по същество в ускорена процедура.

2. Молбата е недопустима, ако:

[…]

e) има трета страна, която може да се счита като сигурна трета страна за кандидата.

[…]

7. Молбата може да се разгледа в ускорена процедура, ако кандидатът:

[…]

h) е влязъл незаконно на територията на Унгария или незаконно е удължил пребиваването си и не е подал молба за убежище в разумен срок, въпреки че до този момент е имал възможност да направи това, и не може да посочи основателни причини за забавянето;

[…]“.

44 Член 53 от Закона за правото на убежище гласи:

„1. Компетентният орган в областта на убежището отхвърля молбата с определение, когато установи, че е налице някое от условията по член 51, параграф 2.

2. Решение, с което молбата се отхвърля като недопустима или което е постановено в ускорена процедура, подлежи на обжалване в съдебно-административно производство.

[…]

6. В съдебно-административните производства обжалването не води до спиране на изпълнението на решението, с изключение на решенията в областта на убежището, приети в приложение на член 51, параграф 2, буква e) и параграф 7, буква h)“.

45 На 15 септември 2015 г. влиза в сила Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Закон № CXL от 2015 г. за изменение на някои закони в контекста на управление на масовата имиграция) (*Magyar Közlöny* 2015/124, наричан по-нататък „Законът за управление на масовата имиграция“). Законът за управление на масовата имиграция, който изменя по-специално Закона за правото на убежище, въвежда понятията „кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция“ и „процедура на границата“. Той предвижда и създаване на транзитни зони, в които се прилагат процедурите за предоставяне на убежище.

46 Законът за управление на масовата имиграция предвижда, че в „кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция“, молбите, които са подадени в транзитните зони на границата, се разглеждат по реда на процедурата на границата.

47 В това отношение Законът за управление на масовата имиграция въвежда член 71/A в Закона за правото на убежище, който гласи:

„1) Когато чужденецът подава молбата си в транзитната зона:

a) преди да влезе на територията на Унгария, или

b) след като е заловен на територията на Унгария в рамките на осемкилометрова ивица по протежение на външната граница по смисъла на член 2, точка 2 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) [(ОВ L 77, 2016 г., стр. 1),] или от обозначаващите границата знаци и е ескортиран до място извън входа на съоръжение за опазване на реда по границата, предвидена в Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Закон № LXXXIX от 2007 г. за държавната граница),

разпоредбите на настоящата глава се прилагат при спазване на предвидените в настоящия член изключения.

2) Докато трае процедурата на границата, кандидатите за убежище не се ползват от правата по член 5, параграф 1, букви a) и c).

3) Компетентният орган в областта на убежището се произнася с предимство по допустимостта на молбата за убежище в срок до 8 дни от подаването ѝ. Той незабавно съобщава решението си.

4) Ако са изминали повече от четири седмици от подаването на молбата, отдел „Миграция“ към полицията разрешава влизането в страната в съответствие с разпоредбите на закона.

5) Ако молбата не е недопустима, отдел „Миграция“ към полицията разрешава влизането в страната в съответствие с разпоредбите на закона.

6) Ако влизането на територията на Унгария е разрешено, компетентният орган в областта на убежището провежда процедурата за предоставяне на убежище в съответствие с общите правила.

7) Правилата на процедурата на границата не се прилагат по отношение на лицата, които имат нужда от специално третиране.

[…]“.

48 Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Закон № XX от 2017 г. за изменение на някои закони, свързани с подсилването на прилаганата в охраняемата гранична зона процедура) (*Magyar Közlöny* 2017/39, наричан по-нататък „Закон № XX от 2017 г.“) предвижда още хипотези, при които правителството може да обяви „кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция“ по смисъла на Закона за правото на убежище, и изменя текстовете, допускащи в такива случаи дерогиране на общите разпоредби на този закон.

49 След влизането в сила на Закон № XX от 2017 г. член 80/A от Закона за правото на убежище предвижда:

„1. Кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, може да бъде обявена:

a) ако броят на пристигащите в Унгария кандидати за убежище надвишава средно:

aa) 500 души на ден в рамките на един месец,

ab) 750 души на ден в рамките на две последователни седмици или

ac) 800 души на ден в рамките на една седмица,

b) ако броят на намиращите се в транзитните зони в Унгария лица — с изключение на тези, които оказват помощ на чуждестранните граждани — надвишава средно:

ba) 1000 души на ден в рамките на един месец;

bb) 1500 души на ден в рамките на две последователни седмици; или

bc) 1 600 души на ден в рамките на една седмица;

c) ако освен в случаите по букви a) и b) възникне обстоятелство, свързано с миграционна обстановка, която:

ca) представлява пряка заплаха за сигурността на унгарската външна граница по смисъла на член 2, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници;

cb) представлява пряка заплаха за обществената сигурност, обществения ред или общественото здраве в 60-метровата ивица от територията на Унгария по протежение на външната унгарска граница по смисъла на член 2, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници или по протежение на обозначаващите границата знаци, или пък на друго място от територията на Унгария, ако по-специално в приемен център или в обект за настаняване на чужденци в тази ивица или на това друго място и околностите му избухнат конфликти или бъдат извършени актове на насилие.

2. По инициатива на ръководителя на националната полиция и на ръководителя на компетентния орган в областта на убежището и по предложение на компетентния министър правителството може с постановление да обяви кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция. Такава ситуация може да бъде обявена за цялата унгарска територия или само за част от нея.

[…]

4. Постановлението на правителството по параграф 2 е със срок на действие до шест месеца, освен ако правителството не удължи този срок. То може да направи това, ако към момента на удължаването са изпълнени условията за обявяване на кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция.

[…]

6. При кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, разпоредбите на членове 80/B—80/G се прилагат само на определената с постановлението на правителството по параграф 2 територия и само доколкото това се налага за преодоляване на първопричините за тази ситуация и справянето с нея“.

50 Член 80/H от Закона за правото на убежище гласи:

„При кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, разпоредбите на глави I—IV и V/A—VIII се прилагат при спазване на изключенията по членове 80/I-80/K“.

51 Член 80/I от същия закон предвижда:

„Не се прилагат следните разпоредби:

[…]

b) член 35, параграфи 1 и 6;

[…]

i) членове 71/A—72“.

52 Съгласно член 80/J от посочения закон:

„1. Молбата за убежище се подава лично пред компетентния орган и само в транзитната зона, освен ако кандидатът за убежище:

a) е обект на принудителна мярка, на мярка или присъда, които ограничават личната свобода,

b) е обект на задържане, разпоредено от компетентния орган в областта на убежището,

c) пребивава законно на територията на Унгария и не прави искане да бъде настанен в приемен център.

2. Кандидатът е в процедура за предоставяне на убежище от момента, в който подаде молбата си за международна закрила пред компетентния орган, до връчването на постановеното в края на процедурата решение, когато същото вече не подлежи на обжалване.

3. Чужденец, който е в незаконен престой на територията на Унгария и който декларира намерение да подаде молба за убежище, се ескортира от полицията до място извън входа на съоръжение за опазване на реда по границата по Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Закон № LXXXIX от 2007 г. за държавната граница). Заинтересованото лице може да подаде молбата си за убежище в съответствие с разпоредбите на параграф 1.

4. По време на процедурата кандидатите за убежище, пребиваващи в транзитната зона, нямат правата, посочени в член 5, параграф 1, букви а) и с).

5. Компетентният орган в областта на убежището определя транзитната зона като място на престой на кандидата за убежище до влизането в сила на разпореждането за прехвърляне по реда на Регламент [№ 604/2013] или на решението, което вече не подлежи на обжалване. Кандидатът за убежище може да напусне транзитната зона през централния вход.

6. Ако кандидатът за убежище е непридружено ненавършило 14 години лице, след влизането му в страната компетентният орган в областта на убежището провежда процедурата за предоставяне на убежище в съответствие с общите правила. Той незабавно му намира място за временно настаняване, като едновременно с това отправя искане до органа по настойничеството и попечителството да определи настойник, който да закриля и представлява ненавършилото пълнолетие лице. Настойникът трябва да бъде определен в осемдневен срок от получаването на искането на компетентния орган в областта на убежището. Органът по настойничеството и попечителството незабавно съобщава името на определения настойник на непридруженото ненавършило пълнолетие лице и на компетентния орган в областта на убежището“.

53 Съгласно член 80/K от същия закон:

„1. Решение, с което молбата е отхвърлена поради недопустимост, или което е издадено в рамките на ускорена процедура, може да бъде обжалвано в тридневен срок. Компетентният орган в областта на убежището предава в тридневен срок на юрисдикцията жалбата заедно с документите по случая и писмено становище.

2. Компетентният орган в областта на убежището взема решение въз основа на информацията, с която разполага, или прекратява процедурата, ако кандидатът за убежище:

[…]

d) напусне транзитната зона.

[…]

4. Решението за прекратяване на процедурата в приложение на параграф 2 по-горе не подлежи на обжалване в рамките на съдебно-административно производство.

[…]

7. Решения, които се отнасят до напуснали транзитната зона кандидати за убежище, се съобщават чрез обявление. […]

[…]

10. След като му бъде съобщено решение, което повече не подлежи на обжалване, кандидатът за убежище напуска транзитната зона.

11. Ако подаде нова молба, след като по предходната му молба е постановено окончателно решение за прекратяване на процедурата или за отказ, кандидатът за убежище губи правата по член 5, параграф 1, букви а)—с)“.

*Закон за държавната граница*

54 Член 5 от Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Закон № LXXXIX от 2007 г. за държавната граница) (Magyar Közlöny 2007/88, наричан по-нататък „Законът за държавната граница“) гласи:

„1. В съответствие с настоящия закон територията на Унгария в 60-метровата ивица по протежение на външната унгарска граница по смисъла на член 2, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници или по протежение на обозначаващите тази граница знаци може да бъде използвана за изграждане, монтиране или експлоатация на съоръжения за опазване на реда по границата — в това число и на такива по член 15/A — и за изпълнение на задачите, свързани с отбраната и националната сигурност, управлението на бедствия, наблюдението на границите, убежището и контрола на миграцията.

1 bis. На територията на Унгария, в 8-километровата ивица по протежение на външната унгарска граница по смисъла на член 2, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници или по протежение на обозначаващите тази граница знаци, полицията може да задържа чужденци, които са в незаконен престой на територията на Унгария, и да ги ескортира до място извън входа на най-близкото съоръжение по параграф 1, освен в случай на подозрение за извършено престъпление.

1 ter. При кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, полицията може да задържа на територията на Унгария незаконно пребиваващи в нея чужденци и да ги ескортира до място извън входа на най-близкото съоръжение по параграф 1, освен в случай на подозрение за извършено престъпление.

[…]“.

55 Член 15/A от този закон гласи:

„1. В зоната по член 5, параграф 1 може да се създаде транзитна зона, която служи като място за временен престой на лицата, кандидатстващи да получат убежище или субсидиарна закрила […], и като място, където се провеждат процедурите в областта на убежището и миграционния контрол и в което са разположени необходимите за тази цел обекти.

2. Кандидат за международна закрила, който се намира в транзитната зона, може да влезе на територията на Унгария:

a) когато компетентният орган в областта на убежището вземе решение, с което му предоставя международна закрила,

b) когато са изпълнени условията за прилагане на общите правила относно процедурата за предоставяне на убежище, или

c) когато е необходимо да се приложат разпоредбите на член 71/A, параграфи 4 и 5 от Закона за правото на убежище.

2 bis В кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, влизането на територията на Унгария на кандидат за международна закрила, който се намира в транзитна зона, може да бъде разрешено в случаите, посочени в параграф 2, букви a) и b).

3. В транзитната зона публичните органи изпълняват функциите си и упражняват правомощията си в съответствие с приложимата по отношение на тях правна уредба.

4. В отклонение от разпоредбите по параграф 1 при кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, съоръжение, разположено в място, различно от посоченото в член 5, параграф 1, може също да бъде определено за транзитна зона“.

*Административнопроцесуалният кодекс*

56 Член 39, параграф 6 от Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Закон № I от 2017 г. за приемане на Административнопроцесуалния кодекс) (*Magyar Közlöny* 2017/30, наричан по-нататък „Административнопроцесуалният кодекс“) гласи:

„Освен ако в настоящия закон не е предвидено друго, жалбата не спира влизането в сила на административния акт“.

57 Член 50 от Административнопроцесуалния кодекс предвижда:

„1. Всеки, който счита, че административен акт или оставяне в сила на породени от такъв акт последици нарушават негово право или негов законен интерес, може на всеки етап от производството да подаде молба за незабавна съдебна защита до сезирания компетентен съд, за да предотврати настъпването на непосредствена опасност от увреждане, да получи временно решение по правния спор или да запази породилото го положение.

2. С молба за незабавна защита може да се поиска:

а) суспензивно действие,

[…]“.

*Постановление на правителството 301/2007*

58 Член 33 от Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (Постановление на правителството 301/2007. (XI. 9.) за прилагане на Закона за правото на убежище) (*Magyar Közlöny* 2007/151) предвижда:

„1. Компетентният орган в областта на убежището е длъжен да настани отделно в приемния център кандидат за убежище, който се нуждае от специално третиране, ако индивидуалното му състояние налага това.

2. Доколкото е възможно, следва да се следи за запазване на целостта на семейството и в случаите на отделно настаняване на лице, което се нуждае от специално третиране“.

59 Член 34, параграф 1 от това постановление предвижда:

„Освен разпоредбите на членове 26 и 27, кандидатите за убежище, които се нуждаят от специално третиране — доколкото такова се налага от индивидуалното им състояние и въз основа на медицинска експертиза — имат право на безплатен достъп до необходимите с оглед на здравословното им състояние здравни услуги, рехабилитационни мерки, психологически грижи, включително услуги в областта на клиничната психология, както и до психотерапевтично лечение“.

**Досъдебната процедура**

60 На 11 декември 2015 г. Комисията изпраща на Унгария официално уведомително писмо, в което твърди, че тази държава членка е нарушила по-специално член 46, параграфи 1, 3, 5 и 6 от Директива 2013/32.

61 В отговора си на официалното уведомително писмо Унгария твърди, че правната ѝ уредба е съвместима с правото на Съюза.

62 На 7 март 2017 г. Унгария приема Закон № XX от 2017 г. Комисията счита, че този закон може да породи нови опасения в допълнение към вече изложените в официалното уведомително писмо.

63 На 18 май 2017 г. Комисията изпраща на Унгария допълнително официално уведомително писмо, с което я обвинява, че не е изпълнила задълженията си по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, по членове 3, 6 и 7, член 24, параграф 3, член 31, параграф 8, членове 33, 38 и 43 и член 46, параграфи 1, 3, 5 и 6 от Директива 2013/32, както и по членове 2, 8, 9, 11 и член 17, параграф 2 от Директива 2013/33 във връзка с член 2, буква ж) и член 17, параграфи 3 и 4 от същата директива, и накрая по членове 6, 18 и 47 от Хартата.

64 Унгария отговаря на допълнителното официално уведомително писмо с писмо от 18 юли 2017 г., след което допълва отговора си на 2 октомври и 20 ноември 2017 г. Като заявява, че счита законодателството си за съвместимо с правото на Съюза, тази държава членка все пак изменя някои от текстовете си.

65 На 8 декември 2017 г. Комисията изпраща на Унгария мотивирано становище, което ѝ е връчено още същия ден и съгласно което тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, по членове 3 и 6, член 24, параграф 3, член 43 и член 46, параграфи 3, 5 и 6 от Директива 2013/32 и по член 2, буква з) и членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33 във връзка с членове 6, 18 и 47 от Хартата:

– като в производството по обжалване на решение, с което се отхвърля молба за международна закрила, ограничава обхвата на проверката, предвидена в член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, до въпросите от фактическо и правно естество, разгледани при приемането на решението,

– като не транспонира в националното си право член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 и приема разпоредби, които дерогират от общото правило за „автоматично суспензивно действие“ в случаи, които не попадат в приложното поле на член 46, параграф 6 от същата директива,

– като отвежда принудително до другата страна на граничните заграждения незаконно гражданите на трети страни, които са в незаконен престой на територията на Унгария, без да спазва процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115,

– като предвижда, че молбата за убежище трябва да се подава лично пред компетентния орган и само в транзитната зона,

– като изисква спрямо всички кандидати за убежище, с изключение на непридружените ненавършили 14 години лица, да се прилага процедура, вследствие на която докато трае процедурата за предоставяне на убежище, тези кандидати за убежище трябва да останат задържани в обекти в транзитните зони, които могат да напуснат само в посока към Сърбия, като това задържане не е осигурено с подходящите гаранции,

– като свежда от осем на три дни срока за подаване на молба за контрол на взети на първо ниво решения за отхвърляне на молба за убежище.

66 Унгария отговаря на мотивираното становище на 8 февруари 2018 г., като потвърждава позицията си, че правната ѝ уредба е съвместима с правото на Съюза.

67 Тъй като счита изложените от Унгария доводи за неубедителни, на 21 декември 2018 г. Комисията решава да предяви разглеждания иск.

## По иска

### *Предварителни бележки*

68 Съгласно постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок (решение от 28 януари 2020 г., Комисия/Италия (Директива за борба със забавянето на плащания по търговски сделки), C-122/18, EU:C:2020:41, т. 58 и цитираната съдебна практика). Ето защо наличието на твърдяното неизпълнение на задължения следва да се прецени с оглед на състоянието на вътрешното законодателство, което е в сила именно към тази дата (вж. в този смисъл решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 23 и 24).

69 В съдебното заседание Унгария потвърждава, че към момента на изтичане на определения с мотивираното становище на Комисията срок, а именно 8 февруари 2018 г., на цялата територия на Унгария се прилагат разпоредбите на Закон № XX от 2017 г., тъй като действието на постановлението на правителството за обявяване на „кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция“ по смисъла на Закона за правото на убежище на цялата територия на страната е било продължено поне до тази дата.

70 От това следва, че при разглеждането на съвместимостта на унгарската правна уредба с разпоредбите на правото на Съюза, за които Комисията счита, че са нарушени от Унгария, Съдът трябва да вземе предвид измененията, внесени в тази правна уредба със Закон № XX от 2017 г.

### *По първото твърдение за нарушение, свързано с достъпа до процедурата за международна закрила*

#### *Доводи на страните*

71 Комисията счита, че Унгария е нарушила членове 3 и 6 от Директива 2013/32, като е изисквала молбата за убежище да се подава лично и само в транзитните зони Рьоске (Унгария) и Томпа (Унгария), достъпът до които е бил силно ограничен от унгарските органи.

72 В това отношение, на първо място, Комисията отбелязва, че когато е обявено кризисно положение, предизвикано от масова миграция, член 80/J, параграф 1 от Закона за правото на убежище, въведен със Закон № XX от 2017 г., по принцип изисква всяка молба за убежище да бъде подадена лично в транзитните зони Рьоске и Томпа на сръбско-унгарската граница.

73 Освен това Комисията поддържа, че унгарските власти разрешават много ограничен брой влизания на ден в посочените транзитни зони. В този смисъл било установено, че считано от 23 януари 2018 г., се допускало влизането на само едно лице на ден, което налагало да се чака няколко месеца, за да може да се влезе в някоя от тях и да се подаде там молба за международна закрила.

74 Допускането в транзитните зони Рьоске и Томпа се осъществявало въз основа на неофициален списък на чакащи, който „общностните лидери“ предоставяли на унгарските органи. На ивицата земя между сръбско-унгарската граница и споменатите транзитни зони нямало никаква изградена инфраструктура, поради което малко от чакащите стоели пред входа им, а повечето отсядали в околните сръбски села.

75 На второ място, Комисията отбелязва, че съгласно членове 3 и 6 от Директива 2013/32 държавите членки трябва да предоставят на всяко лице, което иска да получи международна закрила, възможност да подаде молба на тяхна територия и, след като пристигне там, да има достъп до предвидената за целта процедура. Това изискване важало независимо от третата страна, през която съответният кандидат е преминал, за да стигне до границата на държава членка.

76 Като разрешавала само на намиращите се в транзитните зони Рьоске и Томпа лица да представят и да регистрират молба за международна закрила и като изключително много ограничавала достъпа до тези зони, Унгария не предоставяла възможност на намиращите се на границата ѝ лица да подадат молба за международна закрила и да я регистрират в предвидения в Директива 2013/32 срок.

77 Комисията счита, че независимо от точния брой на чакащите лица, система, която обвързва предвиденото в член 6 от Директива 2013/32 право на регистриране на молба с условие тази молба да бъде подадена на конкретно място, достъпът до което дълго време е ограничен, не е в съответствие с предвиденото в същия член правило за гарантиране на своевременен достъп до процедурата.

78 В отговор Унгария посочва, на първо място, че кандидатите за международна закрила нямат право да избират от коя държавата да искат убежище и че част от лицата по границата ѝ не бягат, за да се спасят от пряко застрашаващи живота им преследвания.

79 Следвало да се отчита не само член 6, параграф 1 от Директива 2013/32, но и член 6, параграфи 2 и 3 от същата директива, от който се установявало, че законодателят на Съюза допуска държавите членки да изискват от кандидатите за международна закрила да подават молбите си лично на определено място, което във всички случаи предполагало изключване на възможността за едновременно подаване на много голям брой молби.

80 Директива 2013/32 не определяла броя на местата, на които всяка държава членка трябвало да осигури възможност за подаване на молби за убежище. Към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок по пътя на кандидатите за международна закрила на територията на Унгария имало две транзитни зони, разположени съответно в Рьоске и Томпа, в които можело да се подават такива молби. Освен това повечето незаконно влизащи в Унгария лица се опитвали да преминат сръбско-унгарската граница в близост до транзитните зони, така че от тези лица можело разумно да се очаква да подадат молба в посочените транзитни зони.

81 Това означавало, че правото на Съюза допуска разпоредба като член 80/J, параграф 1 от Закона за правото на убежище, която впрочем се прилагала само при обявяване на „кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция“.

82 Унгария отбелязва също и че такава кризисна ситуация може да се обяви по-специално на основание на национални изисквания в областта на обществения ред и вътрешната сигурност. В случая за 2018 г. в Унгария са извършени повече от 17 000 престъпления, свързани с незаконната имиграция. В този смисъл задължението молбите за международна закрила да се подават в транзитните зони спомагало за по-ефективна борбата с трафика на хора и отговаряло на изискването за защита на границите на Шенгенското пространство.

83 Освен това член 80/J, параграф 1 от Закона за правото на убежище предвиждал изключения от задължението за подаване на молба за убежище в посочените транзитни зони. Така например законно пребиваващите на територията на Унгария лица можели да подадат молба на което и да било разположено в нея за целта място.

84 Освен това след подаване на молбата в съответната транзитна зона процедурата се провеждала по общия ред. В този смисъл член 32/D от Закона за правото на убежище предвиждал, че компетентният орган в областта на убежището открива процедурата незабавно след подаването на молбата. Регистрацията на молбата се извършвала следователно непосредствено или във всички случаи не по-късно от 24 часа след подаването ѝ в съответната транзитна зона в съответствие с член 6, параграф 1 от Директива 2013/32.

85 На второ място, Унгария оспорва твърдението, че достъпът до транзитните зони е ограничен. Дори и да били запознати с практиката кандидатите за убежище, които имат достъп до процедура за предоставяне на убежище в Сърбия или получават от тази трета държава помощ, да се явяват пред посочените транзитни зони по списъци, изготвени от самите тях, от сръбските органи или от някои организации, унгарските органи все пак нямали никакво влияние върху така определяния ред и не участвали по никакъв начин в изготвянето или използването на такива списъци.

86 Накрая, обратно на твърдяното от Комисията, липсата на дълги опашки от чакащи пред местата, откъдето се влиза в транзитните зони Рьоке и Томпа, се обяснявала по-скоро с това, че за съответните лица вече била открита процедура за предоставяне на убежище в Сърбия и че те получавали помощ в тази държава.

*Съображения на Съда*

87 Първото твърдение на Комисията за нарушение по същество е, че Унгария, като е разрешила достъп до транзитните зони Рьоске и Томпа, разположени в непосредствена близост до сръбско-унгарската граница, само на много малък брой идващи от Сърбия лица, въпреки че те могат да подадат молби за международна закрила само лично и само в тези транзитни зони, е нарушила членове 3 и 6 от Директива 2013/32.

88 На първо място, следва да се отбележи, първо, че съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2013/32 тази директива се прилага за всяка молба за международна закрила, която е подадена на територията на държави членки, включително на граница, в териториални води или в транзитна зона.

89 Второ, член 6 от споменатата директива, който е озаглавен „Достъп до процедурата“, предвижда в параграф 1, че когато дадено лице подава молба за международна закрила до орган, който съгласно националното право е компетентен да регистрира подобни молби, регистрацията се извършва не по-късно от 3 работни дни след подаването на молбата. Член 6, параграф 1, втора

алинея от същата директива уточнява, че ако молбата за международна закрила е подадена до други органи, които има вероятност да получат подобни молби, но не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното право, държавите членки се уверяват, че регистрацията се извършва не по-късно от 6 работни дни след подаването на молбата.

90 Законодателят на Съюза е възприел следователно широко определение за органи, които макар да не са компетентни да регистрират молби за международна закрила, все пак има вероятност да получат такива молби по смисъла на член 6, параграф 1, втора алинея от Директива 2013/32. В този смисъл национален орган трябва принципно да се счита за такъв, ако съществува вероятност гражданин на трета страна или лице без гражданство да подаде до него молба за международна закрила (вж. в този смисъл решение от 25 юни 2020 г., Ministerio Fiscal (Орган, който има вероятност да получи молба за международна закрила), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, т. 57—59). Впрочем член 6, параграф 1, трета алинея от посочената директива изрично посочва като такива органи полицията, граничните служители, имиграционните органи и служителите на местата за задържане.

91 Трето, когато едновременното подаване на молби за международна закрила от голям брой граждани на трети страни или лица без гражданство на практика затруднява спазването на сроковете, определени в член 6, параграф 1 от посочената директива, член 6, параграф 5 от същата директива допуска по изключение държавите членки да регистрират молбите за международна закрила в срок от десет работни дни след подаването им.

92 Четвърто, следва да се добави, че съгласно член 6, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/32 лице, което е подало молба за международна закрила, трябва да разполага с действителна възможност да внесе своята молба възможно най-скоро, като се има предвид, че държавите членки могат, без да се засяга посоченото право, да поставят изискване молбите за международна закрила да бъдат подавани лично и/или на определено място.

93 От изложеното следва, че държавите членки поначало са длъжни да регистрират всяка молба за международна закрила, подадена от гражданин на трета страна или от лице без гражданство, до националните органи, които попадат в приложното поле на тази директива, и впоследствие са длъжни да следят засегнатите лица да имат действителна възможност да внесат своята молба възможно най-скоро (вж. в този смисъл решение от 25 януари 2018 г., Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, т. 76).

94 При това положение следва да се подчертае, на второ място, че както потвърждава Комисията в съдебното заседание, първото ѝ твърдение за нарушение се отнася не до самата процедура за регистрация или за внасяне на молбите за международна закрила, а до правилата, по които тези молби трябва да могат първо да се подадат до унгарските органи.

95 В това отношение е важно да се отбележи, първо, че съгласно член 7 от Директива 2013/32 държавите членки са длъжни да гарантират, че всеки гражданин на трета страна или лице без гражданство има право да подаде молба за международна закрила от свое име или чрез трето лице.

96 Следователно член 7 във връзка с член 3, параграф 1 от посочената директива предоставя на всеки гражданин на трета страна или лице без гражданство правото да подаде молба за международна закрила, включително на границата на държава членка или в нейни транзитни зони. Макар наистина, както отбелязва Унгария, член 6, параграф 3 от посочената директива да допуска държавите членки да поставят изискване молбите за международна закрила да бъдат подавани на определено място, следва все пак да се отбележи, че няма разпоредба от същата директива, която да предвижда такова правило за подаването на молбите за международна закрила.

97 Впрочем молба за международна закрила се счита за подадена от момента, когато съответното лице изрази пред органите по член 6, параграф 1 от Директива 2013/32 воля да се ползва от международна закрила, като изразяването на такава воля не може да бъде подчинено на каквито и да било административни формалности (вж. в този смисъл решение от 25 юни 2020 г., Ministerio Fiscal (Орган, който има вероятност да получи молба за международна закрила), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, т. 93 и 94).

98 Ето защо от член 6 от Директива 2013/32 следва, че всеки гражданин на трета страна или лице без гражданство има право да подаде молба за международна закрила до някой от посочените в този член органи, като заяви пред него волята си да се ползва от международна закрила.

99 Второ, следва да се подчертае, че подаването на молбата за международна закрила до някой от посочените в член 6 от Директива 2013/33 органи представлява основен етап от процедурата по предоставяне на международна закрила.

100 Всъщност гражданин на трета страна или лице без гражданство придобива качеството на кандидат за международна закрила по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2013/32 от момента, в който подаде такава молба (решение от 25 юни 2020 г., Ministerio Fiscal (Орган, който има вероятност да получи молба за международна закрила), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, т. 92).

101 Освен това срокът, в който молбата за международна закрила трябва да бъде регистрирана в съответствие с член 6, параграф 1 от посочената директива, започва да тече от датата на подаването на молбата, като член 6, параграф 2 от същата директива изисква да се предостави възможност на кандидата да я внесе възможно най-скоро. Следва още да се подчертае, че от внасянето на молбата за международна закрила започва да тече и срокът, в който решаващият орган трябва по принцип да се произнесе по нея съгласно член 31 от същата директива.

102 Правото да се подаде такава молба обуславя следователно ефективното зачитане на правата тази молба да бъде регистрирана и след това внесена и разгледана в предвидените в Директива 2013/32 срокове, като в крайна сметка обуславя и ефективността на правото на убежище, гарантирано с член 18 от Хартата.

103 Поради това държава членка не може неоправдано да забавя момента, в който предоставя възможност на съответното лице да подаде молба за международна закрила, без да наруши така полезното действие на член 6 от посочената директива.

104 Трето, следва да се припомни, че самата цел на Директивата, както се посочва по-специално в член 6, параграф 1 от нея, е да гарантира ефективен и бърз достъп до процедура за международна закрила (решение от 25 юни 2020 г., Ministerio Fiscal (Орган, който има вероятност да получи молба за международна закрила), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, т. 82).

105 Тази цел се потвърждава и от член 8, параграф 1 от същата директива. Всъщност целта на посочената разпоредба е да улесни подаването на молби за международна закрила, като задължи по-специално държавите членки при наличие на признаци, че граждани на трети страни или лица без гражданство, намиращи се на гранични контролно-пропускателни пунктове, включително в транзитните зони на външните граници, могат да пожелаят да подадат молба за международна закрила, да им предоставят информация относно възможността да направят това.

106 От всички изложени съображения следва, че член 6 от Директива 2013/32 налага на държавите членки да гарантират на съответните лица възможност за ефективно упражняване на правото им да подадат молба за международна закрила, включително на границата, от момента, в който изразят воля за това, за да може тази молба да бъде регистрирана, внесена и разгледана при действително спазване на определените в тази директива срокове.

107 Следва да се провери дали в случая Унгария е изпълнила това изискване.

108 В това отношение тази държава членка потвърждава, че член 80/J от Закона за правото на убежище изисква от пристигащите от Сърбия и желаещи да получат достъп в Унгария до процедурата за международна закрила граждани на трети страни и лица без гражданство не само да внесат, но и да подадат молбите си за международна закрила в една от двете транзитни зони Рьоске и Томпа.

109 В това отношение в становището си Унгария уточнява, че определеният в член 6, параграф 1 от Директива 2013/32 срок за регистрация на молба за международна закрила не може да започне да тече, докато кандидатите за международна закрила не влязат в някоя от посочените транзитни зони. От това следва, че молбите им могат да бъдат подадени само в посочените зони, което Унгария впрочем потвърждава в съдебното заседание.

110 Като се има предвид това предварително уточнение, следва да се провери дали, както поддържа Комисията, унгарските органи драстично са ограничили броя лица на ден, които на практика допускат в посочените транзитни зони, за да подадат там молби за международна закрила.

111 В това отношение следва да се припомни, най-напред, че административна практика може да бъде предмет на иск за установяване на неизпълнение на задължения, когато в определена степен притежава траен и общ характер (вж. по-специално решения от 9 май 1985 г., Комисия/Франция, 21/84, EU:C:1985:184, т. 13 и от 5 септември 2019 г., Комисия/Италия (Бактерията *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, т. 74).

112 Освен това Комисията следва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение на задължения и да предостави на Съда доказателствата, които са му необходими, за да може той да провери дали това неизпълнение на задължения е установено без възможност за позоваване на каквато и да било презумпция (вж. по-специално решения от 27 април 2006 г., Комисия/Германия, C-441/02, EU:C:2006:253, т. 48 и от 2 май 2019 г., Комисия/Хърватия (Депо за отпадъци в Биляне Доне), C-250/18, непубликувано, EU:C:2019:343, т. 33). Държавата членка ответник следва да оспори по същество и подробно представените от Комисията доказателства и произтичащите от тях последици само ако Комисията е представила достатъчно доказателства за установяване на определени факти на територията на тази държава членка (вж. по-специално решения от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия, C-494/01, EU:C:2005:250, т. 44 и от 28 март 2019 г., Комисия/Ирландия (Система за събиране и пречистване на отпадъчни води), C-427/17, непубликувано, EU:C:2019:269, т. 39).

113 По отношение по-конкретно на твърдение за нарушение, свързано с прилагането на национална разпоредба, Съдът вече е приел, че за да се докаже неизпълнение на задължения от държава, е необходимо да се представят доказателства от особено естество спрямо обичайно вземаните предвид в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, отнасящо се единствено до текста на национална разпоредба, и при тези обстоятелства неизпълнението може да се докаже само с помощта на достатъчно подробно и документирано онагледяване на практиката, за която националните административни органи и/или националните юрисдикции са упреквани и съответната държава членка носи отговорност (решения от 27 април 2006 г., Комисия/Германия, C-441/02, EU:C:2006:253, т. 49 и от 9 юли 2015 г., Комисия/Ирландия, C-87/14, EU:C:2015:449, т. 23).

114 В случая, както отбелязва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, Комисията е приложила към исковата си молба няколко доклада, с които подкрепя твърдението си, че желаещите да подадат молби за международна закрила пред органите в транзитните зони Рьоске и Томпа граждани на трети страни и лица без гражданство са били принудени да чакат по няколко месеца, тъй като унгарските органи са прилагали последователна и обща практика,

продължаваща и след изтичането на определения в мотивираното становище срок, а именно 8 февруари 2018 г., значително да ограничават броя на лицата, които допускат да влязат на ден в тези две транзитни зони.

115 В този смисъл в един от трите доклада на Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН), приложени към исковата молба на Комисията, се посочва, че унгарските органи са решили от октомври 2015 г. да ограничават броя на разрешените влизания на ден във всяка от транзитните зони Рьоске и Томпа. От тези три доклада се установява също и че броят на разрешените влизания на ден в посочените транзитни зони постоянно и трайно е намалявал, докато през 2018 г. право да влязат във всяка от тези транзитни зони са имали само по две лица на ден. В това отношение следва също да се добави и че споменатите доклади са от особено значение, като се има предвид ролята, която Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 189, стр. 137, № 2545 (1954), предоставя на ВКБООН и с оглед на която нормите от правото на Съюза в областта на убежището следва да бъдат тълкувани (вж. в този смисъл решение от 23 май 2019 г., Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, т. 57 и цитираната съдебна практика).

116 Впрочем данните в споменатите доклади до голяма степен съвпадат със съображенията в двата доклада от 2017 г., изготвени, от една страна, от специалния представител на генералния секретар на Съвета на Европа по въпросите на миграцията и бежанците, и от друга страна, от Европейския комитет против изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание, като Комисията прилага и тези доклади към исковата си молба и се основава и на тях.

117 Освен това от приложените към исковата молба доклади на ВКБООН се установява, че в резултат на определянето от унгарските органи на максимален брой на разрешените влизания на ден във всяка от транзитните зони Рьоске и Томпа гражданите на трети страни и лицата без гражданство, които се намират в Сърбия в непосредствена близост до сръбско-унгарската граница и искат да подадат молба за международна закрила в Унгария, са били принудени да чакат все по-дълго време, което през февруари 2018 г. е над 11 месеца.

118 Следователно Комисията е доказала достатъчно обосновано и обстойно, че към момента на изтичането на определения в мотивираното становище срок, а именно 8 февруари 2018 г., унгарските власти са прилагали последователна и обща административна практика, която е имала за цел систематично и толкова драстично ограничаване на достъпа до транзитните зони Рьоске и Томпа, че пристигащите от Сърбия и желаещи да получат достъп в Унгария до ефективна международна закрила граждани на трети страни и лица без гражданство практически са били изправени пред почти пълна невъзможността да подадат молба за международна закрила в Унгария.

119 Такава административна практика обаче е несъвместима с изискванията по член 6, параграф 1 от Директива 2013/32.

120 Нито един от изтъкнатите от жалбоподателя доводи не може да обори този извод.

121 В това отношение следва най-напред да се отбележи, че посочената държава членка в действителност оспорва наличието на административни указания за ограничаване на броя на молбите за международна закрила, които се подават на ден в транзитните зони Рьоске и Томпа.

122 При все това обаче, освен че това ѝ твърдение формално противоречи на докладите, посочени в точки 115 и 116 от настоящото решение, Унгария не обяснява надлежно и защо, след като липсвали такива указания, са били изготвяни, както тя сама признава, списъци за определяне на

реда, по който намиращите се в Сърбия в непосредствена близост до транзитните зони Рьоске и Томпа и желаещи да подадат там молба за международна закрила лица биха могли да влязат в тези транзитни зони.

123 Предвид това, дори и унгарските органи, както твърди Унгария, да не са участвали в изготвянето на тези списъци и да не са влияели на установявания с тях ред за достъп до транзитните зони, така или иначе самото съществуване на такива списъци трябва да се разглежда като неизбежна последица от констатираната в точка 118 от настоящото решение практика.

124 Освен това не може да се приеме доводът на Унгария, че постепенното изчезване на големите опашки от чакащи пред входа на посочените транзитни зони доказвало липсата на каквото и да било ограничение за влизане в тях.

125 Всъщност е безспорно установено, че на ивицата земя, която разделя сръбско-унгарската граница от входа на транзитните зони Рьоске и Томпа, няма никаква изградена инфраструктура и че това прави пребиваването там изключително трудно. Освен това, както правилно подчертава Комисията, от представените в приложение към исковата молба доклади може да се направи изводът, че опашките с чакащи пред входа на всяка от транзитните зони са намалели, след като са започнали да се изготвят посочените в точка 122 от настоящото решение списъци, тъй като сръбските органи са допускали до ивицата земя, която разделя сръбско-унгарската граница от входа на посочените транзитни зони, само лицата, предвидени да влязат там на следващия ден .

126 От това следва, че доводът за изчезването на големите опашки пред входа на транзитните зони Рьоске и Томпа не може да обори констатацията, че унгарските органи са решили драстично да ограничат достъпа до тези зони.

127 Накрая, макар, както припомня Унгария, държавите членки да са длъжни да следят по-специално за редовното преминаване на външните граници в съответствие с Регламент 2016/399, спазването на това задължение не може все пак да служи като основание за държавите членки да нарушават член 6 от Директива 2013/32.

128 С оглед на всички изложени съображения следва да се заключи, че като е предвидила, че пристигащите от Сърбия и искащи да получат в Унгария достъп до процедура за международна закрила граждани на трети страни и лица без гражданство могат да подават молби за международна закрила само в транзитните зони Рьоске и Томпа и като същевременно с това е прилагала последователна и обща административна практика, с която драстично е ограничавала броя на допусканите от нея на ден в тези зони кандидати за международна закрила, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 6 във връзка с член 3 от Директива 2013/32.

***По второто и третото твърдение за нарушение, свързани със задържането на кандидатите за международна закрила***

*Доводи на страните*

*– По второто твърдение за нарушение*

129 С второто си твърдение за нарушение Комисията упреква Унгария, че е нарушила член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32.

130 На първо място, Комисията подчертава, първо, че член 26 от Директива 2013/32 предвижда принципна забрана за задържане на лице единствено поради това, че е кандидат за международна закрила. Макар наистина да можели съгласно член 43 от посочената директива да прилагат специални правила, когато въвеждат процедури на границата, държавите членки все пак били длъжни да спазват предвидените в същия член 43 изисквания. При все това обаче въведени със Закон № XX от 2017 г. нови разпоредби били несъвместими с посочения член 43.

131 В този смисъл член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище предвиждал, че цялата процедура по разглеждане на молбата за международна закрила трябва да се проведе в транзитната зона, а това противоречало на споменатия член 43.

132 Освен това член 80/J, параграф 5 не ограничавал продължителността на процедурата на границата до четири седмици, както изисквал член 43 от Директива 2013/32.

133 Второ, Комисията счита, че специалните процедурни гаранции по глава II от Директива 2013/32 също не са спазени. В този смисъл процедурата по член 80/J от Закона за правото на убежище не гарантирала „подходящата подкрепа“, от която нуждаещите се от тези процедурни гаранции лица трябвало да се ползват съгласно член 24, параграф 3 от същата директива, тъй като при кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, Закон № XX от 2017 г. спирал прилагането на разпоредбите на Закона за правото на убежище, съгласно които процедурите на границата не са приложими към нуждаещите се от такива специални процедурни гаранции кандидати за международна закрила.

134 Предвид това Комисията счита, че член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище нарушава член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32, като задължава кандидатите за международна закрила да останат в съответната транзитна зона повече от четири седмици, докато молбите им бъдат разгледани в тяхната цялост, а не само докато се разгледа дали не са налице основанията за недопустимост по член 33 от посочената директива или пък за разглеждане по същество по член 31, параграф 8 от същата, и като не предвижда „подходяща подкрепа“ за лицата, които се нуждаят от специалните гаранции по глава II от Директива 2013/32.

135 На второ място, Комисията счита, че член 72 ДФЕС не допуска държава членка да откаже да приложи правото на Съюза, като се позове общо на запазването на обществения ред и на вътрешната сигурност.

136 В това отношение Комисията отбелязва, че очевидно през преходния период на територията на Унгария не е имало обявена кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция.

137 Впрочем хипотезата на голям брой едновременно искащи да им бъде предоставена международна закрила граждани на трети страни или лица без гражданство била предвидена от законодателя на Съюза по-специално в член 6, параграф 5, член 14, параграф 1, член 31, параграф 3, буква б) и член 43, параграф 3 от Директива 2013/32, в член 10, параграф 1 и член 18, параграф 9 от Директива 2013/33 и в член 18 от Директива 2008/115. Целта на тези правни норми била да се даде възможност на държавите членки да избират гъвкави разрешения в спешни случаи и да могат да се отклоняват до известна степен от общоприложимите правила. С оглед на това при изтъкнатата като основание от Унгария кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, можело и трябвало да се действа в съответствие с правото на Съюза.

138 В отговор Унгария посочва, на първо място, че процедурите в транзитните зони се провеждат по общите правила на Директива 2013/32 и че следователно не трябва да бъдат в съответствие с отнасящия се до процедурите на границата член 43 от същата директива.

139 Съгласно правната уредба, в сила към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок, транзитните зони Рьоске и Томпа били по същество отворени приемни центрове, които се намирали в близост до сръбско-унгарската граница и в които се провеждала цялата процедура по разглеждане на молбите за убежище.

140 На второ място, по отношение на спазването на член 24, параграф 3 от Директива 2013/32 Унгария изтъква, че съгласно предвидения в член 4, параграф 3 от Закона за правото на убежище принцип разпоредбите на същия закон трябва да се прилагат, като се отчитат специфичните нужди на кандидатите за международна закрила, които имат нужда от специално третиране при провеждането на процедурата. Поради това компетентният орган в областта на убежището през цялото време следял за специфичните им нужди. Други разпоредби също отчитали особените им нужди.

141 На трето място, член 72 ДФЕС във всички случаи давал право на Унгария да обяви кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, и да прилага по време на нея дерогиращи процедурни норми. В това отношение тази държава членка счита, че разпоредбите на вторичното право, на които се позовава Комисията, са се оказали недостатъчни, за да позволят адекватно управление на възникналото след кризата през 2015 г. положение.

*– По третото твърдение за нарушение*

142 Комисията укорява Унгария, че като задържала всички кандидати за международна закрила, с изключение на ненавършилите 14 години непридружени лица, през цялото време, докато трае процедурата по разглеждане на молбите им, без да спазва предвидените в това отношение гаранции, не е изпълнила задълженията си по член 2, буква з) и членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33.

143 Комисията отбелязва, на първо място, че задължението на кандидатите за международна закрила да пребивават в една от транзитните зони Рьоске или Томпа ограничава личната им свобода до такава степен, че трябва да се счита за равносилно на задържане по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2013/33.

144 Тези зони всъщност били затворени места, които кандидатите за международна закрила можели да напускат само в посока Сърбия. Освен това съгласно член 80/K, параграф 2, буква d) от Закона за правото на убежище компетентният орган в областта на убежището можел да прекрати процедурата на кандидат за международна закрила, който напусне съответната транзитна зона. Ето защо той в действителност не бил свободен да напусне тази зона, тъй като, ако го направел, разглеждането на молбата му можело да бъде прекратено и възможността да получи международна закрила — загубена.

145 Комисията отбелязва също и че времето, което кандидатите за международна закрила прекарват в транзитните зони, представлява важен фактор за определяне дали престоят им там може да се счита за задържане. Представителите на Комисията установили на място, че някои от кандидатите за международна закрила пребивават там от повече от четиринадесет месеца.

146 На второ място, Комисията поддържа, че такова задържане е несъвместимо с член 26 от Директива 2013/32 и с член 8, параграфи 2 и 3, член 9 и член 11, параграф 2 от Директива 2013/33, тъй като се прилага систематично, като общо правило, без индивидуална преценка и без мотивирано писмено решение, като освен това засяга и ненавършили пълнолетие лица, с изключение на ненавършилите 14 години непридружени лица.

147 Въпреки че член 80/I от Закона за правото на убежище не изключвал прилагането при кризисни ситуации, предизвикани от масова миграция, на националните разпоредби за транспониране на разпоредбите от правото на Съюза относно задържането на кандидати за международна закрила, Комисията все пак счита, че в такива случаи посочените национални разпоредби не са от значение, тъй като съгласно член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище всички кандидати за международна закрила са длъжни да пребивават в някоя от двете транзитни зони.

148 В отговор Унгария посочва, че тези транзитни зони не са места за задържане, а по същество приемни центрове, които са разположени на нейна територия по външната граница на Шенгенското пространство и които са определени за място на провеждане на процедурата по предоставяне на убежище в съответствие с правото на Съюза.

149 Тази държава членка твърди, че лице, което желае да премине на нейна територия, може, ако притежава валидни документи, да използва граничен пропускателен пункт, без да трябва да влиза в някоя от посочените транзитни зони. Последните били затворени освен това единствено в посока към Унгария с цел да се защити външната граница на Шенгенското пространство и пребиваващите в тях лица можели свободно да ги напускат в посока към Сърбия. При това нито продължителността на престоя в приемен център, нито качеството на преобладаващите условия следва да се вземат предвид, за да се определи дали пребиваването там може да се счита за равносилно на задържане.

150 Освен това напускане на транзитна зона от кандидат за международна закрила невинаги имало неблагоприятни последици за него. Всъщност член 80/K, параграф 2, буква d) от Закона за правото на убежище предвиждал, че в такъв случай компетентният орган в областта на убежището взема решение въз основа на информацията, с която разполага, или прекратява процедурата. Този орган можел следователно да се произнесе по молба на кандидат за международна закрила и ако последният отсъства, като можел евентуално и да я уважи.

151 Подаването на молба за убежище не водело и автоматично до системно лишаване от свобода, тъй като съгласно член 80/J, параграф 1, буква c) от Закона за правото на убежище лице, което пребивава законно на територията на Унгария, може да подаде молбата си, без да трябва нито да отива, нито да остава в някоя от транзитните зони.

152 Следвало също да се има предвид, че член 80/J, параграф 1, буква b) от Закона за правото на убежище се отнасял конкретно до подаването на молби за убежище от задържани лица. Специфичните правила относно задържането и продължаването му били предвидени пък в членове 31/A—31/I от Закона за правото на убежище и изцяло гарантирали спазването на свързаните със задържането разпоредби от Директива 2013/33.

153 По отношение на посещението, което извършили представители на Комисията, Унгария подчертава, че то било само в транзитната зона Рьоске и че не е изключено лицата, разпитани по време на него от представителите на Комисията, да не са кандидати за международна закрила, а такива, спрямо които се води процедура от отдел „Миграция“ към полицията.

154 Накрая, Унгария твърди, че компетентният орган в областта на убежището във всички случаи приема решение за настаняване в транзитната зона като място на пребиваване за времето на процедурата по смисъла на член 7, параграф 2 от Директива 2013/33 и че това решение подлежи на обжалване. Персоналното отношение и загрижеността към всяко заинтересовано лице намирали израз по-специално в събиране на кандидатите за международна закрила по гражданство чрез настаняването им, предлагане на специален хранителен режим, осигуряване на обзавеждане и предоставяне на здравни грижи, и по-специално на психологически грижи.

*Съображения на Съда*

155 С второто и третото твърдение за нарушение, които следва да бъдат разгледани заедно, Комисията по същество упреква Унгария, че е нарушила член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32, както и член 2, буква з) и членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33, тъй като е въвела система за общо задържане на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа, без да спазва предвидените в тези разпоредби условия и гаранции.

156 В самото начало следва да се отбележи, че противно на поддържаното от Унгария, затварянето на посочените две транзитни зони след постановяване на решението от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367) не е от значение за разглеждането на настоящия иск. Всъщност, както бе припомнено в точка 68 от настоящото решение, наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище на Комисията срок, а именно в случая към 8 февруари 2018 г.

*– По наличието на задържане в транзитните зони Рьоске и Томпа*

157 От член 80/J, параграфи 1, 5 и 6 от Закона за правото на убежище следва, че всеки кандидат за международна закрила, който няма разрешение за пребиваване на територията на Унгария, трябва да остане в някоя от двете транзитни зони Рьоске и Томпа, докато трае разглеждането на молбата му и при необходимост докато трае съдебното производство по разглеждане на жалбата му срещу евентуално решение за отхвърляне на молбата му, освен ако заинтересованият е непридружено ненавършило 14 години лице или ако вече му е наложена мярка за задържане или ограничаване на личната свобода по смисъла на член 80/J, параграф 1 от посочения закон.

158 Унгария обаче оспорва твърдението на Комисията, че такова задължение да се остане в някоя от двете транзитни зони представлява задържане по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2013/33.

159 В това отношение следва да се отбележи, че задържането на кандидат за международна закрила по смисъла на посочената разпоредба е самостоятелно понятие на правото на Съюза и означава всяка принудителна мярка, която лишава този кандидат от свободата на придвижване и го изолира от останалата част от населението, като го задължава да се намира постоянно в ограничен и затворен периметър (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 223).

160 В случая от исковата молба и от приложените към нея документи е се установява, че пребиваващите в транзитните зони Рьоске и Томпа кандидати за международна закрила са длъжни да стоят там постоянно и че тези зони са обградени с високи заграждения и бодлива желязна тел. Кандидатите за международна закрила се настаняват в метални фургони с площ от около 13 $m^2$. Те не могат да бъдат посещавани от външни за съответната транзитна зона лица, освен от законния си представител, и придвижването им вътре в тази зона е ограничено и контролирано от намиращите се постоянно в нея и в непосредствена близост до нея служители на органите на реда.

161 Унгария не оспорва тези обстоятелства.

162 От това следва, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 134 от заключението си, че настаняването на кандидати за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа не се различава от режим на задържане.

163 Доводът на Унгария, че кандидатите за международна закрила могат свободно да напускат съответната транзитна зона в посока към Сърбия, не може да обори тази преценка.

164 Всъщност, от една страна, макар Съдът да не се произнася в настоящото производство по съответствието на поведението на сръбските органи със Споразумението между Европейската общност и Република Сърбия за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица, приложено към Решение 2007/819/ЕО на Съвета от 8 ноември 2007 г. (ОВ L 334, 2007 г., стр. 45), следва все пак да се отбележи, че евентуално влизане на кандидати за международна закрила в Сърбия най-вероятно би било счетено от тази трета страна за незаконно и следователно те биха били заплашени там от санкции. Именно поради това не би могло да се приеме, че кандидатите за международна закрила имат реална възможност да напускат транзитните зони Рьоске и Томпа (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 229).

165 От друга страна, ако напуснат територията на Унгария, тези кандидати за международна закрила рискуват да изгубят всичките си шансове да получат статут на бежанци в Унгария. Всъщност съгласно член 80/J от Закона за правото на убежище те могат да подадат нова молба за убежище само в една от двете транзитни зони. Освен това съгласно член 80/K, параграфи 2 и 4 от същия закон компетентният орган в областта на убежището може да вземе решение да прекрати процедурата за международна закрила, ако кандидатът напусне една от тези две зони, като това решение не може да бъде оспорвано в съдебно-административно производство (решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 230).

166 С оглед на това произтичащото от член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище задължение за кандидатите за международна закрила да пребивават в транзитните зони Рьоске и Томпа трябва да се счита за задържане по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2013/33.

*– По съвместимостта на задържането в транзитните зони Рьоске и Томпа с изискванията по директиви 2013/32 и 2013/33*

167 На първо място, Комисията упреква Унгария, че е въвела система за задържане на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа, която не отговаря на условията по член 43 от Директива 2013/32 и не е мотивирана с нито едно от основанията по член 8, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/33.

168 Съгласно постоянната съдебна практика член 8, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/33 изчерпателно изброява различните основания за задържане на кандидат за международна закрила. Всяко от тези основания отговаря на конкретна потребност и е самостоятелно (решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 250 и цитираната съдебна практика).

169 Макар наистина тази директива да допуска, както се посочва в съображение 17 от нея, държавите членки да установяват други основания за задържане, включително основания за задържане в рамките на наказателни производства без връзка със статута на кандидат за международна закрила, в случая следва да се отбележи, че системата на задържане на кандидатите за международна закрила, установена с член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище, не почива на основание без връзка със статута на тези лица.

170 Ето защо следва да се провери дали задържането в транзитните зони Рьоске и Томпа на посочените в точка 157 от настоящото решение кандидати за международна закрила от момента на тяхното пристигане на територията на Унгария попада в поне една от хипотезите по член 8, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/33.

171 В това отношение, първо, следва да се изключи възможността такова задържане да е мотивирано с някое от основанията по споменатия член 8, параграф 3, първа алинея, букви г)—е).

172 Всъщност по отношение, от една страна, на мотива за задържане по член 8, параграф 3, първа алинея, буква д) от Директива 2013/33 безспорно е установено, че посочените в точка 157 от настоящото решение кандидати за международна закрила са задържани в транзитните зони на Рьоске и на Томпа, без преди това да е било установено, че личното им поведение представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото или засяга вътрешната или външната сигурност на Унгария (вж. в това отношение решение от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 67).

173 По отношение, от друга страна, на мотивите за задържане по член 8, параграф 3, първа алинея, букви г)—е) от Директива 2013/33 също безспорно е установено, че тези кандидати са длъжни да останат в транзитните зони Рьоске или Томпа, въпреки че все още не им е наложена мярка за задържане в процедура за връщане по член 15 от Директива 2008/115 и независимо от липсата на решение по член 28 от Регламент № 604/2013.

174 Второ, член 8, параграф 3, първа алинея, букви а) и б) от Директива 2013/33 в действителност допуска кандидат за международна закрила да бъде задържан по-специално в непосредствена близост до границата на държава членка с цел установяване или проверка на неговата самоличност или националност или с цел установяване на елементите, на които се основава молбата за международна закрила, което не би могло да бъде извършено, ако няма задържане.

175 Предвид това, макар правилното функциониране на общата европейска система за убежище фактически да изисква компетентните национални органи да разполагат с надеждна информация за самоличността и националността на кандидата за международна закрила и за елементите, на които се основава молбата му, една такава цел все пак не може да е основание да се налагат мерки за задържане, без тези национални органи предварително във всеки отделен случай да са проверили дали мерките са пропорционални на следваните цели, като една такава проверка изисква те да се уверят по-специално че задържането се прилага само като крайна мярка (вж. в този смисъл решение от 14 септември 2017 г., K., C-18/16, EU:C:2017:680, т. 48).

176 Унгария обаче не оспорва обстоятелството, че системата на задържане на кандидатите за международна закрила, въведена с член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище, не предвижда каквото и да било индивидуална преценка на пропорционалността на задържането на кандидатите за международна закрила с оглед на преследваната цел, а именно проверка на самоличността или националността им или на елементите, на които се основава тяхната молба.

177 При това положение остава да се разгледа, трето, дали режимът на задържане, установен с член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище, може да бъде мотивиран с основание по член 8, параграф 3, първа алинея, буква в) от Директива 2013/33, съгласно който държава членка може да задържи кандидат за международна закрила с цел да се вземе решение в хода на процедура относно правото му да влезе на нейна територия.

178 В това отношение следва най-напред да се отбележи, че хипотезата по посочения член 8, параграф 3, първа алинея, буква в) включва режим за задържане, който държавите членки могат да въведат, ако решат да прилагат процедури на границата по смисъла на член 43 от Директива 2013/32 (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 237 и 238).

179 По силата на споменатия член 43 държавите членки всъщност имат право да приложат мярката „задържане“ по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2013/33 по отношение на намиращите се на границите им кандидати за международна закрила, преди да им предоставят право на влизане на тяхна територия, при условията, предвидени в посочения член 43, и за да гарантират ефективността на процедурите по същия член 43 (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 237 и 239).

180 Следователно обстоятелството, че Унгария формално не счита процедурите по разглеждане на молбите за международна закрила, които се провеждат в транзитните зони Рьоске и Томпа съгласно член 80/J от Закона за правото на убежище, като процедури на границата по смисъла на член 43 от Директива 2013/32, не може да освободи Съда от задължението да вземе предвид последния посочен член при проверката на съответствието на унгарската правна уредба с член 8, параграф 3, първа алинея, буква в) от Директива 2013/33, тъй като никой друг посочен в тази разпоредба мотив не може да обоснове системата за задържане по член 80/J, параграф 5 от споменатия закон.

181 По-нататък следва да се подчертае, че член 43, параграф 2 от Директива 2013/32 изисква срокът на задържане на кандидат за международна закрила никога да не надвишава четири седмици от подаването на молбата за международна закрила по смисъла на член 6, параграф 2 от Директива 2013/32, като член 43, параграф 3 разрешава на държавите членки да продължат процедурите на границата и след изтичането на този срок само ако са налице предвидените в него обстоятелства и ако към момента на изтичане на този срок кандидатите за международна закрила са нормално приютени на места в близост до съответната граница или транзитна зона, което изключва възможността те да продължават да бъдат задържани (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 241—245)

182 Приложимата унгарска правна уредба обаче не съдържа каквато и да било разпоредба, която да ограничава срока на задържане на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа до четири седмици от датата на подаване на молбата.

183 Освен това от член 43, параграф 1 от Директива 2013/32 следва, че задържане на основание на тази разпоредба е оправдано само ако има за цел да позволи на съответната държава членка, преди да признае на кандидат за международна закрила правото да влезе на територията ѝ, да провери дали молбата му не е недопустима по силата на член 33 от Директива 2013/32 или дали не следва да бъде отхвърлена като неоснователна на някой от посочените в член 31, параграф 8 от същата директива мотиви.

184 Както обаче бе посочено в точка 157 от настоящото решение, всеки кандидат за международна закрила е длъжен да остане в една от транзитните зони Рьоске и Томпа, докато трае разглеждането на молбата му и дори докато трае съдебното производство по разглеждане на жалбата му срещу евентуално решение за отхвърляне на молбата му, а не само докато трае проверката дали молбата му може да бъде отхвърлена по някой от посочените в предходната точка мотиви.

185 От това следва, че системата на задържане на кандидатите за международна закрила, въведена с член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище, не отговаря на условията по член 43 от Директива 2013/32 и поради това не може да се приеме за основана на член 8, параграф 3, първа алинея, буква в) от Директива 2013/33.

186 От изложеното следва, че член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище предвижда задържане на кандидатите за международна закрила, което не отговаря на условията по член 43 от Директива 2013/32 и не попада в изчерпателно изброените в член 8 от Директива 2013/33 случаи, когато такова задържане е разрешено.

187 На второ място, Комисията упреква Унгария, че е нарушила член 24, параграф 3 от Директива 2013/32, тъй като в провежданите в транзитните зони Рьоске и Томпа процедури не е осигурила „подходяща подкрепа“ по смисъла на тази разпоредба за кандидатите за международна закрила, които се нуждаят от специални процедурни гаранции.

188 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 2, буква г) от Директива 2013/32 „кандидат, който се нуждае от специални процедурни гаранции“ е кандидат, който поради конкретни обстоятелства разполага с ограничена възможност да се ползва от правата и да изпълнява задълженията, предвидени в тази директива. От съображение 29 от същата директива се установява, че такива обстоятелства могат да бъдат inter alia възраст, пол, сексуална ориентация, полова идентичност, увреждане, тежко заболяване, психична болест или последици от мъчения, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие.

189 От членове 21 и 22 от Директива 2013/33 следва, че поради уязвимостта им, тези кандидати за международна закрила трябва да бъдат обект на особено внимание от страна на държавите членки по време на цялата процедура за предоставяне на убежище в частност що се отнася до условията на приемането им на територията на съответната държава членка в хода на тази процедура.

190 От член 11 от тази директива по-специално следва, че задържането на кандидати, които се нуждаят от специални процедурни гаранции, по принцип не е изключено, но че тяхното здравословно състояние, включително психическото им здраве по време на задържането трябва да бъдат основна грижа за държавите членки, които трябва да им осигуряват редовно наблюдение и „подходяща помощ“, като вземат предвид тяхното особено положение.

191 С оглед на това член 24, параграф 3, втора алинея от Директива 2013/32 предвижда, че ако при процедура на границата по смисъла на член 43 от същата директива кандидатите, които се нуждаят от специални процедурни гаранции, не могат да получат дължимата им подходяща подкрепа, държавите членки не прилагат или престават да прилагат тази процедура.

192 Поради това националните органи са длъжни след извършване на индивидуална преценка да следят задържане, основано на член 43 от Директива 2013/32, на кандидат за международна закрила, който се нуждае от специални процедурни гаранции, да не го лишава от „подходящата подкрепа“, на която той може да се позове при разглеждането на молбата му.

193 В случая следва да се отбележи, че както поддържа Унгария, няколко от разпоредбите от приложимата унгарска правна уредба целят да се вземат предвид специфичните нужди на всички кандидати за международна закрила, които се нуждаят от специални процедурни гаранции по смисъла на член 24, параграф 3 от Директива 2013/32.

194 В този смисъл член 4, параграф 3 от Закона за правото на убежище предвижда, че органите са длъжни да прилагат разпоредбите на този закон по отношение на кандидатите за международна закрила, които се нуждаят от специално третиране, като отчитат техните специфични нужди.

Освен това членове 29 и 30 от същия закон предвиждат, че при осигуряване на условията на приемане на кандидатите за международна закрила трябва да се отчитат техните специфични нужди, като това важи и в случаите, когато компетентният орган ограничава или отнема материални условия на приемане.

195 От член 33, параграфи 1 и 2 от Постановление на правителството 301/2007 освен това се установява, че компетентният орган в областта на убежището трябва да следи за отделно настаняване в съответния приемен център на кандидатите за международна закрила, които се нуждаят от специални процедурни гаранции, и за запазване, доколкото е възможно, на целостта на семействата им. От член 34 от споменатото постановление следва също и че кандидатите за международна закрила имат право при необходимост да се ползват от безплатен достъп до здравни услуги, в това число и до психологически грижи.

196 При това Унгария все пак признава, че след влизането в сила на член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище всички кандидати за международна закрила, които се нуждаят от специални процедурни гаранции — с изключение на ненавършилите 14 години непридружени лица и тези, които или разполагат вече с разрешение за пребиваване на територията на Унгария, или са обект на друга мярка на задържане или ограничаване на личната им свобода — са длъжни да пребиват в транзитните зони Рьоске и Томпа, докато трае разглеждането на молбите им, а ако се наложи и докато трае съдебното производство по разглеждане на жалбите им срещу евентуални решения за отхвърляне на молбите им.

197 Освен това от нито една от посочените от тази държава членка национални разпоредби не следва, че компетентните унгарски органи трябва да проверяват дали задържането е съвместимо с необходимостта от предоставяне през този период на „подходяща подкрепа“ по смисъла на член 24, параграф 3 от Директива 2013/32 на уязвимите кандидати за международна закрила.

198 Подобен режим на задържане е несъвместим с изискването, което следва от член 24, параграф 3 от Директива 2013/32, за отчитане на специфичните нужди на тези категории кандидати за международна закрила.

199 Всъщност, както бе подчертано в точки 191 и 192 от настоящото решение, член 24, параграф 3, втора алинея от Директива 2013/32 не допуска кандидат за международна закрила, който се нуждае от специални процедурни гаранции, да бъде задържан по силата на член 43 от Директива 2013/32 автоматично, без предварително да се провери дали това задържане не го лишава от „подходящата подкрепа“, на която има право. При тези обстоятелства, след като, както бе посочено в точки 181—185 от настоящото решение, режимът на задържане, установен с член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище, надхвърля границите, в които член 43 от Директива 2013/32 разрешава задържане на кандидати за международна закрила, на още по-силно основание следва, че прилагането на такъв режим на задържане по отношение на всички кандидати, които се нуждаят от специални процедурни гаранции — с изключение на ненавършилите 14 години непридружени лица и тези, които или разполагат вече с разрешение за пребиваване на територията на Унгария, или са обект на друга мярка на задържане или ограничаване на личната им свобода — без да се провери дали това им задържане е съвместимо със специфичните им нужди, не може да се счита за съвместимо с член 24, параграф 3 от Директива 2013/32.

200 На трето място, Комисията упреква Унгария, че е нарушила член 11 от Директива 2013/33, като е предвидила, че всички кандидати за международна закрила, освен ненавършилите 14 години непридружени лица, следва да бъдат задържани в транзитните зони Рьоске и Томпа през цялото времетраене на процедурата по разглеждане на молбите им.

201 Член 11, параграф 2 от Директива 2013/33 предвижда по-специално че ненавършилите пълнолетие могат да бъдат задържани единствено като крайна мярка и след като се установи, че по-леки алтернативни принудителни мерки не могат да бъдат ефективно приложени.

202 В този смисъл защитата, която се предоставя конкретно на ненавършилите пълнолетие лица, допълва гаранциите, които член 11 по-общо признава на всички кандидати за международна закрила, които се нуждаят от специални условия на прием.

203 Унгария обаче не оспорва, че всички ненавършили пълнолетие кандидати за международна закрила, с изключение на ненавършилите 14 години непридружени лица, трябва да останат в една от двете транзитни зони Рьоске или Томпа, докато трае разглеждането на молбите им, а ако се наложи и докато трае съдебното производство по разглеждане на жалбите им срещу евентуални решения за отхвърляне на молбите им, освен ако тези лица са обект на други мерки за задържане или ограничаване на личната им свобода или ако вече разполагат с разрешение за пребиваване на територията на Унгария, което е несъвместимо със специалните гаранции по член 11, параграф 2 от Директива 2013/33.

204 На четвърто място, Комисията упреква Унгария, че е нарушила член 9 от Директива 2013/33, тъй като задържането в транзитните зони Рьоске и Томпа на кандидатите за международна закрила не било се разпореждало писмено и не им позволявало се запознаят с фактическите и правните му основания.

205 Съгласно член 9, параграф 2 от Директива 2013/33 задържането на кандидат за международна закрила се постановява в писмена форма от съдебен или административен орган, като в заповедта за задържане трябва да се посочат също и фактическите и правните му основания.

206 Унгария твърди, че компетентният орган в областта на убежището във всички случаи приема решение за настаняване в съответната транзитна зона като място на пребиваване на кандидата за международна закрила, докато трае процедурата по разглеждане на молбата му.

207 Това твърдение обаче не е подкрепено с каквото и да било позоваване на разпоредба от приложимата национална правна уредба. Освен това, макар наистина да предвижда, че компетентният орган в областта на убежището определя транзитната зона като място на пребиваване на кандидата за международна закрила, член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище все пак не налага това разпореждане да бъде дадено под формата на писмен документ и да бъде мотивирано в съответствие с изискванията по член 9, параграф 2 от Директива 2013/33.

208 Комисията следователно надлежно е доказала, че Унгария не се е съобразила с изискванията по член 9 от Директива 2013/33.

209 От всички изложени съображения следва, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 24, параграф 3 и по член 43 от Директива 2013/32, както и по членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33.

210 Комисията обаче не обосновава твърдението си, че Унгария е нарушила член 2, буква з) от Директива 2013/33, определящ само значението на понятието „задържане“ за тази директива.

211 В това отношение следва да се уточни, че обстоятелството, че Унгария е въвела система за задържане в транзитните зони Рьоске и Томпа извън случаите, в които правото на Съюза разрешава задържане на кандидат за международна закрила, и без да спазва гаранциите, които съгласно това право трябва да се предвидят при такова задържане, не е достатъчно, за да се докаже липсата на транспониране или неправилното транспониране от тази държава членка на съдържащото се в член 2 от Директива 2013/33 определение на понятието „задържане“.

*– По член 72 ДФЕС*

212 Съгласно член 72 ДФЕС разпоредбите, които се съдържат в дял V от Договора за функционирането на ЕС относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, не засяга изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

213 Както бе посочено в точка 141 от настоящото решение, Унгария твърди, че член 72 дава право на държавите членки да дерогират нормите на Съюза, приети на основание член 78 ДФЕС в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, когато спазването им не допуска адекватно управление от държавите членки на извънредна ситуация, характеризираща се с масово навлизане на кандидати за международна закрила. От това в случая по-специално следвало, че националните правни норми, които уреждат процедурите в транзитните зони Рьоске и Томпа, можели да дерогират член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32.

214 В това отношение следва да се припомни, че макар да е от компетентността на държавите членки да вземат съответните мерки за гарантиране на обществения ред на тяхна територия, както и на вътрешната и външната си сигурност, това не означава, че тези техни мерки остават изцяло извън приложното поле на правото на Съюза. Всъщност, както Съдът вече е констатирал, изрични дерогации за случаите на опасност за обществения ред или обществената сигурност са предвидени само в членове 36 ДФЕС, 45 ДФЕС, 52 ДФЕС, 65 ДФЕС, 72 ДФЕС, 346 ДФЕС и 347 ДФЕС, които се отнасят до ясно отграничени изключителни хипотези. От това не би могло да се направи извод за съществуване на обща резерва, вътрешноприсъща на Договора за функциониране на ЕС, която да изключва от приложното поле на правото на Съюза всяка мярка, взета с оглед на обществения ред или обществената сигурност. Ако се признае съществуването на такава резерва извън конкретните условия в разпоредбите на този договор, това би могло да засегне задължителния характер и еднаквото прилагане на правото на Съюза (решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 143 и цитираната съдебна практика).

215 Освен това, както се приема в постоянната съдебна практика в частност относно дерогациите по членове 346 ДФЕС и 347 ДФЕС, предвидената в член 72 ДФЕС дерогация трябва да се тълкува стриктно. Оттук следва, че посоченият член 72 не може да се тълкува в смисъл, че предоставя на държавите членки правомощието да дерогират разпоредбите на правото на Съюза просто като се позоват на задълженията си за поддържане на обществения ред и опазване на вътрешната сигурност (вж. в този смисъл решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 144 и 145 и цитираната съдебна практика).

216 В този смисъл обхватът на изискванията във връзка с поддържането на обществения ред или националната сигурност не може да се определя едностранно от всяка държава членка, без контрол от страна на институциите на Съюза. Държавата членка, която иска да се ползва от член 72 ДФЕС, е длъжна да докаже необходимостта да приложи предвидената в този член дерогация, за да изпълни задълженията си за поддържане на обществения ред и опазване на вътрешната сигурност (решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 146 и 147).

217 Следва обаче да се отбележи, на първо място, че в настоящото производство Унгария само общо се позовава на рисковете от нарушения на обществения ред и вътрешната сигурност, които са могли да възникнат поради масовото навлизане на кандидати за международна закрила, без

надлежно да докаже, че съществуващото на територията ѝ положение към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок, а именно 8 февруари 2018 г., е налагало дерогиране конкретно на член 24, параграф 3 и на член 43 от Директива 2013/32.

218 В този смисъл, макар в защитата си по първото отправено ѝ твърдение за нарушение да посочва значителен брой извършени през 2018 г. престъпления, които счита за свързани с незаконната имиграция, тази държава членка все пак не уточнява последиците, които те биха могли да имат върху поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност на територията ѝ до 8 февруари 2018 г. Унгария не уточнява и защо с оглед на този голям брой престъпления се налага да дерогира член 24, параграф 3 и на член 43 от Директива 2013/32, за да гарантира поддържането на обществения ред и вътрешната сигурност.

219 Точно обратното, следва да се отбележи, че според твърденията на самата тази държава членка по-голямата част от посочените от нея престъпления са свързани с незаконното влизане и пребиваване на нейна територия. Член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище обаче налага задържането на кандидати за международна закрила, които не са се опитали да влязат незаконно в Унгария и които поради качеството си на кандидати за международна закрила не могат да се считат за незаконно пребиваващи на територията на тази държава членка.

220 От това следва, че Унгария не е доказала защо престъпленията, на които се позовава, налагат гаранциите при задържане на кандидати за международна закрила по член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32 да бъдат дерогирани със споменатия член 80/J, параграф 5, за да се гарантира поддържането на обществения ред и на вътрешната сигурност.

221 На второ място, следва да се подчертае, че законодателят на Съюза надлежно е взел предвид изпълнението на отговорностите, които имат държавите членки по силата на член 72 ДФЕС, като им е позволил в съответствие с член 8, параграф 3, първа алинея, буква д) от Директива 2013/33 да задържат всички кандидати за международна закрила, когато това се налага с цел защита на националната сигурност или на обществения ред, което, както бе припомнено в точка 172 от настоящото решение, предполага все пак да се установи, че личното поведение на въпросния кандидат за международна закрила представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото или засяга вътрешната или външната сигурност на съответната държава членка.

222 Освен това, както подчертава Комисията, при приемането на Директиви 2013/32 и 2013/33 законодателят на Съюза се е погрижил да вземе предвид и положение, при което държава членка би трябвало да се справя с много голямо увеличаване на броя на молбите за международна закрила.

223 В този смисъл по-специално член 10, параграф 1 и член 18, параграф 9 от Директива 2013/33 допускат частична дерогация от разпоредбите на същата директива, когато възможностите за настаняване в центровете за задържане или в приемните центрове са изчерпани.

224 Следва също да се отбележи, че в случай на масово навлизане на кандидати за международна закрила по границата на държава членка или в транзитните ѝ зони член 43, параграф 3 от Директива 2013/32 допуска удължаване на процедурите на границата по член 43 и след изтичането на предвидения в параграф 2 от същия член четириседмичен срок, като същевременно ограничава свободата на движение на тези кандидати за международна закрила до зона, разположена в близост до границата, или до транзитните зони на тази държава членка в съответствие с член 7 от Директива 2013/33 (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 247).

225 От това следва, че в настоящото производство Унгария няма основание да се позове на член 72 ДФЕС, за да обоснове неизпълнението на задълженията си по член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32.

226 От всички изложени съображения следва, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32, както и по членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33, като е въвела система за общо задържане на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа, без да спазва предвидените в тези разпоредби условия и гаранции.

***По четвъртото твърдение за нарушение, свързано с извеждането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни***

*Доводи на страните*

227 Комисията упреква Унгария, че с член 5, параграф 1 ter от Закона за държавните граници е позволила в кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, пребиваващите незаконно на територията ѝ граждани на трети страни да бъдат принудително отвеждани до ивица земя — която се намира между граничните заграждения на територията на Унгария и самата сръбско-унгарска граница и на която няма изградена каквато и да било инфраструктура — без да се спазват процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115.

228 На първо място, Комисията отбелязва, че член 5, параграф 1 ter от Закона за държавната граница заменя член 5, параграф 1 bis от този закон в случаите, когато има обявено положение на кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, и се отнася до всички граждани на трети страни, които пребивават незаконно на територията на Унгария. При това положение Унгария не можела да се основе на изключението от приложното поле на Директива 2008/115, предвидено в член 2, параграф 2, буква а) от същата директива.

229 На второ място, макар и да не е отведен до самата границата в тесния смисъл на думата, гражданин на трета страна, който е ескортиран до тясна ивица земя на границата на Унгария, където няма изградена каквато и да било инфраструктура и от която няма начин да се стигне до останалата част от територията на Унгария, освен до транзитните зони Рьоске и Томпа, на практика нямал друг избор, освен да напусне страната, като се имало предвид дългото време за чакане за влизане в някоя от тези транзитни зони.

230 Поради това мярката по член 5, параграф 1 ter от Закона за държавните граници съответствала на понятието „извеждане“ по смисъла на член 3, точка 5 от Директива 2008/115, независимо че не ставало въпрос за физическо транспортиране извън територията на съответната държава членка.

231 Извеждането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, се извършвало, без да има издадена заповед за връщане, без индивидуална преценка, без да се отчитат висшият интерес на детето, семейният живот, здравословното състояние на заинтересованото лице и без да се спазва принципът на забрана за връщане. Не било представено никакво писмено обяснение и при липсата на заповед за връщане заинтересованото лице не разполагало с никакъв способ за защита.

232 На трето място, Комисията счита, че такава съществена, обща и продължителна дерогация от разпоредби от Директива 2008/115 не може да бъде обоснована с член 72 ДФЕС. Впрочем законодателят на Съюза е спазил тази разпоредба на първичното право, като е предвидил в

член 18 от Директива 2008/115 конкретни правила, които са приложими при извънредни ситуации, причинени от изключително голям брой подлежащи на връщане граждани на трети страни.

233 Унгария на първо място твърди, че член 5, параграф 1 bis от Закона за държавната граница е основан на дерогацията, предвидена в член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2008/115. По отношение на член 5, параграф 1 ter от същия закон тази държава членка отбелязва, че за разлика от член 5, параграф 1 bis той може да се прилага само при кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция.

234 Член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС допускал обаче държавите членки да приемат и да прилагат свързани с поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност правни норми, с които да дерогират разпоредби от правото на Съюза. В това отношение уредбата във вторичното право на управлението на кризисни ситуации, предизвикани от масова миграция, се оказала недостатъчна по мнение на самата Комисия и тя предложила през 2016 г. значителна реформа на Директиви 2013/32 и 2008/115.

235 Ето защо в кризисна ситуация като тази в Унгария член 5, параграф 1 ter от Закона за границите на държавата можел да дерогира разпоредбите на Директива 2008/115, които Комисията считала, че тази държава членка е нарушила.

236 На второ място, Унгария твърди, че при всички положения споменатият член 5, параграф 1 ter давал право на полицейските служби да отвеждат граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на Унгария и са задържани там, не до сръбско-унгарската граница, а само до граничните заграждения от страната на Унгария малко преди границата, въпреки че на ивицата земя, която разделяла граничните заграждения от самата граница, нямало изградена каквато и да било инфраструктура. Поради това гражданите на трети страни не били извеждани в Сърбия. Липсата на ефективно връщане по дефиниция изключвало прилагането на Директива 2008/115, тъй като държава членка всъщност не можела да изпълни мярка за извеждане на собствената си територия.

237 Транспортирането по член 5, параграф 1 ter от Закона за държавната граница всъщност имало за цел да позволи на тези граждани възможно най-бързо да подадат молба за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа.

238 Освен това в правото на Съюза не се посочвало мястото, където следвало да се превозват незаконно пребиваващите лица, нито се изисквало да им се предложи поемането им по някакъв начин.

239 На трето място, Унгария подчертава, че при практическото прилагане на полицейските мерки, приети на основание член 5, параграф 1 ter от Закона за държавните граници, начинът, по който се третират гражданите на трети страни, отговаря на изискванията по член 3, точка 5 от Директива 2008/115.

240 Общите гаранции относно полицейските мерки, и по-специално изискването за пропорционалност, били предвидени в Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Закон № XXXIV от 1994 г. за полицията) (Magyar Közlöny 1994/41). Освен това лицето, на което са наложени принудителни мерки, разполагало с възможност да обжалва по силата на член 92 от този закон. Накрая, член 33 от посочения закон определял подробно изискванията, които трябва да се спазват в рамките на полицейска мярка, провеждана по силата на член 5, параграф 1 ter от Закона за държавните граници.

*Съображения на Съда*

241 С четвъртото си твърдение за нарушение Комисията по същество упреква Унгария, че не е изпълнила задълженията си по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, като е позволила граждани на трети страни, които са в незаконен престой и са задържани на територията ѝ, да бъдат принудително отведени зад изградените на тази територия на няколко метра от сръбско-унгарската граница гранични заграждения, без да се спазват предвидените в тези разпоредби процедури и гаранции.

242 В това отношение, първо, следва да се подчертае, че съгласно член 2, параграф 1 от Директива 2008/115 тази директива се прилага по отношение на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на държава членка.

243 Понятието „незаконен престой“ е дефинирано в член 3, точка 2 от посочената директива като всяко присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 6 от Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка. Видно от това определение, гражданин на трета страна е в незаконен престой поради самия факт, че присъства на територията на държава членка, без да отговаря на условията за влизане, престой или пребиваване в нея, като в това отношение няма условие за минимална продължителност или за намерение за оставане на територията ѝ (решение от 7 юни 2016 г., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, т. 48).

244 В случая е безспорно установено, че член 5, параграф 1 ter от Закона за държавните граници допуска приемането на мярка за принудително отвеждане зад граничните заграждения на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията на Унгария по смисъла на член 3, точка 2 от Директива 2008/115, освен в случай на подозрение за извършено престъпление.

245 Второ, следва да се отбележи, че член 2, параграф 2 от тази директива изброява основанията, на които държавите членки могат да решат да изключат от приложното ѝ поле гражданин на трета страна, който е в незаконен престой по смисъла на член 3, точка 2.

246 Безспорно установено обаче е, че член 5, параграф 1 ter от Закона за държавната граница не ограничава приложното си поле до категориите граждани на трети страни в незаконен престой, по отношение на които член 2, параграф 2 от Директива 2008/115 разрешава на държавите членки да дерогират тази директива. Освен това Унгария не твърди, че член 5, параграф 1 ter от Закона за държавната граница се основава на една от дерогациите по член 2, параграф 2 от Директива 2008/115.

247 Трето, по отношение на гражданин на трета страна, който попада в приложното поле на Директива 2008/115, по принцип трябва да се прилагат предвидените в същата директива общи стандарти и процедури за извеждане, и то докато престоят му не бъде евентуално узаконен (вж. в този смисъл решения от 7 юни 2016 г., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, т. 61 и от 19 март 2019 г., Arib и др., C-444/17, EU:C:2019:220, т. 39).

248 Посочените стандарти и процедури налагат за гражданин на трета страна, който е в незаконен престой, да се проведе процедура за връщане, която протича на етапи в ред, съответстващ на градацията на необходимите с оглед на изпълнението на решението за връщането мерки, каквото по принцип трябва да се приеме по отношение на него, за да бъде той репатриран по хуманен начин и при пълно зачитане на неговите основни права и на неговото достойнство (вж. в този смисъл решения от 7 юни 2016 г., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, т. 62 и от 8 май 2018 г., K. A. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 100 и цитираната съдебна практика).

249 В този смисъл, след като установят, че лицето е в незаконен престой, компетентните национални органи трябва, по силата на член 6, параграф 1 от Директива 2008/115 и при съобразяване с предвидените в член 6, параграфи 2—5 от същата директива изключения, да приемат решение за връщане (решение от 11 декември 2014 г., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 46 и цитираната съдебна практика).

250 От съображение 6 от Директива 2008/115 следва също, че решението за връщане трябва да бъде взето след провеждане на справедлива и прозрачна процедура. По-конкретно, съгласно член 5 от тази директива, когато възнамерява да приеме решение за връщане, компетентният национален орган трябва, от една страна, да спази принципа на забрана за връщане и надлежно да вземе предвид висшите интереси на детето, семейния живот и здравословното състояние на съответния гражданин на трета страна, и от друга страна, да изслуша заинтересованото лице по този въпрос (вж. в този смисъл решение от 8 май 2018 г., K. A. и др. (Събиране на семейството в Белгия), C-82/16, EU:C:2018:308, т. 101—103).

251 Освен това Директива 2008/115 определя изискванията за форма, на които трябва да отговарят решенията за връщане. Съгласно член 12, параграф 1 от посочената директива тези решения се издават в писмена форма и се мотивират. Член 13, параграф 1 от същата директива задължава държавите членки да предвидят ефективни средства за защита срещу тези решения (вж. в този смисъл решение от 5 ноември 2014 г., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 40).

252 След като бъде прието решение за връщане, гражданинът на трета страна, който е негов адресат, трябва по принцип да разполага, както предвижда член 7 от посочената директива, с определен срок за доброволно напускане на територията на съответната държава членка. Към принудително извеждане се пристъпва само като крайна мярка в съответствие с член 8 и при спазване на условията по член 9 от същата директива, който задължава държавите членки в посочените в него случаи да отложат извеждането.

253 С оглед на това и без да се засягат изключенията, предвидени в член 6, параграфи 2—5 от Директива 2008/115, държавите членки трябва, когато приемат решения за връщане на граждани на трети страни, които са в незаконен престой на тяхната територия и попадат в приложното поле на тази директива, да спазят установените от същата директива материални и процесуални гаранции, преди да пристъпят евентуално към тяхното извеждане.

254 В случая, първо, е важно да се отбележи, че Унгария не оспорва, че съгласно член 5, параграф 1 ter от Закона за държавната граница гражданите на трети страни, които са в незаконен престой на нейна територия, могат да бъдат принудително отведени зад граничните заграждения, без да се спазват процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115. В това отношение следва да се подчертае, че посочените от Унгария и обобщени в точка 240 от настоящото решение гаранции относно действията на полицията очевидно не могат да се разглеждат като съответстващи на гаранциите по Директива 2008/115.

255 Второ, противно на поддържаното от Унгария, принудителното отвеждане на гражданин на трета страна, който е в незаконен престой, зад изградените на територията ѝ гранични заграждения следва да се разглежда като равносилно на извеждането му от тази територия.

256 Всъщност, макар член 3, точка 5 от Директива 2008/115 да определя извеждането като принудително изпълнение на задължение за връщане, и по-специално физическо транспортиране извън държавата членка, това не променя факта, че предвидените в същата директива гаранции във връзка с процедурите за връщане и извеждане биха били лишени от полезното им действие, ако държава членка можеше да се освободи от тях чрез принудително отвеждане на гражданин на трета страна, което на практика е равностойно на физическото му транспортиране извън територията ѝ.

257 Унгария обаче признава, че мястото от граничните заграждения, зад които гражданите на трети страни в незаконен престой могат да бъдат принудително отведени, до сръбско-унгарската граница представлява само една тясна ивица земя без каквато и да било изградена на нея инфраструктура. След като бъде отведен от унгарските полицейски органи на тази тясна ивица земя, гражданинът на трета страна следователно няма друг избор, освен да напусне територията на Унгария и да отиде в Сърбия, за да се настани и нахрани там.

258 В това отношение следва да се отбележи, че обратно на твърдяното от Унгария, този гражданин в действителност не разполага с възможност да влезе от посочената ивица земя в някоя от двете транзитни зони Рьоске и Томпа, за да подаде там молба за международна закрила.

259 Както бе отбелязано в точка 128 от настоящото решение, всъщност поне до края на срока, определен в изпратеното от Комисията на Унгария мотивирано становище, унгарските органи прилагат последователна и обща практика за драстично намаляване на достъпа до тези транзитни зони, която прави напълно нереалистична възможността гражданин на трета страна, който е в незаконен престой и който е бил принудително отведен зад граничните заграждения, да влезе скоро в транзитните зони.

260 Освен това специалният представител на генералния секретар на Съвета на Европа по въпросите на миграцията и бежанците и Европейският комитет против изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание стигат по същество до същия извод в приложените към исковата молба на Комисията доклади.

261 Накрая, по съображения, аналогични на изложените в точки 216 и 217 от настоящото решение, доводът на Унгария, че член 5, параграф 1 ter от Закона за държавната граница е основан на член 72 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 2 ДЕС, следва да се отхвърли, тъй като в това отношение тази държава членка само общо се позовава на опасността от нарушаване на обществения ред и на националната сигурност, без надлежно да докаже, че конкретното дерогиране на Директива 2008/115 се е налагало поради преобладаващото положение на територията ѝ към 8 февруари 2018 г. (вж. по аналогия решение от 2 юли 2020 г., Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, т. 27—29 и цитираната съдебна практика).

262 По отношение по-конкретно на член 4, параграф 2 ДЕС Унгария не е доказала, че с оглед на споменатото положение единственият начин да се осигури реално зачитане на посочените в тази разпоредба съществени функции на държавата, сред които е и защитата на националната сигурност, е бил да се дерогира Директива 2008/115 (вж. по аналогия решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 170).

263 Следва също да се отбележи, че като е приел по-специално член 6, параграф 2, член 7, параграф 4, член 11, параграфи 2 и 3 и член 12, параграф 1, втора алинея от Директива 2008/115, законодателят на Съюза надлежно е взел предвид изпълнението на отговорностите на държавите членки по член 72 ДФЕС. Всъщност посочените разпоредби позволяват на държавите членки да дерогират някои установени с тази директива правила, когато това се налага за защитата на обществения ред или на обществената или националната сигурност.

264 Освен това, както изтъква Комисията, член 18 от Директива 2008/115, на който Унгария не се позовава, се отнася изрично до извънредните ситуации, с които държава членка може да се наложи да се справи, когато извънредно големият брой на гражданите на трети страни, подлежащи на връщане, представлява непредвидено голяма тежест за капацитета на нейните места за задържане или за нейните административни или съдебни служители. По силата на посочения член 18 държавите членки, които трябва да се справят с такава ситуация, могат да дерогират някои правила, свързани със задържането и с продължаването на задържането на

граждани на трети страни, които са в незаконен престой, без да могат при това да се отклоняват от общите си задължения за вземане на всички подходящи мерки, за да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от Директива 2008/115.

265 Накрая, обратно на твърдяното от Унгария, само по себе си обстоятелството, че се предвижда изменение на Директива 2008/115, не е достатъчно, за да се докаже, че действащите разпоредби на тази директива не отчитат надлежно отговорностите на държавите членки в областите по член 72 ДФЕС.

266 От всички изложени съображения следва, че като е позволила всички граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията ѝ, освен в случай на подозрение за извършено престъпление, да бъдат извеждани, без да се спазват процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, Унгария не е изпълнила задълженията си по посочените разпоредби.

***По петото твърдение за нарушение, свързано с правото за оставане на територията на съответната държава членка***

*Доводи на страните*

267 Комисията счита, на първо място, че Унгария не е транспонирала правилно член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, който гарантира правото на кандидата за международна закрила да остане на територията на съответната държава членка, докато приключи производството по обжалване по съдебен ред на решението, с което в първоинстанционното производство е отхвърлена молбата му.

268 В това отношение тя отбелязва, че съгласно унгарското право подаването на жалба срещу административно решение по принцип няма суспензивно действие, тъй като съгласно член 50 от Административнопроцесуалния кодекс съдът може да постанови такова само при определени условия.

269 Законът за правото на убежище бил lex specialis и като такъв уреждал приложимите към контрола на решенията в областта на убежището способи за разрешаване на административни спорове. На 1 август 2015 г. обаче влязъл в сила Законът за управление на масовата имиграция и той отменил разпоредбите на Закона за правото на убежище, които изрично гарантирали суспензивно действие на жалбите срещу решения за отхвърляне на молби за международна закрила. Тази отмяна важала дори и при липса на кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция.

270 Член 5, параграф 1, буква а) от Закона за правото на убежище в действителност признавал право на пребиваване на кандидатите за международна закрила. Тази разпоредба обаче подчинявала това право на допълнителни условия, които не били посочени точно. Освен това член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище, който се прилагал при кризисни ситуации, предизвикани от масова миграция, не гарантирал подходящо транспониране на член 46, параграф 5 от Директива 2013/32. Всъщност пребиваването в транзитна зона, което този член 80/J, параграф 5 налагал, трябвало да се квалифицира като задържане и не отговаряло на изискванията на член 46 от същата директива.

271 Що се отнася, на второ място, до съдебния контрол върху посочените в член 46, параграф 6 от Директива 2013/32 решения за отхвърляне като недопустими на молби за убежище, член 53, параграф 6 от Закона за правото на убежище предвижда, че подаването на такава жалба по принцип няма суспензивно действие, а това не било в съответствие с посочения член 46,

параграф 6, съгласно който държавите членки трябвало или да гарантират автоматичното суспензивно действие на жалбите срещу решенията за недопустимост, или да предвидят, че съответната юрисдикция се произнася по това им суспензивно действие.

272 Освен това Законът за правото на убежище не уточнявал ясно дали член 50 от Административнопроцесуалния кодекс е приложим към съдебните производства от приложното поле на Закона за правото на убежище.

273 На трето място, по отношение на хипотезите по член 46, параграф 6, букви а) и б) от Директива 2013/32, за които се прилага правилото по член 46, параграф 5 от същата директива, Комисията признава, че те са предвидени в член 51, параграф 2, буква е) и параграф 7, буква h) от Закона за правото на убежище и че съгласно член 53, параграф 6 от същия закон обжалването не води до спиране на изпълнението на обжалваното решение, с изключение на решенията в областта на убежището, приети в приложение на член 51, параграф 2, буква е) и параграф 7, буква h) от Закона за правото на убежище.

274 Законът за правото на убежище обаче не предвиждал ясно, че подаването на жалба срещу решения по член 51, параграф 2, буква е) и параграф 7, буква h) има суспензивно действие. Единствено по аргумент за противното можело да се стигне до извода, че е приложимо правило, различно от това за липсата на суспензивно действие. От текста на Закона за правото на убежище във всички случаи не ставало ясно дали това друго правило предполага автоматично суспензивно действие, както изисквал член 46, параграф 5 и параграф 6, букви а) и б) от Директива 2013/32.

275 Унгария отговаря, че правната ѝ уредба гарантира по подходящ начин възможността кандидатите за международна закрила да останат на нейна територия в съответствие с член 46 от Директива 2013/32, макар този член да не е транспониран буквално в националното ѝ право.

276 На първо място, член 5, параграф 1 от Закона за правото на убежище предвиждал, че кандидатите за международна закрила имат право да пребивават на територията на Унгария в съответствие с предвидените в същия закон условия. Това право трябвало да се гарантира на всички кандидати за международна закрила, за които била в ход процедура за предоставяне на убежище, като предвид член 35, параграф 1 от посочения закон това означавало, че те се ползвали от това право, докато им бъде съобщено решението, с което приключва процедурата по предоставяне на убежище или евентуално съдебното производство по разглеждане на жалбата срещу решението за отхвърляне на молбата за международна закрила.

277 Препращането към предвидените в закона условия, направено в член 5, параграф 1 от Закона за правото на убежище, предполагало, че гражданите на трети страна трябвало да се съобразяват с определения в същия закон статут на кандидат за международна закрила. Друго условие можело да бъде задължението за кандидатите за международна закрила да пребивават на мястото, определено им от компетентния орган в областта на убежището. Член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище налагал такова правило. Накрая, целта на тези условия била също да се изключи предоставянето на право на пребиваване на кандидати за международна закрила, които повторно са подали молба за международна закрила по член 80/K, параграф 11 от посочения закон.

278 Освен това съгласно член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище, когато бъде обявена кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, кандидатите за международна закрила имат право да пребивават в съответната транзитна зона, а следователно и на територията на Унгария, докато им бъде съобщено окончателното решение в съответствие с член 80/J, параграф 2 от същия закон.

279 Що се отнася, на второ място, до хипотезите по член 46, параграф 6 от Директива 2013/32, кандидат за международна закрила можел по силата на член 50 от Административнопроцесуалния кодекс да поиска незабавна съдебна защита, която можела да се изразява в постановяване на суспензивно действие, а оттам и във възможност за оставане на територията на Унгария.

280 На трето място, хипотезите по член 46, параграф 6, букви а) и б) от Директива 2013/32, в които член 46, параграф 5 се прилага, попадали в обхвата на член 51, параграф 2, буква е) и параграф 7, буква h) от Закона за правото на убежище, тъй като в тези два случая правото да се остане на територията на страната било гарантирано.

*Съображения на Съда*

281 С петото си твърдение за нарушение Комисията по същество упреква Унгария, че не е изпълнила задълженията си по член 46, параграфи 5 и 6 от Директива 2013/32, тъй като не е гарантирала, при предвидените в тези разпоредби условия, правото на кандидатите за международна закрила да останат на нейна територия до приключването на процедурата по разглеждане на жалбите им срещу постановените в първоинстанционното производство решения за отхвърляне на молбите им.

*– По първата част на петото твърдение за нарушение, свързана с член 46, параграф 5, буква б) от Директива 2013/32*

282 Първо, следва да се отбележи, че съгласно член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 кандидатите за международна закрила имат право, без да се засягат разпоредбите на член 41, параграф 6 и на член 46, параграф 6 от същата директива, да останат на територията на съответната държава членка, докато изтече срокът, в който те упражнят правото си на ефективна защита срещу решенията по член 46, параграф 1, а когато това право е упражнено в предвидения срок, докато очакват резултата от защитата.

283 Съгласно член 2, буква п) от Директива 2013/32 изразът „оставане в държава членка“ означава фактът на оставане на територията, включително на границата или в транзитна зона на държавата членка, в която е подадена или се разглежда молбата за международна закрила.

284 Второ, следва да се подчертае, че гражданин на трета държава или лице без гражданство, чиято молба за международна закрила е била отхвърлена в първоинстанционното производство от решаващия орган, продължава да се ползва съгласно член 3, параграф 1 във връзка с член 2, буква б) от Директива 2013/33 от условията за приемане, предвидени в тази директива, докато има разрешение да пребивава на територията на основание член 46 от Директива 2013/32, за да оспори такова решение за отказ.

285 Всъщност член 3, параграф 1 от Директива 2013/33 предвижда, че кандидат за международна закрила се ползва от условията за приемане по същата директива, докато има разрешение да остане на територията на съответната държава членка в качеството си на кандидат, а съгласно член 2, буква б) от същата директива „кандидат“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, които са подали молба за международна закрила, по която още не е взето окончателно решение.

286 Като се има предвид обаче тясната връзка между приложното поле на Директива 2013/32 и това на Директива 2013/33, за целите на член 2, буква б) от Директива 2013/33 следва да се възприеме същото определение за окончателно решение като това, възприето в член 2, буква д) от Директива 2013/32 за целите на определяне на приложното поле на последната директива, а именно всяко решение, с което се постановява, че гражданинът на трета страна или лицето без

гражданство получава статут на бежанец или статут на лице под субсидиарна закрила, и което не е последвано от обжалване в рамките на глава V от същата директива, независимо дали това обжалване има или няма като следствие разрешаването на кандидата да остане на територията на съответната държава членка в очакване на решение.

287 От това следва, от една страна, че макар член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 да се ограничава само до предоставяне на право на попадащите в приложното му поле кандидати за международна закрила да останат на територията на съответната държава членка, това право все пак е безусловно закрепено, освен в предвидените като изключения случаи по член 41, параграф 1 и член 46, параграф 6 от същата директива, и от друга страна, че държава членка може да уреди правилата за упражняване на това право само доколкото те са в съответствие по-специално с Директива 2013/33.

288 Трето, важно е да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда разпоредбите на директивите трябва да се прилагат с неоспорима задължителна сила, с необходимата специфичност, точност и яснота, за да се спази изискването за правна сигурност, което налага в случаите, когато съответната директивата цели да създаде права за частноправни субекти, да им се предостави възможност да се запознаят с тези права в пълния им обем (решения от 8 юли 1999 г., Комисия/Франция, C-354/98, EU:C:1999:386, т. 11, от 14 март 2006 г., Комисия/Франция, C-177/04, EU:C:2006:173, т. 48 и от 4 октомври 2018 г., Комисия/Испания, C-599/17, непубликувано, EU:C:2018:813, т. 19 и цитираната съдебна практика).

289 Ето защо, когато държава членка реши да определи правилата за упражняване на правото за оставане на нейна територия, закрепено в член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, тези правила трябва да бъдат определени достатъчно ясно и точно, за да може кандидатът за международна закрила да се запознае с точния им обхват и да прецени дали те са съвместими по-специално с Директиви 2013/32 и 2013/33.

290 С оглед на тези съображения в случая следва да се отбележи, на първо място, че при кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище безспорно установява изключение от член 5, параграф 1, буква а) от същия закон, съгласно което кандидатите са длъжни да останат в транзитните зони Рьоске и Томпа до приключване на производството по разглеждане на жалбите им срещу решенията, с които компетентният орган в областта на убежището отхвърля молбите им.

291 В този смисъл член 80/J, параграф 5 гарантира, че кандидатите за международна закрила имат право да пребивават на територията на Унгария, докато съдебното производство по разглеждане на жалбите им срещу решенията, с които са отхвърлени молбите им, е висящо. При това положение, както бе посочено в точка 226 от настоящото решение, през този период за тях се прилага обща система на задържане в транзитните зони, която е несъвместима с признатите им в член 24, параграф 3 и в член 43 от Директива 2013/32, както и в членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33 права.

292 В това отношение е важно да се отбележи с оглед по-специално на положението, разглеждано в рамките на настоящото твърдение за нарушение, че нито едно от основанията за задържане по член 8, параграф 3, първа алинея от Директива 2013/33 не се отнася до хипотеза, при която кандидат за международна закрила, чиято молба е била отхвърлена в първоинстанционното производство от решаващия орган, все още разполага с време да обжалва решението му или вече е подал жалба срещу него.

293 Както обаче следва от точка 287 от настоящото решение, за упражняването на правото да се остане на нейна територия по член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 държава членка не може да налага правила, които да нарушават правата на кандидатите за международна закрила по Директиви 2013/32 и 2013/33.

294 От това следва, че като е допуснала при обявяване на кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, кандидатите за международна закрила, чиято молба е била отхвърлена в първоинстанционното производство от решаващия орган, да останат на нейна територия само при условие че са задържани по начин, който противоречи на Директиви 2013/32 и 2013/33, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 46, параграф 5 от Директива 2013/32.

295 На второ място, безспорно установено е, че съгласно член 5, параграф 1, буква а) от Закона за правото на убежище, който не е отменен със Закон № XX от 2017 г., при липса на кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, кандидатът за убежище има право да пребивава на територията на Унгария в съответствие с предвидените в същия закон условия, като се има предвид че по силата на член 35, параграф 1 от Закона за правото на убежище такова право съществува до съобщаването на необжалваемо решение, с което се слага край на процедурата за предоставяне на убежище.

296 Комисията обаче счита, че тази правна уредба не гарантира на кандидатите за международна закрила правото да останат на територията на Унгария при условията по член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, тъй като съгласно член 5, параграф 1 от Закона за правото на убежище това право е подчинено на недоуточнени условия.

297 В писмените си изявления по делото и в съдебното заседание Унгария подчертава, че условията, към които препраща споменатият член 5, параграф 1, изискват, от една страна, заинтересованото лице да се съобрази с определения от закона статут на кандидат за международна закрила и освен това да изпълни евентуално наложеното му задължение да пребивава на определено място, за което член 80/J, параграф 5 от Закона за правото на убежище предвижда, че в случай на обявена кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, може да бъде някоя от двете транзитни зони Рьоске и Томпа. От друга страна, според тази държава членка посочените условия освен това имат за цел, както предвижда член 80/K, параграф 11 от същия закон, да лишат от право да остане на територията на Унгария кандидат за международна закрила, който е подал нова молба за убежище, въпреки че по предходната му молба е постановено окончателно решение за прекратяване или отхвърляне.

298 В това отношение, първо, следва да се отбележи, че член 7 от Директива 2013/33 допуска при определени условия държавите членки да наложат на кандидатите за международна закрила място на пребиваване, включително и след като в първоинстанционното производство решаващият орган е отхвърлил молбите им. Ето защо обуславянето на правото да се остане на територията на държава членка от спазването на такова условие за пребиваване не може да се счита за противоречащо на член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, ако тази държава членка спазва гаранциите по член 7 от Директива 2013/33. Следва обаче да се отбележи, че Унгария не посочва разпоредба от Закона за правото на убежище, която да съдържа точно такова условие.

299 Второ, следва да се отбележи, че член 80/J, параграф 5 и член 80/K, параграф 11 от Закона за правото на убежище следва да се прилагат единствено когато е обявена кризисна ситуация, предизвикана от масова миграция, и че в такъв случай, както признава Унгария в съдебното заседание, член 5, параграф 1, буква а) от Закона за правото на убежище не е приложим. Ето защо тази държава членка не може да не си противоречи сама, ако твърди, че член 80/J, параграф 5 и член 80/K, параграф 11 от Закона за правото на убежище определят условията, при които се прилага член 5, параграф 1 от същия закон.

300 Накрая, трето, следва да се отбележи, че условието, което налага съобразяване с определения от закона статут на кандидат за международна закрила и от което съгласно твърденията на Унгария зависи правото на пребиваване по член 5, параграф 1, буква а) от Закона за правото на убежище, може да се тълкува по различни начини и препраща към други условия, които не са посочени от тази държава членка.

301 Както обаче бе отбелязано в точка 289 от настоящото решение, държава членка трябва, когато урежда правилата за упражняване на гарантираното в член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 право за оставане на нейна територия, да ги определи достатъчно ясно и точно, за да може кандидатът за международна закрила да знае точния обхват на това право и за да може да се прецени дали тези правила са съвместими по-специално с Директиви 2013/32 и 2013/33.

302 От всички изложени съображения следва, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 46, параграф 5 от Директива 2013/32.

*– По втората част от петото твърдение за нарушение, свързана с член 46, параграф 6 от Директива 2013/32*

303 Член 46, параграф 6 от Директива 2013/32 предвижда изключение от член 46, параграф 5 от същата директива, като допуска в определени случаи, и по-специално при някои основания за отхвърляне на молба за международна закрила държавите членки да не предоставят автоматично право на оставане на територията им до приключване на производството по обжалване, ако съдът има правомощие да реши дали заинтересованото лице може да остане на територията на съответната държава членка въпреки постановеното по отношение на него в първоинстанционното производство решение.

304 Комисията счита, че Унгария не е транспонирала правилно споменатата разпоредба, тъй като, от една страна, член 53, параграф 6 от Закона за правото на убежище не предвижда суспензивно действие на жалбата срещу решението, с което молбата за международна закрила се отхвърля като недопустима, и от друга страна, същият закон не посочва ясно дали член 50 от Административнопроцесуалния кодекс, който допуска да се иска от компетентния съд да спре изпълнението на обжалваното административно решение, е приложим и към съдебните производства по Закона за правото на убежище.

305 С оглед на това по същество Комисията упреква Унгария, че не е транспонирала достатъчно ясно и точно член 46, параграф 6 от Директива 2013/32, тъй като унгарската правна уредба не уточнява изрично, че член 50 от Административнопроцесуалния кодекс се прилага и за решенията, с които молбата за международна закрила се отхвърля като недопустима.

306 Тези доводи все пак не са основателни.

307 Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 207 от заключението си, самият факт, че член 50 от Административнопроцесуалния кодекс е с общо приложение и че в член 53, параграф 6 от Закона за правото на убежище не се уточнява, че този член 50 се прилага и за уредените с този закон производства, не е достатъчен, за да се приеме, че Унгария не се е съобразила точно и достатъчно ясно с член 46, параграф 6 от Директива 2013/32. В това отношение следва да се отбележи, че член 53, параграф 6 от Закона за правото на убежище нито изключва прилагането на този член 50, нито установява несъвместимо с него правило. Освен това Комисията не е представила каквото и да било доказателство, позволяващо да се постави под съмнение възможността за унгарските юрисдикции да приложат член 50 от Административнопроцесуалния кодекс, когато разглеждат жалби по съдебен ред срещу решения, с които молби за международна закрила се отхвърлят като недопустими.

308 Поради това втората част от петото твърдение за нарушение трябва да се отхвърли като неоснователна, без да е необходимо да се проверява дали член 50 от Административнопроцесуалния кодекс все пак представлява пълно и правилно транспониране на член 46, параграф 6, последна алинея от Директива 2013/32.

*– По третата част на петото твърдение за нарушение, свързана с член 46, параграф 6, букви а) и б) от Директива 2013/32*

309 Чрез дерогация от правилото, установено в член 46, параграф 6 от Директива 2013/32, от букви а) и б) от същата разпоредба следва, че когато молбата за международна закрила е отхвърлена като неоснователна поради обстоятелствата по член 31, параграф 8, буква) от тази директива или е обявена за недопустима по силата на член 33, параграф 2, букви в) и д) от нея, правото за оставане на територията на държавата членка трябва да бъде предоставено при условията по член 46, параграф 5, а не при тези по член 46, параграф 6, последна алинея от посочената директива.

310 Комисията упреква Унгария, че не е транспонирала достатъчно ясно и точно това дерогиращо правило, тъй като член 53, параграф 6 от Закона за правото на убежище не показвал ясно, че подаването на жалба има суспензивно действие, когато същата е срещу решение, прието на основание член 51, параграф 2, буква е) и параграф 7, буква h) от Закона за правото на убежище.

311 Тези доводи обаче трябва да се отхвърлят като неоснователни.

312 Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 211 от заключението си, от самия текст на член 53, параграф 6 от Закона за правото на убежище ясно следва, че жалбите срещу решения, приети на основание член 51, параграф 2, буква е) и параграф 7, буква h) от Закона за правото на убежище, имат автоматично суспензивно действие.

313 Следователно третата част от петото твърдение за нарушение също трябва да се отхвърли като неоснователна, без да е необходимо да се разглежда дали член 53, параграф 6 от Закона за правото на убежище все пак представлява пълно и правилно транспониране на член 46, параграф 6, букви а) и б) от Директива 2013/32.

314 От това следва, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, като е поставила в зависимост от условия, противоречащи на правото на Съюза, упражняването от кандидатите за международна закрила, които попадат в приложното поле на тази разпоредба, на правото им да останат на нейна територия.

315 С оглед на всички изложени съображения следва да се констатира, че Унгария не е изпълнила задълженията си по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115, на член 6, член 24, параграф 3, член 43 и член 46, параграф 5 от Директива 2013/32 и членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33:

– като е предвидила, че пристигащите от Сърбия и искащи да получат в Унгария достъп до процедура за международна закрила граждани на трети страни и лица без гражданство могат да подават молби за международна закрила само в транзитните зони Рьоске и Томпа, и като същевременно с това е прилагала последователна и обща административна практика, с която драстично е ограничавала броя на допусканите на ден в тези транзитни зони кандидати за международна закрила,

– като е въвела система за общо задържане на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа, без да спази гаранциите по член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32 и по членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33,

– като е позволила всички граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията ѝ, освен в случай на подозрение за извършено престъпление, да бъдат извеждани, без да се спазват процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115,

– като е поставила в зависимост от условия, противоречащи на правото на Съюза, упражняването от кандидатите за международна закрила, които попадат в приложното поле на член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, на правото им да останат на нейна територия.

316 Отхвърля иска в останалата му част.

**По съдебните разноски**

317 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 138, параграф 3 от същия правилник, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Съдът обаче може да реши една от страните да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и част от съдебните разноски на другата страна, ако обстоятелствата по делото оправдават това. С оглед на това, че Комисията е направила искане Унгария да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, както и с оглед на обстоятелствата по случая Унгария следва да бъде осъдена да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и четири пети от съдебните разноски на Комисията. Последната понася една пета от направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Унгария не е изпълнила задълженията си по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, на член 6, член 24, параграф 3, член 43 и член 46, параграф 5 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила и членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила:**

   – **като е предвидила, че пристигащите от Сърбия и искащи да получат в Унгария достъп до процедура за международна закрила граждани на трети страни и лица без гражданство могат да подават молби за международна закрила само в транзитните зони Рьоске (Унгария) и Томпа (Унгария), и като същевременно с това е прилагала последователна и обща административна практика, с която драстично е ограничавала броя на допусканите на ден в тези транзитни зони кандидати за международна закрила,**

   – **като е въвела система за общо задържане на кандидатите за международна закрила в транзитните зони Рьоске и Томпа, без да спази гаранциите по член 24, параграф 3 и член 43 от Директива 2013/32 и по членове 8, 9 и 11 от Директива 2013/33,**

   – **като е позволила всички граждани на трети страни, които са в незаконен престой на територията ѝ, освен в случай на подозрение за извършено престъпление, да бъдат извеждани, без да се спазват процедурите и гаранциите по член 5, член 6, параграф 1, член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2008/115,**

   – **като е поставила в зависимост от условия, противоречащи на правото на Съюза, упражняването от кандидатите за международна закрила, които попадат в приложното поле на член 46, параграф 5 от Директива 2013/32, на правото им да останат на нейна територия.**

2) **Отхвърля иска в останалата му част.**

3) **Унгария понася, освен направените от нея съдебни разноски, и четири пети от съдебните разноски на Европейската комисия.**

4) **Европейската комисия понася една пета от направените от нея съдебни разноски.**

Подписи