



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

17. december 2020 \*

## Indhold

Retsforskrifter .....	4
EU-retten .....	4
Direktiv 2008/115 .....	4
Direktiv 2013/32 .....	6
Direktiv 2013/33 .....	11
Ungarsk ret .....	14
Lov om ret til asyl .....	14
Lov om statens grænser .....	20
Lov om forvaltningsretlige tvister .....	21
Regeringsdekret nr. 301/2007 .....	22
Den administrative procedure .....	22
Om søgsmålet .....	23
Indledende bemærkninger .....	23
Det første klagepunkt om adgang til proceduren for international beskyttelse .....	24
Parternes argumenter .....	24
Domstolens bemærkninger .....	26
Det andet og det tredje klagepunkt vedrørende frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse .....	30
Parternes argumenter .....	30

\* Processprog: ungarsk.

– Det andet klagepunkt.....	30
– Det tredje klagepunkt .....	32
Domstolens bemærkninger.....	33
– Om hvorvidt der er tale om frihedsberøvelse i transitområderne Röscke og Tompa .....	34
– Om hvorvidt frihedsberøvelse i transitområderne Röscke og Tompa er forenelig med de krav, der er fastsat i direktiv 2013/32 og 2013/33.....	35
– Artikel 72 TEUF .....	40
Det fjerde klagepunkt vedrørende udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold .....	42
Parternes argumenter .....	42
Domstolens bemærkninger .....	44
Det femte klagepunkt vedrørende retten til at forblive på den pågældende medlemsstats område .....	47
Parternes argumenter .....	47
Domstolens bemærkninger .....	48
– Om det femte klagepunkts første led vedrørende artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 .....	49
– Om det femte klagepunkts andet led vedrørende artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32 .....	51
– Om det femte klagepunkts tredje led vedrørende artikel 46, stk. 6, litra a) og b), i direktiv 2013/32 .....	52
Sagsomkostninger .....	53

»Traktatbrud – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring – direktiv 2008/115/EF, 2013/32/EU og 2013/33/EU – procedure for tildeling af international beskyttelse – effektiv adgang – grænseprocedure – proceduremæssige garantier – obligatorisk anbringelse i transitområder – frihedsberøvelse – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – klager over administrative afgørelser om afslag på ansøgningen om international beskyttelse – ret til at forblive på området«

I sag C-808/18,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 21. december 2018,

**Europa-Kommissionen** ved M. Condou-Durande, A. Tokár og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Ungarn** ved M.Z. Fehér og M. Tátrai, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič og N. Wahl samt dommerne E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (refererende dommer), P.G. Xuereb og I. Jarukaitis,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. februar 2020,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. juni 2020,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, artikel 6, artikel 24, stk. 3, artikel 43 og artikel 46, stk. 5 og 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60), artikel 2, litra h), artikel 8, 9 og 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96) samt artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98), sammenholdt med artikel 6, 18 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) ved:
  - at fastsætte, at asylansøgninger skal indgives personligt til den kompetente asylmyndighed og alene i transitområderne, som kun et begrænset antal personer har adgang til
  - at anvende en særlig procedure, som ikke sikrer overholdelsen af garantierne i direktiv 2013/32, generelt
  - at bestemme, at alle asylansøgere, med undtagelse af uledsagede mindreårige under 14 år, underkastes en procedure, som betyder, at de skal tvangsinterneres i transitområderne under hele asylproceduren i centre, som de kun kan forlade i retning mod Serbien, uden at denne internering yder de garantier, som er fastsat i direktiv 2013/33
  - at ledsage tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt på ungarsk område, til den anden side af grænsehegnet uden at overholde de procedurer og garantier, som er fastsat i artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115

- ikke at gennemføre artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 i national ret, og idet den har indført bestemmelser, der fraviger den almindelige regel om automatisk opsættende virkning af klager indgivet af ansøgere om international beskyttelse i situationer, der ikke er omfattet af dette direktivs artikel 46, stk. 6.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

#### *Direktiv 2008/115*

2 Artikel 2 i direktiv 2008/115 fastsætter:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.

2. Medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende dette direktiv på tredjelandstatsborgere, som:

- a) er genstand for nægtelse af indrejse i medfør af artikel 13 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1)], eller som pågribes eller standses af de kompetente myndigheder i forbindelse med ulovlig overskridelse af en medlemsstats ydre grænse ad land-, sø- eller luftvejen, og som ikke efterfølgende har opnået tilladelse eller ret til ophold i den pågældende medlemsstat

[...]«

3 Direktivets artikel 3 er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- 2) »ulovligt ophold«: tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 5 i Schengengrænsekodeksen, eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat

[...]«

4 Nævnte direktivs artikel 5 bestemmer:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv, tager de behørigt hensyn til

- a) barnets tarv
- b) familieliv
- c) den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand

og respekterer non-refoulement-princippet.«

5 Samme direktivs artikel 6, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.

2. Tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold, udstedt af en anden medlemsstat, skal anmodes om straks at begive sig til denne anden medlemsstats område. Efterkommer den pågældende tredjelandstatsborger ikke dette krav, eller er den pågældende tredjelandstatsborgers øjeblikkelige udrejse nødvendig af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, finder stk. 1 anvendelse.«

6 Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2008/115 bestemmer:

»Afgørelser om tilbagesendelse og, hvis der er udstedt sådanne, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse skal affattes skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed.

Oplysningerne om de faktiske grunde kan begrænses, hvis den nationale lovgivning tillader en begrænsning i retten til information, især for at beskytte den nationale sikkerhed, forsvaret eller den offentlige sikkerhed og forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen og retsforfølgningen af strafbare handlinger.«

7 Dette direktivs artikel 13, stk. 1, er affattet således:

»Den pågældende tredjelandstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning af afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.«

8 Nævnte direktivs artikel 18 har følgende ordlyd:

»1. I tilfælde af, at et usædvanligt stort antal tredjelandstatsborgere, der skal tilbagesendes, medfører en uforudset stor byrde for kapaciteten af en medlemsstats faciliteter for frihedsberøvede eller for dens administrative personale eller retspersonale, kan denne medlemsstat, så længe den usædvanlige situation varer, beslutte at tillade længere perioder til domstolsprøvelser end de i artikel 15, stk. 2, tredje afsnit fastsatte og at træffe hasteforanstaltninger med hensyn til forholdene under frihedsberøvelse, som afviger fra de i artikel 16, stk. 1, og artikel 17, stk. 2, fastsatte.

2. Når der tages sådanne ekstraordinære foranstaltninger i brug, underretter den pågældende medlemsstat Kommissionen. Den underretter også Kommissionen, så snart årsagerne til anvendelsen af disse ekstraordinære foranstaltninger ikke længere foreligger.

3. Intet i denne artikel må fortolkes som en tilladelse til medlemsstaterne til at fravige deres generelle forpligtelse til at træffe enhver hensigtsmæssig foranstaltning af generel eller særlig karakter for at sikre, at deres forpligtelser i henhold til dette direktiv opfyldes.«

*Direktiv 2013/32*

9 29. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»Visse ansøgere kan have behov for særlige proceduremæssige garantier, bl.a. på grund af alder, køn, seksuel orientering, kønsidentitet, handicap, alvorlig sygdom, mentale forstyrrelser eller som følge af tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykologisk, fysisk eller seksuel vold. Medlemsstaterne bør bestræbe sig på at identificere ansøgere, der har behov for særlige proceduremæssige garantier, inden der træffes afgørelse i første instans. Sådanne ansøgere bør gives tilstrækkelig støtte, herunder tilstrækkelig tid, således at der skabes de nødvendige betingelser for, at de har effektiv adgang til procedurerne og til at fremlægge de elementer, der skal til for at underbygge deres ansøgning om international beskyttelse.«

10 Dette direktivs artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

c) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse

d) »ansøger med behov for særlige proceduremæssige garantier«: en ansøger, hvis evne til at kunne udnytte rettighederne og overholde forpligtelserne i dette direktiv er begrænsede som følge af individuelle omstændigheder

e) »endelig afgørelse«: en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2011/95/EU [af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)], og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i nærværende direktiv, uanset om et sådant retsmiddel bevirker, at ansøgere får tilladelse til at blive i de berørte medlemsstater, indtil afgørelsen er truffet

[...]

p) »forblive i medlemsstaten«: at forblive på medlemsstatens område, herunder ved grænsen eller i transitområder i den medlemsstat, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet eller behandles

[...]«

11 Nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, fastsætter:

»Dette direktiv finder anvendelse på alle ansøgninger om international beskyttelse, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen, i søterritoriet eller i transitområderne i medlemsstaterne, samt på fratagelse af international beskyttelse.«

12 Samme direktivs artikel 6 bestemmer:

»1. Når en person indgiver en ansøgning om international beskyttelse til en myndighed, der i henhold til national ret er kompetent til at registrere sådanne ansøgninger, skal registreringen ske senest tre arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Indgives ansøgningen om international beskyttelse til andre myndigheder, der kan forventes at modtage sådanne ansøgninger, men som ikke er kompetente til at registrere dem i henhold til national ret, sikrer medlemsstaterne, at registreringen sker senest seks arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Medlemsstaterne sikrer, at de andre myndigheder, der kan forventes at modtage ansøgninger om international beskyttelse, såsom politiet, grænsevagter, indvandringsmyndigheder og ansatte ved faciliteter for frihedsberøvede, har de relevante oplysninger, og at deres ansatte modtager den nødvendige uddannelse til at kunne varetage deres opgaver og ansvarsområder og instruks om at meddele ansøgerne, hvor og hvordan ansøgninger om international beskyttelse kan indgives.

2. Medlemsstaterne sikrer, at en person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, i praksis har mulighed for at indgive den så hurtigt som muligt. Indgiver ansøgeren ikke sin ansøgning, kan medlemsstaterne anvende artikel 28 i overensstemmelse hermed.

3. Medlemsstaterne kan kræve, at ansøgninger om international beskyttelse indgives personligt og/eller et bestemt sted, jf. dog stk. 2.

4. Uanset stk. 3 betragtes en ansøgning om international beskyttelse for at være indgivet på det tidspunkt, hvor en af ansøgeren indgivet formular eller en i national ret fastsat officiel rapport er kommet den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder i hænde.

5. Såfremt ansøgninger om international beskyttelse indgivet samtidigt af et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse i praksis gør det meget vanskeligt at overholde tidsfristen i stk. 1, kan medlemsstaterne forlænge fristen til 10 arbejdsdage.«

13 Artikel 7 i direktiv 2013/32 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at enhver voksen person, der har rets- og handleevne, har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse på egne vegne.

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer, at mindreårige har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse enten på egne vegne, såfremt vedkommende i henhold til den pågældende medlemsstats lovgivning har proceshabilitet, eller gennem vedkommendes forældre eller andre voksne familiemedlemmer eller andre voksne personer, der er ansvarlige for vedkommende enten retligt eller efter sædvane i den pågældende medlemsstat, eller gennem en repræsentant.«

14 Dette direktivs artikel 8, stk. 1, fastsætter:

»Når der er tegn på, at tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, der tilbageholdes i faciliteter for frihedsberøvede eller befinder sig ved grænseovergangssteder, herunder transitområder, ved de ydre grænser, måske ønsker at søge om international beskyttelse, skal medlemsstaterne give dem oplysninger om muligheden for at gøre dette. I disse faciliteter for frihedsberøvede og overgangssteder sørger medlemsstaterne for tolkebistand, i det omfang det er nødvendigt for at lette adgangen til asylproceduren.«

15 Nævnte direktivs artikel 24, stk. 3, bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere, der er identificeret som ansøgere med behov for særlige proceduremæssige garantier, får passende støtte til, at de kan udnytte rettighederne og overholde forpligtelserne i dette direktiv i hele asylprocedurens varighed.

I tilfælde, hvor en sådan passende støtte ikke kan ydes inden for rammerne af procedurene i artikel 31, stk. 8, og artikel 43, navnlig når medlemsstaterne finder, at ansøgeren har behov for særlige proceduremæssige garantier som følge af tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter, afholder medlemsstaterne sig fra eller ophører med at anvende artikel 31, stk. 8, og artikel 43. Når medlemsstaterne anvender artikel 46, stk. 6, på ansøgere, som artikel 31, stk. 8, og artikel 43 ikke kan anvendes på i medfør af dette afsnit, yder medlemsstaterne mindst de i artikel 46, stk. 7, fastsatte garantier.«

16 Samme direktivs artikel 26 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne frihedsberøver ikke en person alene med den begrundelse, at vedkommende er ansøger. Begrundelserne og betingelserne for frihedsberøvelse og de garantier der er til rådighed for frihedsberøvede ansøgere skal være i overensstemmelse med direktiv [2013/33].

2. Hvis en ansøger frihedsberøves, sikrer medlemsstaterne, at der er mulighed for hurtig domstolsprøvelse i overensstemmelse med direktiv [2013/33].«

17 Artikel 28, stk. 1, i direktiv 2013/32 bestemmer:

»Hvis der er rimelig grund til at antage, at en ansøger implicit har trukket sin ansøgning tilbage eller har opgivet den, sikrer medlemsstaterne, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller, under forudsætning af at den besluttende myndighed på grundlag af en passende undersøgelse af ansøgningens substans i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv [2011/95] betragter ansøgningen som grundløs, afslå ansøgningen.«

18 Dette direktivs artikel 31, stk. 8, er affattet således:

»Medlemsstaterne kan fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder i overensstemmelse med artikel 43, såfremt:

- a) ansøgeren ved indgivelsen af sin ansøgning og fremlæggelsen af sagens faktiske omstændigheder kun har fremlagt elementer, der ikke er relevante for at fastslå, om vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], eller
- b) ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland i dette direktivs forstand, eller
- c) ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter eller ved at tilbageholde relevante oplysninger eller dokumenter vedrørende sin identitet og/eller nationalitet, som kunne have fået negativ indvirkning på afgørelsen, eller
- d) det er sandsynligt, at ansøgeren i ond tro har tilintetgjort eller bortskaffet et identitets- eller rejsedokument, der ville have bidraget til at fastslå vedkommendes identitet eller nationalitet, eller
- e) ansøgeren har afgivet klart inkonsekvente og modstridende, klart usande eller åbenbart usandsynlige forklaringer, som er i modstrid med tilstrækkeligt kontrollerede oplysninger om oprindelseslandet, hvilket klart gør det utroværdigt, at vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], eller
- f) ansøgeren har indgivet en fornyet ansøgning om international beskyttelse, som ikke kan afvises i overensstemmelse med artikel 40, stk. 5, eller
- g) ansøgeren udelukkende indgiver en ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af vedkommende, eller



- h) ansøgeren er indrejst ulovligt på medlemsstatens område eller har forlænget sit ophold ulovligt og uden gyldig grund enten har undladt at melde sig til myndighederne eller at indgive en ansøgning om international beskyttelse, så snart det var muligt i betragtning af omstændighederne omkring vedkommendes indrejse, eller
- i) ansøgeren nægter at opfylde forpligtelsen til at få taget fingeraftryk [...], eller
- j) tungtvejende grunde taler for, at ansøgeren kan betragtes som en fare for medlemsstatens nationale sikkerhed eller offentlige orden, eller ansøgeren er blevet tvangsudsendt på grund af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed eller offentlige orden i henhold til national ret.«

19 Nævnte direktivs artikel 33, stk. 2, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

- a) en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse
- b) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som ansøgerens første asylland i henhold til artikel 35
- c) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til artikel 38
- d) ansøgningen er en fornyet ansøgning, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], eller
- e) en person, som ansøgeren har forsørgerpligt over for, indgiver en ansøgning, efter i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, at have indvilget i at få sin sag behandlet som led i en ansøgning, der er indgivet på vedkommendes vegne, og der ikke er kendsgerninger i forbindelse med vedkommendes situation, der begrundet en separat ansøgning.«

20 Samme direktivs artikel 39, stk. 1, har følgende ordlyd:

»En medlemsstat kan fastlægge, at der ikke foretages nogen, eller nogen fuldstændig, behandling af ansøgningen om international beskyttelse og af ansøgerens sikkerhed i forbindelse med vedkommendes særlige situation, som beskrevet i kapitel II, såfremt en kompetent myndighed ud fra de faktiske kendsgerninger har fastslået, at ansøgeren forsøger at rejse ind på eller er rejst ind på medlemsstatens område fra et sikkert tredjeland som defineret i stk. 2.«

21 Artikel 41, stk. 1, i direktiv 2013/32 er affattet således:

»Medlemsstaterne kan gøre undtagelse fra retten til at forblive på området, når en person:

- a) har indgivet en første fornyet ansøgning, der ikke behandles yderligere i henhold til artikel 40, stk. 5, udelukkende med det formål at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en afgørelse, som ville medføre en nært forestående udsendelse af vedkommende af den pågældende medlemsstat, eller
- b) indgiver en anden fornyet ansøgning i den samme medlemsstat, efter at der er truffet en endelig afgørelse om at afvise en første fornyet ansøgning i henhold til artikel 40, stk. 5, eller efter at der er truffet en endelig afgørelse om at afvise denne ansøgning som grundløs.

Medlemsstaterne kan kun gøre en sådan undtagelse, hvis den besluttende myndighed finder, at en afgørelse om tilbagesendelse ikke vil føre til direkte eller indirekte refoulement i strid med den pågældende medlemsstats internationale forpligtelser og EU-forpligtelser.«

22 Dette direktivs artikel 43 med overskriften »Grænseprocedurer« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne kan fastlægge procedurer i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II med henblik på ved grænsen eller i medlemsstaternes transitområder at kunne træffe afgørelse om:

- a) antagelse af en ansøgning, der er indgivet der, til behandling, i henhold til artikel 33, og/eller
- b) substansen i en ansøgning i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 31, stk. 8.

2. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes en afgørelse inden for rammerne af de procedurer, der er omhandlet i stk. 1, inden for en rimelig tidsfrist. Hvis der ikke er truffet en afgørelse inden fire uger, skal ansøgeren have tilladelse til indrejse på medlemsstatens område, så vedkommendes ansøgning kan blive behandlet i overensstemmelse med dette direktivs øvrige bestemmelser.

3. Hvis ankomster, der indebærer et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som indgiver ansøgninger om international beskyttelse ved grænsen eller i et transitområde, i praksis gør det umuligt at anvende bestemmelserne i stk. 1, kan disse procedurer dog anvendes, når og så længe disse tredjelandsstatsborgere eller statsløse er normalt indkvarteret på steder i nærheden af grænsen eller i transitområdet.«

23 Nævnte direktivs artikel 46 bestemmer:

»[...]

5. Med forbehold af stk. 6 tillader medlemsstaterne, at ansøgerne forbliver på området, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

6. I tilfælde af, at der træffes en afgørelse

- a) om at betragte en ansøgning som åbenbart grundløs i overensstemmelse med artikel 32, stk. 2, eller grundløs efter en undersøgelse i overensstemmelse med artikel 31, stk. 8, undtagen i tilfælde, hvor disse afgørelser er baseret på de omstændigheder, der er omhandlet i artikel 31, stk. 8, litra h)
- b) om at betragte en ansøgning som en ansøgning, der kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), b) eller d)
- c) om at afvise at genoptage ansøgerens sag, efter at den er blevet afbrudt i medfør af artikel 28, eller
- d) om at undlade at foretage nogen, eller nogen fuldstændig, behandling af ansøgningen i henhold til artikel 39

har en domstol eller et domstolslignende organ beføjelse til, enten efter anmodning fra den berørte ansøger eller ex officio, at afgøre, om ansøgeren kan forblive på medlemsstatens område, såfremt udfaldet af en sådan afgørelse er, at ansøgeren fratages retten til at forblive i medlemsstaten, og hvor retten i sådanne tilfælde til at forblive i medlemsstaten, indtil sagen er afgjort, ikke er omhandlet i national ret.

[...]

8. Medlemsstaterne tillader, at ansøgeren forbliver på området, indtil den i stk. 6 og 7 fastsatte procedure med henblik på at afgøre, hvorvidt ansøgeren kan forblive på området, er afsluttet.

[...]«

*Direktiv 2013/33*

24 17. betragtning til direktiv 2013/33 har følgende ordlyd:

»De grunde til frihedsberøvelse, der er fastsat i dette direktiv, berører ikke andre grunde til frihedsberøvelse, herunder grunde til frihedsberøvelse inden for rammerne af straffesager, der finder anvendelse i henhold til national ret, og som ikke har forbindelse til tredjelandstatsborgerens eller den statsløse persons ansøgning om international beskyttelse.«

25 Dette direktivs artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

b) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, som der endnu ikke er taget endelig stilling til

[...]

h) »frihedsberøvelse«: enhver indespærring af en ansøger, som en medlemsstat foretager på et særligt sted, hvor ansøgeren er berøvet sin bevægelsesfrihed

[...]«

26 Nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, bestemmer følgende:

»Dette direktiv finder anvendelse på alle tredjelandstatsborgere og statsløse, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse på en medlemsstats område, herunder ved grænsen, i dens territorialfarvande eller transitområder, og som har tilladelse til at opholde sig på dette område som ansøgere, og på deres familiemedlemmer, hvis de er omfattet af en sådan ansøgning om international beskyttelse i henhold til national ret.«

27 Samme direktivs artikel 7 fastsætter:

»1. Ansøgere kan færdes frit på værtsmedlemsstatens område eller på et område, som de har fået anvist af denne medlemsstat. Det anviste område må ikke berøre privatlivets ukrænkelighed, og det skal give tilstrækkelige muligheder for at sikre adgang til alle de ydelser, der er omhandlet i dette direktiv.

2. Medlemsstaterne kan bestemme, hvor ansøgeren skal opholde sig i almenhedens interesse, af hensyn til den offentlige orden, eller når det er nødvendigt for en hurtig behandling og effektiv opfølgning af ansøgningen om international beskyttelse.

3. Medlemsstaterne kan gøre adgangen til materielle modtagelsesforhold betinget af, at ansøgerne opholder sig et bestemt sted, som medlemsstaterne anviser. En sådan afgørelse, som kan være generel, træffes individuelt og i overensstemmelse med national ret.

[...]«

28 Artikel 8 i direktiv 2013/33 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan ikke frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende er en ansøger, jf. direktiv [2013/32].

2. Viser det sig på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag nødvendigt, kan medlemsstaterne frihedsberøve en ansøger, hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt.

3. En ansøger må kun frihedsberøves:

- a) for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet
- b) for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder
- c) for i forbindelse med en procedure at afgøre, om ansøgeren har ret til indrejse på området
- d) hvis den pågældende er frihedsberøvet som led i en tilbagesendelsesprocedure i medfør af [direktiv 2008/115] for at forberede tilbagesendelse og/eller gennemføre udsendelsesprocessen, og den berørte medlemsstat på grundlag af objektive kriterier, herunder at den pågældende allerede har haft mulighed for adgang til asylproceduren, kan dokumentere, at der er rimelig grund til at antage, at den pågældende kun har indgivet ansøgningen om international beskyttelse for at forsinke eller hindre håndhævelsen af afgørelsen om tilbagesendelse
- e) når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet
- f) i overensstemmelse med artikel 28 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne [(EUT 2013, L 180, s. 31)].

Grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret.

4. Medlemsstaterne sikrer, at regler vedrørende alternativer til frihedsberøvelse, såsom regelmæssigt at melde sig hos myndighederne, at stille en økonomisk garanti eller en pligt til at forblive på et bestemt sted, er fastsat i national ret.«

29 Dette direktivs artikel 9, stk. 2, er affattet således:

»Afgørelser om frihedsberøvelse af ansøgere træffes skriftlig af retsinstanser eller administrative myndigheder. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal indeholde den faktiske og retlige begrundelse, som den bygger på.«

30 Nævnte direktivs artikel 10, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Frihedsberøvelse af ansøgere skal som hovedregel finde sted i særlige faciliteter til brug for frihedsberøvelse. Hvis en medlemsstat ikke kan stille indkvartering til rådighed i en særlig facilitet til brug for frihedsberøvelse og som følge heraf er nødt til at benytte fængsler, holdes den frihedsberøvede ansøger adskilt fra de almindelige indsatte, og de vilkår under frihedsberøvelsen, der er fastlagt i dette direktiv, finder anvendelse.

[...]«

31 Samme direktivs artikel 11 fastsætter:

»1. Frihedsberøvede sårbare ansøgers helbred, herunder deres mentale sundhed, skal være et væsentligt anliggende for de nationale myndigheder.

Frihedsberøvede sårbare personer, sikrer medlemsstaterne regelmæssigt tilsyn og passende støtte under hensyntagen til deres særlige situation, herunder deres helbred.

2. Mindreårige må kun frihedsberøves som sidste udvej, og efter at det er fastslået, at andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Sådan frihedsberøvelse skal være for den kortest mulige periode, og der skal gøres alt for at løslade de frihedsberøvede mindreårige og indkvartere dem i passende faciliteter for mindreårige.

Den mindreåriges tarv, jf. artikel 23, stk. 2, kommer i første række.

Frihedsberøvede mindreårige, skal de have mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter, herunder leg og rekreation, der passer til deres alder.

3. Uledsagede mindreårige må kun frihedsberøves under ganske særlige omstændigheder. Enhver indsats skal gøres for at løslade den frihedsberøvede uledsagede mindreårige så hurtigt som muligt.

Uledsagede mindreårige må aldrig frihedsberøves i fængsler.

Uledsagede mindreårige skal så vidt muligt indkvarteres i institutioner med personale og faciliteter, der tager hensyn til behovene hos personer på deres alder.

Frihedsberøvede uledsagede mindreårige, skal medlemsstaterne sikre, at de indkvarteres adskilt fra voksne.

[...]«

32 Artikel 18, stk. 9, i direktiv 2013/33 er affattet således:

»I behørigt begrundede tilfælde kan medlemsstaterne undtagelsesvis fastsætte nærmere bestemmelser om andre materielle modtagelsesforhold end dem, der er fastsat i denne artikel, i en rimelig periode, der skal være så kort som muligt, når:

- a) der er behov for en vurdering af ansøgerens særlige behov i overensstemmelse med artikel 22
- b) den sædvanlige indkvarteringskapacitet midlertidigt er opbrugt.

Sådanne andre forhold skal under alle omstændigheder dække de basale behov.«

33 Dette direktivs artikel 21 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne skal i den nationale lovgivning til gennemførelse af dette direktiv tage hensyn til den særlige situation for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn, ofre for menneskehandel, personer med alvorlige sygdomme, personer med mentale forstyrrelser og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter, f.eks. ofre for kvindelig kønslemlæstelse.«

34 Nævnte direktivs artikel 22, stk. 1, tredje afsnit, bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at der i støtten til ansøgere med særlige modtagelsesbehov i overensstemmelse med dette direktiv tages hensyn til disses særlige modtagelsesbehov under hele asylproceduren, og at der føres tilstrækkeligt tilsyn med deres situation.«

### ***Ungarsk ret***

#### *Lov om ret til asyl*

35 § 4, stk. 3, i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov nr. LXXX af 2007 om ret til asyl) (*Magyar Közlöny* 2007/83, herefter »lov om ret til asyl«) bestemmer:

»For så vidt angår personer med behov for en særlig behandling finder bestemmelserne i nærværende lov anvendelse under hensyn til de særlige behov, der skyldes deres situation.«

36 § 5, stk. 1, i lov om ret til asyl fastsætter:

»Asylansøgeren har ret til:

- a) i overensstemmelse med de i nærværende lov fastsatte betingelser at opholde sig på det ungarske område og i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom at opnå en opholdstilladelse på det ungarske område
- b) i overensstemmelse med de i nærværende lov fastsatte betingelser og i overensstemmelse med de særlige bestemmelser herom at modtage ydelser, bistand og indkvartering
- c) at arbejde på det sted, hvor modtagelsescentret er beliggende, eller på et arbejdssted fastlagt af den offentlige arbejdsgiver inden for ni måneder fra indgivelsen af asylansøgningen eller, efter udløbet af denne frist, i overensstemmelse med de almindelige regler, der finder anvendelse på udenlandske statsborgere.«

37 Denne lovs § 29 bestemmer:

»Modtagelsesforhold sikres under hensyntagen til de særlige behov, som personer med behov for særlig behandling har.«

38 Nævnte lovs § 30, stk. 3, er affattet således:

»Ved vedtagelse af en afgørelse om indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold

- a) skal den kompetente asylmyndighed tage hensyn til asylansøgerens individuelle situation, henset bl.a. til personer med behov for særlig behandling, og
- b) indskrænkningen eller inddragelsen skal stå i rimeligt forhold til den begæede lovovertrædelse.«

39 Samme lovs § 31/A bestemmer:

»1. Den kompetente asylmyndighed kan, for gennemførelse af asylproceduren eller for at sikre en overførsel i henhold til forordning [nr. 604/2013] – under hensyntagen til de grænser, der er fastsat i § 31/B – frihedsberøve asylansøgere, hvis opholdstilladelse udelukkende hviler på indgivelse af en ansøgning

- a) når dette giver mulighed for at fastslå vedkommendes identitet eller nationalitet, når denne er usikker
- b) når vedkommende er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, og der foreligger objektive forhold – herunder, at vedkommende allerede har haft mulighed for adgang til proceduren for international beskyttelse – der gør det muligt at godtgøre, eller andre rimelige grunde, der gør det muligt at antage, at den pågældende kun har fremsat ansøgningen om international beskyttelse for at forsinke eller hindre håndhævelsen af afgørelsen om tilbagesendelse
- c) for at fastslå de faktiske omstændigheder og forhold, der danner grundlag for asylansøgningen, når disse ikke kan fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at den pågældende forsvinder
- d) når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet
- e) når ansøgningen er indgivet i en lufthavns internationale transitområde[, eller]
- f) [når] frihedsberøvelse er nødvendig for at sikre overførselsprocedurerne i henhold til [forordning nr. 604/2013], og hvis der er en alvorlig risiko for, at den pågældende forsvinder.

[...]

2. Der kan træffes afgørelse om frihedsberøvelse af en asylansøger efter en individuel vurdering af den konkrete sag, og kun såfremt det tilsigtede mål ikke kan nås ved hjælp af en foranstaltning, der sikrer, at den pågældende person fortsat er til rådighed.

[...]

5. Afgørelsen om frihedsberøvelse af asylansøgere kan fuldbyrdes, så snart den er blevet meddelt.

[...]«

40 § 31/B i lov om ret til asyl bestemmer:

»1. Der kan ikke træffes afgørelse om frihedsberøvelse alene med den begrundelse, at der er indgivet ansøgning om asyl.

2. Der kan ikke træffes afgørelse om frihedsberøvelse af en uledsaget mindreårig asylansøger.

3. Der kan kun træffes afgørelse om frihedsberøvelse af familier med mindreårige børn som en sidste udvej, i hvilken forbindelse der navnlig skal tages hensyn til barnets tarv.

[...]«

41 Denne lovs § 32/D, stk. 1, fastsætter:

»Ansøgningen er en erklæring, fremsat af en part, på grundlag af hvilken den kompetente asylmyndighed indleder en administrativ procedure.«

42 Nævnte lovs § 35 er affattet således:

»1. Asylproceduren påbegyndes med indgivelse af asylansøgningen til den kompetente asylmyndighed. Asylansøgeren indgår i asylproceduren

a) fra datoen for vedkommendes personlige indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse til den kompetente asylmyndighed, eller

b) når vedkommende har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse til en anden myndighed, fra datoen for den kompetente asylmyndigheds registrering af denne ansøgning

og indtil vedkommende får meddelelse om den trufne afgørelse, efter at sagens behandling er afsluttet, når denne ikke længere kan påklages.

[...]«

43 Samme lovs § 51 fastsætter:

»1. Såfremt betingelserne for anvendelse af [forordning nr. 604/2013 og nr. 118/2014] ikke er opfyldt, træffer den kompetente asylmyndighed afgørelse om, hvorvidt ansøgningen skal realitetsbehandles, og om, hvorvidt betingelserne for at træffe afgørelse om ansøgningens genstand inden for rammerne af en fremskyndet procedure er opfyldt.

2. En ansøgning kan afvises

[...]

e) såfremt der for så vidt angår ansøgeren findes et tredjeland, der for dennes vedkommende må anses for sikkert

[...]

7. Der kan træffes afgørelse om ansøgningen inden for rammerne af en fremskyndet procedure, såfremt ansøgeren

[...]

h) er indrejst ulovligt på det ungarske område eller har forlænget sit ophold ulovligt og ikke inden for en rimelig frist har indgivet en asylansøgning, selv om vedkommende forinden har haft mulighed for at indgive den, og ikke har fremlagt nogen gyldig grund til denne forsinkelse.

[...]«

44 § 53 i lov om ret til asyl er affattet således:

»1. Den kompetente asylmyndighed afviser ansøgningen ved kendelse, såfremt den finder, at en eller flere af betingelserne i § 51, stk. 2, foreligger.

2. Afgørelser om afvisning, der er begrundet med, at ansøgningen ikke kan antages til behandling, eller som er blevet truffet efter en fremskyndet procedure, kan påklages inden for rammerne af en forvaltningssag.

[...]

6. Indgivelse af en klage under forvaltningssagen bevirker ikke, at fuldbyrdelsen af afgørelsen udsættes, bortset fra afgørelser om asyl, der er truffet i henhold til § 51, stk. 2, litra e), og § 51, stk. 7, litra h).«



- 45 Den 15. september 2015 trådte egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (lov nr. CXL af 2015 om ændring af visse love i forbindelse med forvaltning af en massiv indvandring) (*Magyar Közlöny* 2015/124, herefter »lov om forvaltning af en massiv indvandring«) i kraft. Lov om forvaltning af en massiv indvandring, som bl.a. har ændret lov om ret til asyl, indfører begreberne »krisituation affødt af en massiv indvandring« og »grænseprocedure«. Den fastsætter endvidere oprettelsen af transitområder, inden for hvilke asylprocedurerne anvendes.
- 46 I medfør af lov om forvaltning af en massiv indvandring behandles ansøgninger indgivet i de transitområder, der er oprettet ved grænsen, i en »krisituation affødt af en massiv indvandring« i overensstemmelse med grænseprocedurereglerne.
- 47 § 71/A i lov om ret til asyl, der blev indført med lov om forvaltning af en massiv indvandring, bestemmer:

»1) Såfremt udlændingen indgiver sin ansøgning i transitområdet:

- a) inden sin indrejse på det ungarske område eller
- b) efter at være blevet pågrebet på det ungarske område inden for en zone på 8 km regnet fra den linje, der udgør den ydre grænse som fastlagt i artikel 2, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) [(EUT 2016, L 77, s. 1)], eller fra grænsemarkeringerne og efter at være blevet ført til den anden side af indgangen til det anlæg, der tjener til at sikre ordenen ved grænsen som fastsat i az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény [(lov nr. LXXXIX af 2007 om statens grænser)]

finder nærværende kapitel anvendelse med de undtagelser, der fremgår af nærværende paragraf.

- 2) Under proceduren er asylansøgerne ikke omfattet af de rettigheder, som er omhandlet i § 5, stk. 1, litra a) og c).
- 3) Den kompetente asylmyndighed træffer ved en fremskyndet procedure og senest otte dage efter indgivelse af asylansøgningen afgørelse om, hvorvidt ansøgningen kan antages til behandling. Den giver straks meddelelse om sin afgørelse.
- 4) Hvis der er forløbet fire uger fra indgivelsen af ansøgningen, giver den kompetente myndighed på udlændingepolitioområdet tilladelse til indrejse på det ungarske område i overensstemmelse med gældende ret.
- 5) Hvis ansøgningen ikke afvises fra behandling, giver den kompetente myndighed på udlændingepolitioområdet tilladelse til indrejse på det ungarske område i overensstemmelse med gældende ret.
- 6) Hvis ansøgeren er blevet meddelt tilladelse til indrejse i Ungarn, gennemfører den kompetente asylmyndighed proceduren i overensstemmelse med de generelle regler.
- 7) Reglerne om grænseproceduren finder ikke anvendelse på personer med behov for en særlig behandling.

[...]«

- 48 Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (lov nr. XX af 2017 om ændring af visse love vedrørende styrkelse af den procedure, der gennemføres i det bevogtede grænseområde) (*Magyar Közlöny* 2017/39, herefter »lov nr. XX af 2017«) har udvidet de tilfælde, hvor regeringen kan erklære en »krisesituation affødt af en massiv indvandring« som omhandlet i lov om ret til asyl, og har ændret de bestemmelser, der tillader, at der kan gøres undtagelser fra denne lovs generelle bestemmelser i en sådan situation.
- 49 Med ikrafttrædelsen af lov nr. XX af 2017 fastsætter § 80/A i lov om ret til asyl følgende:
- »1. En krisesituation affødt af en massiv indvandring kan erklæres:
- a) såfremt antallet af asylansøgere, der ankommer til Ungarn, i gennemsnit overstiger:
- aa) 500 personer dagligt i en måned
- ab) 750 personer dagligt i to på hinanden følgende uger eller
- ac) 800 personer dagligt i en uge,
- b) såfremt antallet er personer, der befinder sig i transitområderne i Ungarn – med undtagelse af dem, der bistår udenlandske statsborgere – i gennemsnit overstiger:
- ba) 1 000 personer dagligt i en måned
- bb) 1 500 personer dagligt i to på hinanden følgende uger eller
- bc) 1 600 personer dagligt i en uge,
- c) såfremt der, ud over de i litra a) og b) omhandlede tilfælde, indtræffer en omstændighed i forbindelse med en sådan migrationssituation, som:
- ca) direkte truer sikkerheden ved Ungarns ydre grænser som defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 2)
- cb) direkte truer den offentlige sikkerhed, den offentlige orden eller folkesundheden inden for en zone på det ungarske område på 60 meter regnet fra den linje, der udgør det ungarske områdes ydre grænse, som defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 2), eller fra grænsemarkeringerne, eller på ethvert lokalt sted på det ungarske område, navnlig såfremt de opståede konflikter eller voldshandlinger finder sted i et modtagelsescenter eller et etablissement, der står for indkvartering af udlændinge, og som er beliggende i den således afgrænsede zone eller på nævnte lokalitet og omegn.

2. På initiativ fra chefen for det nationale politi og lederen af den kompetente asylmyndighed og på forslag fra ressortministeren kan regeringen ved dekret erklære en krisesituation affødt af en massiv indvandring. Denne kan dække hele eller en bestemt del af det ungarske område.

[...]

4. Et regeringsdekret, jf. stk. 2, forbliver i kraft i en periode på højst seks måneder, medmindre regeringen forlænger dens gyldighed. Regeringen kan forlænge gyldigheden af et dekret, jf. stk. 2, såfremt de gældende betingelser for erklæring af en affødt af en massiv indvandring er opfyldt på tidspunktet for forlængelsen.

[...]

6. I en krisesituation affødt af en massiv indvandring finder bestemmelserne i §§ 80/B-80/G kun anvendelse på det område, som er defineret i regeringsdekretet, jf. stk. 2, og kun i det omfang, det er nødvendigt for at imødegå de grundlæggende årsager til en sådan situation og håndtere denne.«

50 § 80/H i lov om ret til asyl bestemmer følgende:

»I tilfælde af en krisesituation affødt af en massiv indvandring skal bestemmelserne i kapitel I til IV og V/A til VIII anvendes med de undtagelser, der fremgår af §§ 80/I-80/K.«

51 Denne lovs § 80/I fastsætter:

»Følgende bestemmelser finder ikke anvendelse:

[...]

b) § 35, stk. 1 og 6

[...]

i) §§ 71/A-72.«

52 Nævnte lovs § 80/J bestemmer følgende:

»1. Ansøgning om asyl indgives personligt til den kompetente myndighed og udelukkende inden for transitområdet, medmindre asylansøgeren

a) er genstand for en tvangsforanstaltning, en foranstaltning eller har modtaget en dom, der begrænser vedkommendes individuelle frihed

b) er genstand for en frihedsberøvelsesforanstaltning, der er blevet anordnet af den kompetente asylmyndighed

c) har lovligt ophold på det ungarske område og ikke anmoder om at blive indkvarteret på et modtagelsescenter.

2. Asylansøgeren indgår i asylproceduren fra den dato, hvor denne indgiver anmodning om international beskyttelse til den kompetente myndighed, og indtil vedkommende efter afslutningen af proceduren har fået meddelelse om afgørelsen, der ikke længere kan påklages.

3. Politiet ledsager udlændingen med ulovligt ophold på det ungarske område, som har tilkendegivet sin hensigt om at indgive en asylansøgning, til den anden side af indgangen til det anlæg, der tjener til at sikre ordenen ved grænsen, således som fastsat i az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény [(lov nr. LXXXIX af 2007 om statens grænser)]. Den pågældende kan indgive sin ansøgning om asyl i henhold til bestemmelserne i stk. 1.

4. Under proceduren er de asylansøgere, der opholder sig i transitområdet, ikke omfattet af de rettigheder, som er omhandlet i § 5, stk. 1, litra a) og c).

5. Den kompetente asylmyndighed udpeger det transitområde, som skal være opholdssted for asylansøgeren, indtil afgørelsen om overførsel i henhold til [forordning nr. 604/2013] kan fuldbyrdes, eller afgørelsen ikke længere kan påklages. Asylansøgeren kan forlade transitområdet gennem udgangsporten.

6. Såfremt asylansøgeren er en uledsaget mindreårig under 14 år, kan den kompetente asylmyndighed gennemføre asylproceduren i overensstemmelse med de almindelige regler, efter at den mindreårige er indrejst på det ungarske område. Myndigheden sørger straks for midlertidig indkvartering og anmoder samtidig den kompetente værgemålsmyndighed om at udpege en værge, som er ansvarlig for at beskytte og repræsentere den mindreårige. Værgen skal udpeges inden for en frist på otte dage fra den kompetente asylmyndigheds modtagelse af ansøgningen. Den kompetente værgemålsmyndighed underretter straks den uledsagede mindreårige og den kompetente asylmyndighed om navnet på den udpegede værge.«

53 Samme lovs § 80/K har følgende ordlyd:

»1. Afgørelser om afvisning, der er begrundet med, at ansøgningen ikke kan antages til behandling, eller som er blevet truffet efter en fremskyndet procedure, kan påklages inden for tre dage. Inden for de tre dage tilstiller den kompetente asylmyndighed retsinstanden klagen ledsaget af dokumenterne i sagen og det skriftlige indlæg.

2. Den kompetente asylmyndighed træffer afgørelse på grundlag af de foreliggende oplysninger eller indstiller proceduren, såfremt asylansøgeren

[...]

d) forlader transitområdet.

[...]

4. Afgørelsen om at indstille proceduren i henhold til stk. 2 kan ikke anfægtes under en forvaltningssag.

[...]

7. Afgørelser rettet til asylansøgere, der har forladt transitområdet, underrettes disse ved meddelelse.

[...]

[...]

10. Efter meddelelse af en afgørelse, som ikke længere kan påklages, forlader asylansøgeren transitområdet.

11. Såfremt asylansøgeren på ny indgiver en ansøgning, selv om der er truffet en endelig afgørelse om afslutning af eller afslag på vedkommendes tidligere ansøgning, mister asylansøgeren de rettigheder, der er fastsat i § 5, stk. 1, litra a)-c).«

#### *Lov om statens grænser*

54 § 5 i az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (lov nr. LXXXIX af 2007 om statens grænser) (*Magyar Közlöny* 2007/88, herefter »lov om statens grænser«) bestemmer:

»1. I henhold til nærværende lov kan der på det ungarske område anvendes den 60 m brede stribe land regnet fra den ydre grænse, således som defineret i Schengengrænsekodexens artikel 2, nr. 2), eller fra grænsemarkeringerne, til bygning, indretning eller drift af anlæg med henblik på sikring af ordenen ved grænsen – herunder de i § 15/A omhandlede – og varetagelse af opgaver vedrørende forsvar og national sikkerhed, katastrofehåndtering, grænseovervågning, asyl og udlændingepolitimyndigheden.

1a. Politiet kan pågribe udenlandske statsborgere med ulovligt ophold på det ungarske område, inden for en zone på 8 km regnet fra den linje, der udgør den ydre grænse, således som defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 2), eller fra grænsemarkeringerne, og ledsage dem til den anden side af indgangen til det nærmeste i stk. 1 nævnte anlæg, medmindre der er mistanke om strafbare forhold.

1b. I en krisesituation affødt af en massiv indvandring kan politiet på det ungarske område pågribe udenlandske statsborgere med ulovligt ophold på det ungarske område og ledsage dem til den anden side af indgangen til det nærmeste i stk. 1 nævnte anlæg, medmindre der er mistanke om strafbare forhold.

[...]«

55 Denne lovs § 15/A bestemmer:

»1. Et transitområde kan oprettes i den zone, der er omhandlet i § 5, stk. 1, med henblik på at fungere som midlertidigt opholdssted for de personer, der ansøger om asyl eller subsidiær beskyttelse [...], og som det sted, hvor procedurerne på asyl- og udlændingepolitiområdet finder sted, og hvor de i dette øjemed nødvendige installationer er beliggende.

2. Ansøgere om international beskyttelse, der befinder sig i transitområdet, kan indrejse på det ungarske område

- a) såfremt den kompetente asylmyndighed træffer afgørelse om at indrømme international beskyttelse
- b) såfremt betingelserne for anvendelse af de almindelige regler om asylproceduren er opfyldt, eller
- c) såfremt det er nødvendigt at bringe bestemmelserne i § 71/A, stk. 4 og 5, i lov om ret til asyl i anvendelse.

2a. I en krisesituation affødt af en massiv indvandring kan en ansøger om international beskyttelse, der befinder sig i transitområdet, i de i stk. 2, litra a) og b), omhandlede tilfælde meddeles tilladelse til at indrejse på det ungarske område.

3. I transitområdet varetager de offentlige organer deres opgaver og udøver deres beføjelser i henhold til de for disse gældende lovbestemmelser.

4. Uanset bestemmelserne i stk. 1 kan en installation, der er beliggende på et andet sted end det i § 5, stk. 1, angivne, også udpeges som transitområde i en krisesituation affødt af en massiv indvandring.«

#### *Lov om forvaltningsretlige tvister*

56 § 39, stk. 6, i közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (lov nr. I af 2017 om forvaltningsretlige tvister) (*Magyar Közlöny* 2017/30, herefter »lov om forvaltningsretlige tvister«) bestemmer:

»Medmindre andet er bestemt i denne lov, har en klage ikke opsættende virkning for ikrafttrædelsen af en forvaltningsakt.«

57 § 50 i lov om forvaltningsretlige tvister fastsætter:

»1. Enhver person, hvis rettigheder eller legitime interesser er blevet tilsidesat ved myndighedernes handlinger eller ved opretholdelsen af den situation, der er forårsaget af disse handlinger, kan på et hvilket som helst tidspunkt under sagen indgive en anmodning om umiddelbar retsbeskyttelse til den kompetente ret, for hvilken sagen er indbragt, for at forhindre, at der opstår en overhængende risiko for skade, for at opnå en midlertidig afgørelse om det omtvistede retsforhold eller opretholdelsen af den situation, der har givet anledning til tvisten.

2. Inden for rammerne af en anmodning om umiddelbar retsbeskyttelse, kan der anmodes om:

a) opsættende virkning

[...]«

*Regeringsdekret nr. 301/2007*

58 § 33 i a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 301/2007. (XI. 9.) om gennemførelse af lov om ret til asyl) (*Magyar Közlöny 2007/151*) fastsætter:

»1. Såfremt det er berettiget, henset til den individuelle situation for asylansøgeren med behov for særlig behandling, skal den kompetente asylmyndighed sikre, at den pågældende kan få separat indkvartering i modtagelsescentret.

2. Det skal i videst muligt omfang sikres, at familiens enhed også bevares i det tilfælde, hvor en person med behov for særlig behandling gives separat indkvartering.«

59 Dette dekrets § 34, stk. 1, fastsætter:

»Ud over bestemmelserne i §§ 26 og 27 har asylansøgere med behov for særlig behandling – i det omfang det er nødvendigt, henset til deres individuelle situation og ligeledes på grundlag af en lægefaglig vurdering – ret til gratis adgang til sundhedsydelser, der er berettigede ud fra deres helbredstilstand, revalideringsforanstaltninger, psykologhjælp, herunder klinisk psykologbehandling, samt psykoterapeutisk behandling.«

### **Den administrative procedure**

60 Den 11. december 2015 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Ungarn, hvori Kommissionen gjorde gældende, at denne medlemsstat havde tilsidesat bl.a. artikel 46, stk. 1, 3, 5 og 6, i direktiv 2013/32.

61 Ungarn besvarede denne åbningsskrivelse og gjorde gældende, at dens lovgivning var i overensstemmelse med EU-retten.

62 Den 7. marts 2017 vedtog Ungarn lov nr. XX af 2017. Kommissionen fandt, at denne lov kunne give anledning til yderligere betænkeligheder i forhold til dem, som der allerede var blevet redegjort for i nævnte åbningsskrivelse.

63 Den 18. maj 2017 fremsendte Kommissionen derfor en supplerende åbningsskrivelse til Ungarn, hvori den gjorde gældende, at denne medlemsstat ikke havde overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, artikel 3, 6 og 7,

artikel 24, stk. 3, artikel 31, stk. 8, artikel 33, 38, 43 og artikel 46, stk. 1, 3, 5 og 6, i direktiv 2013/32 samt artikel 2, 8, 9, 11 og artikel 17, stk. 2, i direktiv 2013/33, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra g), og artikel 17, stk. 3 og 4, og endelig chartrets artikel 6, 18 og 47.

- 64 Ved skrivelse af 18. juli 2017 besvarede Ungarn den supplerende åbningsskrivelse og uddybede den 2. oktober 2017 og den 20. november 2017 sit svar. Denne medlemsstat anførte, at dens lovgivning var forenelig med EU-retten, men påpegede, at den dog på visse nærmere angivne punkter havde foretaget ændringer heraf.
- 65 Den 8. december 2017 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Ungarn, som blev meddelt samme dag, hvori den fastslog, at denne medlemsstat ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, artikel 3, 6 og artikel 24, stk. 3, artikel 43 og artikel 46, stk. 3, 5 og 6, i direktiv 2013/32 samt artikel 2, litra h), og artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33, sammenholdt med chartrets artikel 6, 18 og 47
- idet den har begrænset den i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 omhandlede undersøgelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse under klageproceduren til at omfatte de faktiske og retlige omstændigheder, som blev vurderet, da afgørelsen blev truffet
  - idet den ikke har gennemført artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 i national ret, og idet den har indført bestemmelser, der fraviger den almindelige regel om »automatisk opsættende virkning« af klager indgivet af ansøgere om international beskyttelse i situationer, der ikke er omfattet af samme direktivs artikel 46, stk. 6
  - idet den ledsager tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt på ungarsk område, til den anden side af grænsehegnet uden at overholde de procedurer og garantier, som er fastsat i artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115
  - idet den har bestemt, at asylansøgninger skal indgives personligt til den kompetente myndighed, og at de udelukkende kan indgives i transitområdet
  - idet den har bestemt, at alle asylansøgere, med undtagelse af uledsagede mindreårige under 14 år, underkastes en procedure, som betyder, at de skal tvangsinterneres i transitområderne under hele asylproceduren i centre, som de kun kan forlade i retning mod Serbien, uden at denne internering yder passende garantier
  - idet den har nedsat fristen for indgivelse af begæring om efterprøvelse af førsteinstansafgørelser om afslag på en asylansøgning fra otte til tre dage.
- 66 Den 8. februar 2018 besvarede Ungarn Kommissionens begrundede udtalelse, idet den fastholdt, at dens lovgivning efter dens opfattelse var forenelig med EU-retten.
- 67 Da Kommissionen ikke fandt de af Ungarn fremlagte bemærkninger overbevisende, besluttede den den 21. december 2018 at anlægge nærværende søgsmål.

## **Om søgsmålet**

### ***Indledende bemærkninger***

- 68 Det følger af Domstolens faste praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (dom af 28.1.2020, Kommissionen mod Italien (Direktivet om bekæmpelse af

forsinket betaling), C-122/18, EU:C:2020:41, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis). Det er følgelig den på denne dato gældende nationale lovgivning, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om der foreligger det påståede traktatbrud (jf. i denne retning dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 23 og 24).

- 69 Ungarn har i retsmødet bekræftet, at ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, som Kommissionen havde fremsendt til den, nemlig den 8. februar 2018, var bestemmelserne i lov nr. XX af 2017 gældende på hele det ungarske område, idet anvendelsen, på hele dens område, af regeringsdekretet, hvorved en »krisituation affødt af en massiv indvandring« som omhandlet i lov om ret til asyl, var blevet erklæret, var blevet forlænget i hvert fald indtil denne dato.
- 70 Det følger heraf, at Domstolen, i forbindelse med undersøgelsen af, om den ungarske lovgivning er forenelig med de EU-retlige bestemmelser, som Kommissionen mener er blevet tilsidesat af Ungarn, skal tage de ændringer af denne lovgivning, der blev foretaget med lov nr. XX af 2017, i betragtning.

### ***Det første klagepunkt om adgang til proceduren for international beskyttelse***

#### *Parternes argumenter*

- 71 Kommissionen har gjort gældende, at Ungarn ved at kræve, at asylansøgningen skal indgives personligt og udelukkende i transitområderne Rösze (Ungarn) og Tompa (Ungarn), hvortil adgangen er blevet væsentligt begrænset af de ungarske myndigheder, har tilsidesat artikel 3 og 6 i direktiv 2013/32.
- 72 I denne henseende har Kommissionen for det første gjort gældende, at når der er erklæret en krisituation affødt af en massiv indvandring, kræver § 80/J, stk. 1, i lov om ret til asyl, som er indført ved lov nr. XX af 2017, principielt, at enhver asylansøgning indgives personligt i transitområderne Rösze og Tompa ved den serbisk-ungarske grænse.
- 73 Kommissionen har gjort gældende, at de ungarske myndigheder kun tillader et yderst begrænset antal daglige indrejser i hver af disse transitområder. Det står således fast, at siden den 23. januar 2018 har én person dagligt kunnet indrejse i hver af de nævnte transitområder, hvilket skaber en ventetid på flere måneder for at kunne indrejse i et af disse områder for dér at indgive en anmodning om international beskyttelse.
- 74 Adgangen til hver af transitområderne Rösze og Tompa sker på grundlag af en uformel venteliste, der fremsendes til de ungarske myndigheder af »lokale ledere«. Da der ikke findes infrastrukturer på den nævnte stribe land, som adskiller den serbisk-ungarske grænse og disse transitområder, venter få personer uden for indgangen hertil, idet hovedparten af dem opholder sig i de omkringliggende serbiske landsbyer.
- 75 Kommissionen har for det andet anført, at det fremgår af artikel 3 og 6 i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre, at enhver, der ønsker at opnå international beskyttelse, kan indgive en ansøgning på dens område og efter ankomsten på dens område har adgang til proceduren for tildeling af denne beskyttelse. Dette krav gælder uanset det tredjeland, via hvis område ansøgeren er nået til en medlemsstats grænse.
- 76 Ved kun at give personer, der befinder sig i transitområderne Rösze og Tompa, mulighed for at indgive ansøgning om international beskyttelse og lade denne ansøgning registrere samt ved at lade adgang til disse områder være særdeles restriktiv giver Ungarn ikke personer, der befinder sig ved disse grænser, mulighed for at indgive en ansøgning om international beskyttelse og lade denne registrere inden for den frist, der er fastsat i direktiv 2013/32.



- 77 Uanset det præcise antal ventende personer er en ordning, som betinger retten til registrering i henhold til artikel 6 i direktiv 2013/32 af, at ansøgningen indgives et nærmere bestemt sted, hvortil adgangen igennem længere tid har været begrænset, ifølge Kommissionen ikke forenelig med kravet i denne artikel om, at der skal sikres rettidig adgang til proceduren.
- 78 Ungarn har heroverfor for det første anført, at ansøgerne om international beskyttelse ikke har ret til at vælge deres asylland, og at en del af de personer, der ankommer til dens grænser, ikke er flygtet fra forfølgelse, som er en direkte trussel mod dem.
- 79 Der skal endvidere ikke alene tages hensyn til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2013/32, men også denne artikels stk. 2 og 3, hvoraf det fremgår, at EU-lovgiver giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at ansøgninger om international beskyttelse indgives personligt på et bestemt sted, hvilket nødvendigvis indebærer, at det kan være umuligt samtidig at indgive et stort antal ansøgninger.
- 80 Direktiv 2013/32 fastsætter desuden ikke antallet af steder, hvor hver medlemsstat skal sikre, at asylansøgninger kan indgives. Ifølge Ungarn var der, på tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, to transitområder, henholdsvis beliggende i Rösztke og Tompa, på ruten for ansøgere om international beskyttelse, inden for hvilke det var muligt at indgive sådanne ansøgninger. Størstedelen af de personer, der indrejser ulovligt i Ungarn, forsøger endvidere at passere den serbisk-ungarske grænse i nærheden af disse transitområder, således at det med rimelighed kunne forventes af disse personer, at de indgav deres ansøgning i de nævnte transitområder.
- 81 EU-retten er derfor ikke til hinder for § 80/J, stk. 1, i lov om ret til asyl, som desuden kun finder anvendelse i tilfælde af, at der er erklæret en »krisituation affødt af en massiv indvandring«.
- 82 Ungarn har endvidere anført, at en sådan krisituation kan erklæres, især fordi de nationale krav med hensyn til den offentlige orden og indre sikkerhed begrundes dette. I den foreliggende sag er der i Ungarn i 2018 blevet begået mere end 17 000 lovovertrædelser med forbindelse til ulovlig indvandring. Forpligtelsen til at indgive en ansøgning om international beskyttelse i transitområderne øger således effektiviteten af bekæmpelsen af menneskehandel og opfylder kravet om at beskytte grænserne til Schengenområdet.
- 83 Endvidere fastsætter § 80/J, stk. 1, i lov om ret til asyl undtagelser til forpligtelsen til at indgive asylansøgningen i disse transitområder. Personer, der opholder sig lovligt på det ungarske område, kan således indgive deres ansøgning på et hvilket som helst sted på dette område.
- 84 Når først ansøgningen er indgivet i det pågældende transitområde, indledes proceduren i øvrigt i overensstemmelse med de generelle regler. § 32/D i lov om ret til asyl garanterer således, at den kompetente asylmyndighed, efter ansøgningens indgivelse, straks indleder denne procedure. Registreringen af nævnte ansøgning sker således straks efter, at den er blevet indgivet i det pågældende transitområde, eller i hvert fald senest inden for 24 timer, i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2013/32.
- 85 Ungarn har for det andet bestridt, at adgangen til transitområderne skulle være begrænset. Selv om de ungarske myndigheder er bekendt med den praksis, hvorefter asylansøgere, der har adgang til proceduren for asyl i Serbien eller bistand i denne tredjestat, giver møde i den fastlagte rækkefølge efter de lister, som er udarbejdet af dem selv, de serbiske myndigheder eller af visse organisationer, har de ungarske myndigheder endvidere ingen indflydelse på den fastlagte rækkefølge og deltager ikke i udarbejdelsen eller anvendelsen af sådanne lister.
- 86 Endelig og i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, kan den omstændighed, at der ikke findes lange køer foran indgangen til transitområderne Rösztke og Tompa, forklares med, at de pågældende personer allerede er eller har været omfattet af en igangværende asylprocedure i Serbien og modtager bistand i denne tredjestat.

*Domstolens bemærkninger*

- 87 Med det første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat artikel 3 og 6 i direktiv 2013/32, idet denne medlemsstat kun har tilladt et meget begrænset antal personer daglig adgang, fra Serbien, til transitområderne Röszke og Tompa, der er beliggende i umiddelbar nærhed af den serbisk-ungarske grænse, selv om ansøgningerne om international beskyttelse kun kan indgives personligt og i disse transitområder.
- 88 I første række bemærkes, at i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2013/32 finder dette direktiv for det første anvendelse på alle ansøgninger om international beskyttelse, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen, i søterritoriet eller i transitområderne i medlemsstaterne.
- 89 For det andet fastsætter nævnte direktivs artikel 6 med overskriften »Adgang til proceduren« i stk. 1, første afsnit, at når en person indgiver en ansøgning om international beskyttelse til en myndighed, der i henhold til national ret er kompetent til at registrere sådanne ansøgninger, skal registreringen ske senest tre arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet. Det præciseres i samme direktivs artikel 6, stk. 1, andet afsnit, at medlemsstaterne, såfremt ansøgningen om international beskyttelse indgives til andre myndigheder, der kan forventes at modtage sådanne ansøgninger, men som ikke er kompetente til at registrere dem i henhold til national ret, sikrer, at registreringen sker senest seks arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.
- 90 Derved har EU-lovgiver fastholdt en bred definition af de myndigheder, som, uden at være kompetente til at registrere ansøgninger om international beskyttelse, ikke desto mindre kan modtage sådanne ansøgninger som omhandlet i artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/32. En national myndighed skal således principielt anses for en sådan, hvis det er sandsynligt, at en tredjelandstatsborger eller statsløs indgiver en ansøgning om international beskyttelse til denne myndighed (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 57-59). I øvrigt nævner dette direktivs artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, udtrykkeligt, at politiet, grænsevagter, indvandringsmyndigheder og ansatte ved faciliteter for frihedsberøvede udgør sådanne myndigheder.
- 91 Såfremt ansøgninger om international beskyttelse indgivet samtidigt af et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse i praksis gør det meget vanskeligt at overholde tidsfristerne i nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, giver samme direktivs artikel 6, stk. 5, for det tredje medlemsstaterne mulighed for, som en undtagelse, at registrere ansøgninger om international beskyttelse inden for en frist på ti arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.
- 92 Det skal for det fjerde tilføjes, at i henhold til artikel 6, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 skal personer, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse, i praksis have mulighed for at indgive den så hurtigt som muligt, dog således at medlemsstaterne, uden at det berører en sådan ret, kan kræve, at en sådan ansøgning indgives personligt og/eller et bestemt sted, der er udpeget med henblik herpå.
- 93 Det følger af det ovenstående, at medlemsstaterne generelt er forpligtede til, inden for en i artikel 6 i direktiv 2013/32 fastsat frist, at registrere enhver ansøgning om international beskyttelse, som indgives til de nationale myndigheder af en tredjelandstatsborger eller statsløs, og som er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, og at de derefter skal sikre, at den pågældende person i praksis har mulighed for at indgive sin ansøgning så hurtigt som muligt (jf. i denne retning dom af 25.1.2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, præmis 76).
- 94 Når dette er sagt, skal det i anden række fremhæves, at det første klagepunkt, som bekræftet af Kommissionen i retsmødet, ikke vedrører proceduren for registrering eller indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse som sådan, men de betingelser, hvorpå en sådan ansøgning først skal kunne indgives til de ungarske myndigheder.

- 95 I denne henseende bemærkes for det første, at det fremgår af artikel 7 i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre retten til, for enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs, på egne vegne eller gennem en tredjepart at indgive en ansøgning om international beskyttelse.
- 96 Denne artikel 7, sammenholdt med dette direktivs artikel 3, stk. 1, giver således enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse, herunder ved en medlemsstats grænse eller i dennes transitområder. Selv om det i denne henseende er korrekt, således som Ungarn har anført, at nævnte direktivs artikel 6, stk. 3, giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at ansøgninger om international beskyttelse indgives et bestemt sted, skal det bemærkes, at ingen anden bestemmelse i samme direktiv indfører en tilsvarende regel med hensyn til indgivelsen af ansøgninger om international beskyttelse.
- 97 En sådan ansøgning skal endvidere anses for at være indgivet til en myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2013/32, så snart som den pågældende person har tilkendegivet, at vedkommende ønsker at modtage international beskyttelse, uden at tilkendegivelsen heraf kan undergives nogen form for administrative formaliteter (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 93 og 94).
- 98 Det følger således af artikel 6 i direktiv 2013/32, at enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse til en af de myndigheder, der er omhandlet i denne artikel, ved, over for en af disse, at tilkendelse sit ønske om at modtage international beskyttelse.
- 99 Det skal for det andet fremhæves, at indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse til en af de myndigheder, som er omhandlet i artikel 6 i direktiv 2013/33, udgør et afgørende skridt under proceduren for tildeling af international beskyttelse.
- 100 En tredjelandsstatsborger eller statsløs opnår således status som ansøger om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2013/32 fra det tidspunkt, hvor den pågældende indgiver en sådan ansøgning (dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 92).
- 101 Det er desuden fra datoen for indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse, at fristen, inden for hvilken denne ansøgning skal være registreret i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 1, begynder at løbe, og at ansøgeren skal have mulighed for at indgive sin ansøgning om international beskyttelse så hurtigt som muligt som krævet i henhold til nævnte direktivs artikel 6, stk. 2. Det skal endvidere fremhæves, at med indgivelsen af denne ansøgning starter tidsfristen, inden for hvilken den besluttende myndighed i henhold til samme direktivs artikel 31 principielt skal træffe afgørelse om ansøgningen om international beskyttelse.
- 102 Retten til at indgive en sådan ansøgning er følgelig en forudsætning for en effektiv overholdelse af retten til, at denne ansøgning registreres og kan indgives og behandles inden for de tidsfrister, der er fastsat i direktiv 2013/32, og i sidste ende effektiviteten af asylretten, således som den er sikret ved chartrets artikel 18.
- 103 En medlemsstat kan følgelig ikke, idet den effektive virkning af dette direktivs artikel 6 ellers ville blive tilsidesat, uden grund udsætte det tidspunkt, hvor den pågældende person har mulighed for at indgive sin ansøgning om international beskyttelse.
- 104 Det bemærkes for det tredje, at selve formålet med det nævnte direktiv, og navnlig målet med dets artikel 6, stk. 1, er at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for international beskyttelse (dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 82).

- 105 Samme direktivs artikel 8, stk. 1, bekræfter i øvrigt et sådant formål. Denne bestemmelse har nemlig til formål at lette indgivelsen af ansøgninger om international beskyttelse ved bl.a. at pålægge medlemsstaterne at give oplysninger om muligheden for at indgive en sådan ansøgning til enhver tredjelandstatsborger eller statsløs, som befinder sig ved et grænseovergangssted, herunder et transitområde ved de ydre grænser, når der er tegn på, at denne person kunne ønske at indgive en sådan ansøgning.
- 106 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at artikel 6 i direktiv 2013/32 pålægger medlemsstaterne at sikre, at de pågældende personer har mulighed for effektivt at udøve retten til at indgive en ansøgning om international beskyttelse, herunder ved deres grænser, så snart de tilkendegiver en hensigt herom, med henblik på at denne ansøgning registreres og kan indgives og behandles under effektiv overholdelse af de tidsfrister, der er fastsat i dette direktiv.
- 107 Det skal i den foreliggende sag undersøges, om Ungarn har overholdt et sådant krav.
- 108 Denne medlemsstat har i denne henseende bekræftet, at § 80/J i lov om ret til asyl kræver, at tredjelandstatsborgere eller statsløse, der indrejser fra Serbien og i Ungarn ønsker adgang til proceduren for international beskyttelse, ikke alene indgiver, men også søger om international beskyttelse i et af de to transitområder Rösztke og Tompa.
- 109 I sine indlæg har Ungarn således præciseret, at den tidsfrist, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2013/32, til registrering af en ansøgning om international beskyttelse ikke kan starte, før ansøgeren om international beskyttelse har begivet sig hen til et af disse transitområder. Heraf følger, at indgivelse af deres ansøgninger kun kan finde sted i nævnte områder, hvilket Ungarn i øvrigt har bekræftet i retsmødet.
- 110 På baggrund af denne indledende præcisering skal det undersøges, om de ungarske myndigheder, således som Kommissionen har gjort gældende, har foretaget en drastisk begrænsning af antallet af personer, der rent faktisk dagligt tillades at komme ind på begge disse transitområder for at indgive en ansøgning om international beskyttelse.
- 111 I denne henseende bemærkes det indledningsvis, at en administrativ praksis kan være genstand for et traktatbrudssøgsmål, når den frembyder en vis grad af fasthed og almen karakter (jf. bl.a. dom af 9.5.1985, Kommissionen mod Frankrig, 21/84, EU:C:1985:184, præmis 13, og af 5.9.2019, Kommissionen mod Italien (Bakterien Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, præmis 74).
- 112 Det påhviler desuden Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, uden at Kommissionen kan påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. bl.a. dom af 27.4.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 48, og af 2.5.2019, Kommissionen mod Kroatien (Affaldsdepotet i Biljane Donje), C-250/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:343, præmis 33). Det er kun, når Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at bestemte forhold foreligger på den sagsøgte medlemsstats område, at det påhviler den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at anfægte de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf. bl.a. dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 44, og af 28.3.2019, Kommissionen mod Irland (System til opsamling og rensning af spildevand), C-427/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:269, præmis 39).
- 113 Hvad nærmere angår et klagepunkt vedrørende iværksættelsen af en national bestemmelse har Domstolen fastslået, at for at godtgøre, at der foreligger et traktatbrud, skal der fremlægges andre særlige beviser end dem, der normalt tages i betragtning under en traktatbrudssag, som udelukkende drejer sig om indholdet af en national bestemmelse, og at traktatbruddet, under disse betingelser, alene kan påvises ved at fremlægge tilstrækkeligt dokumenterede og udførlige beviser for den praksis, som den nationale forvaltning og/eller de nationale domstole kritiseres for at anvende, og som

tilskrives den pågældende medlemsstat (dom af 27.4.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 49, og af 9.7.2015, Kommissionen mod Irland, C-87/14, EU:C:2015:449, præmis 23).

- 114 I den foreliggende sag, og således som generaladvokaten har anført i punkt 59 i sit forslag til afgørelse, har Kommissionen som bilag til stævningen vedlagt flere rapporter, der understøtter dens anbringende om, at tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der ønsker at indgive en ansøgning om international beskyttelse til de myndigheder, der er til stede i transitområderne Röszke og Tompa, udsættes for en ventetid på flere måneder, som skyldes en fast og generel praksis fra de ungarske myndigheders side, der stadig fandt anvendelse ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 8. februar 2018, og bestod i at begrænse den tilladte indrejse i disse to transitområder til et væsentligt reduceret antal personer dagligt.
- 115 Ifølge en af de tre rapporter fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), som er bilagt Kommissionens stævning, besluttede de ungarske myndigheder allerede i oktober 2015 at begrænse antallet af daglige tilladte indrejser til hver af transitområderne Röszke og Tompa. Det fremgår ligeledes af disse tre rapporter, at antallet af daglige tilladte indrejser til disse transitområder er gradvist og konstant faldet, således at i 2018 fik kun to personer dagligt tilladelse til at indrejse i hver af disse transitområder. Det skal i denne henseende fremhæves, at de nævnte rapporter er af særlig betydning i betragtning af den rolle, som UNHCR er tillagt ved konventionen om flygtnings retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 137, nr. 2545 (1954)), som skal respekteres ved fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser om asyl (jf. i denne retning dom af 23.5.2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 116 I øvrigt overlapper oplysningerne i disse samme rapporter hinanden i betydelig grad, idet bemærkningerne i to rapporter fra 2017 dels kommer fra Europarådets generalsekretærs særlige repræsentant om migration og flygtninge, dels Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf, der er bilagt stævningen, og som Kommissionen ligeledes støtter sig på.
- 117 Det fremgår endvidere af rapporterne fra UNHCR, der er bilagt stævningen, at de ungarske myndigheders fastsættelse af et maksimalt antal daglige tilladte indrejser til transitområderne Röszke og Tompa har medført, at tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der befinder sig i Serbien i umiddelbar nærhed af den serbisk-ungarske grænse, og som ønsker at indgive en ansøgning om international beskyttelse i Ungarn, er blevet mødt med en ventetid, som kun er blevet længere, og som i februar 2018 var på mere end 11 måneder.
- 118 Det følger heraf, at Kommissionen i tilstrækkelig grad og udførligt har godtgjort, at der på tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, dvs. den 8. februar 2018, bestod en fast og generel administrativ praksis fra de ungarske myndigheders side, der havde til formål at begrænse adgangen til transitområderne Röszke og Tompa systematisk og så drastisk, at tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der indrejser fra Serbien og i Ungarn ønsker adgang til proceduren for international beskyttelse, stod over for en situation, hvor det i praksis var nærmest umuligt at indgive en ansøgning om international beskyttelse i Ungarn.
- 119 En sådan administrativ praksis er uforenelig med de krav, der følger af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2013/32.
- 120 Ingen af de argumenter, som Ungarn har fremsat, kan ændre en sådan konklusion.
- 121 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at denne medlemsstat ganske vist har bestridt det forhold, at de administrative instrukser havde til formål at begrænse det daglige antal ansøgninger om international beskyttelse, der kunne indgives i hver af transitområderne Röszke og Tompa.

- 122 Ud over at dette udsagn udtrykkeligt modsiges af de rapporter, der er nævnt i nærværende doms præmis 115 og 116, har Ungarn imidlertid ikke forklaret eller fremlagt nogen beviser for grunden til, hvorfor – i det angivelige fravær af sådanne instrukser – ventelisterne, som denne medlemsstat har medgivet fandtes, var blevet udarbejdet for at fastsætte den rækkefølge, hvori de personer, der befinder sig i Serbien i umiddelbar nærhed af transitområderne Rösztke og Tompa, og som ønsker at indgive en ansøgning om international beskyttelse i et af disse transitområder, kunne indrejse heri.
- 123 I denne henseende, og selv om de ungarske myndigheder, som Ungarn har gjort gældende, ikke har deltaget i udarbejdelsen af disse lister eller haft indflydelse på den ved disse lister således fastsatte rækkefølge for adgang til transitområderne, forholder det sig ikke desto mindre således, at selve eksistensen af disse lister skal anses for en uundgåelig konsekvens af den i nærværende doms præmis 118 konstaterede praksis.
- 124 Ungarns argumentation om, at den gradvise nedgang i de betydelige køer foran indgangen til disse transitområder viser, at der ikke foreligger nogen begrænsning af adgangen til nævnte transitområder, kan i øvrigt heller ikke tiltrædes.
- 125 Det er således ubestridt, at der ikke findes infrastrukturer på den nævnte stribe land, som adskiller den serbisk-ungarske grænse og indgangen til transitområderne Rösztke og Tompa, således at det er yderst vanskeligt at opholde sig dér i en længere periode. Endvidere kan det, som Kommissionen med rette har fremhævet, udledes af de rapporter, som er bilagt stævningen, at størrelsen af køerne foran indgangene til hvert af disse transitområder blev mindre fra det tidspunkt, hvor de ventelister, der er nævnt i nærværende doms præmis 122, dukkede op, idet kun de personer, der var placeret øverst på de disse lister, af de serbiske myndigheder blev ført til den stribe land, som adskiller den serbisk-ungarske grænse og indgangen til det pågældende transitområde, dagen før den dato, hvor det var planlagt, at disse personer kunne indrejse til dette transitområde.
- 126 Heraf følger, at nedgangen i køernes længde foran indgangen til transitområderne Rösztke og Tompa ikke kan ændre konstateringen af, at de ungarske myndigheder besluttede drastisk at begrænse adgangen til disse områder.
- 127 Selv om det endelig, som Ungarn har anført, ganske vist tilkommer medlemsstaterne at sikre den lovlige grænsepassage af de ydre grænser i henhold til forordning 2016/399, kan overholdelse af en sådan forpligtelse imidlertid ikke begrunde, at medlemsstaterne tilsidesætter artikel 6 i direktiv 2013/32.
- 128 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6 i direktiv 2013/32, sammenholdt med direktivets artikel 3, ved at fastsætte, at ansøgninger om international beskyttelse fra tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der indrejser fra Serbien og på dens område ønsker adgang til proceduren for international beskyttelse, kun kan indgives i transitområderne Rösztke og Tompa, idet den samtidig har indført en fast og generel administrativ praksis, som drastisk begrænser antallet af ansøgere, der dagligt tillades at indrejse i disse transitområder.

***Det andet og det tredje klagepunkt vedrørende frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse***

*Parternes argumenter*

*– Det andet klagepunkt*

- 129 Med det andet klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32.

- 130 Kommissionen har i første række og for det første fremhævet, at artikel 26 i direktiv 2013/32 opstiller den principielle regel om, at en ansøger om international beskyttelse ikke må frihedsberøves alene med den begrundelse, at vedkommende har indgivet en ansøgning om international beskyttelse. Selv om det er korrekt, at dette direktivs artikel 43 giver medlemsstaterne mulighed for i denne henseende at anvende særlige regler, når de indfører grænseprocedurer, har de dog i et sådant tilfælde pligt til at overholde de krav, der er fastsat i artikel 43. Ved lov nr. XX af 2017 blev der imidlertid indført nye bestemmelser, der er uforenelige med nævnte artikel 43.
- 131 Det følger således af § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, at hele proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse skal gennemføres i transitområdet, i modsætning til, hvad samme artikel 43 fastsætter.
- 132 Endvidere begrænser denne § 80/J, stk. 5, ikke grænseprocedurens varighed til fire uger, således som det kræves efter artikel 43 i direktiv 2013/32.
- 133 For det andet er Kommissionen af den opfattelse, at de særlige proceduremæssige garantier i kapitel II i direktiv 2013/32 heller ikke er opfyldt. Den »passende støtte«, som personer med behov for særlige proceduremæssige garantier, i henhold til dette direktivs artikel 24, stk. 3, skal modtage, sikres således ikke under den procedure, der er fastsat i § 80/J i lov om ret til asyl, idet lov nr. XX af 2017 i tilfælde af en krisesituation affødt af en massiv indvandring suspenderede anvendelsen af bestemmelserne i lov om ret til asyl, i medfør af hvilke grænseprocedurerne ikke finder anvendelse på ansøgere med behov for sådanne særlige proceduremæssige garantier.
- 134 Ifølge Kommissionen kræver § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, i strid med artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32, at ansøgere skal blive i det pågældende transitområde ud over en frist på fire uger, for at deres ansøgning kan blive behandlet fuldt ud, idet denne behandling ikke er begrænset til de tilfælde af afvisning fra realitetsbehandling, som fastsat i dette direktivs artikel 33, eller til en realitetsbehandling i de tilfælde, der er omhandlet i direktivets artikel 31, stk. 8, og uden at der gives en »passende støtte« til personer med behov for særlige proceduremæssige garantier i kapitel II i direktiv 2013/32.
- 135 I anden række har Kommissionen anført, at artikel 72 TEUF ikke tillader, at medlemsstaterne nægter at anvende EU-retten ved generelt at henvise til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.
- 136 Kommissionen har i denne henseende fremhævet, at en krisesituation affødt af en massiv indvandring ikke synes at være erklæret på det ungarske område for en overgangsperiode.
- 137 Den situation, hvor et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse samtidigt indgiver ansøgning om international beskyttelse, er i øvrigt forudsat af EU-lovgiver, bl.a. i artikel 6, stk. 5, artikel 14, stk. 1, artikel 31, stk. 3, litra b), og artikel 43, stk. 3, i direktiv 2013/32, samt i artikel 10, stk. 1, og artikel 18, stk. 9, i direktiv 2013/33 og artikel 18 i direktiv 2008/115. Disse regler tager sigte på at give medlemsstaterne mulighed for i nødstilfælde at vælge fleksible løsninger og i et vist omfang at fravige de regler, der normalt finder anvendelse. Den krisesituation affødt af en massiv indvandring, som Ungarn har påberåbt sig, kan og skal følgelig løses inden for rammerne af EU-retten.
- 138 Ungarn har heroverfor for det første anført, at de procedurer, der gennemføres i transitområderne, gennemføres i henhold til de almindelige regler, der er fastsat i direktiv 2013/32, således at disse procedurer ikke behøver at være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 43 vedrørende grænseprocedurer.

- 139 På grundlag af den gældende lovgivning på tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist er transitområderne Röszke og Tompa i det store og hele åbne modtagelsescentre, beliggende i nærheden af den serbisk-ungarske grænse, hvor hele proceduren for behandling af asylansøgninger gennemføres.
- 140 Hvad for det andet angår overholdelsen af artikel 24, stk. 3, i direktiv 2013/32 har Ungarn gjort gældende, at § 4, stk. 3, i lov om ret til asyl opstiller princippet om, at bestemmelserne i denne lov skal finde anvendelse under hensyn til de særlige behov, som personer med behov for særlig behandling har. Den kompetente nationale asylmyndighed har følgelig under hele proceduren konstant opmærksomheden rettet på de særlige behov hos disse ansøgere. De særlige behov hos ansøgerne er ligeledes mere specifikt taget i betragtning i andre bestemmelser.
- 141 For det tredje giver artikel 72 TEUF under alle omstændigheder Ungarn mulighed for at erklære, at der er opstået en krisesituation affødt af en massiv indvandring og i en sådan situation at anvende undtagelsesbestemmelserne til proceduren. Denne medlemsstat er i denne henseende af den opfattelse, at de bestemmelser i den afledte ret, som Kommissionen har henvist til, har vist sig utilstrækkelige til en passende styring af situationen, som den så ud fra krisen i 2015.

– *Det tredje klagepunkt*

- 142 Kommissionen har gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, litra h), og artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33 ved at frihedsberøve alle ansøgere om international beskyttelse, med undtagelse af uledsagede mindreårige under 14 år, under hele proceduren for behandling af deres ansøgning, uden at overholde de i henseende fastsatte garantier.
- 143 Kommissionen har for det første anført, at det obligatoriske ophold for ansøgerne i et af transitområderne Röszke eller Tompa er udtryk for en begrænsning af deres individuelle frihed af et sådant omfang, at det må sidestilles med frihedsberøvelse som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33.
- 144 Disse transitområder er nemlig lukkede områder, som ansøgerne kun kan forlade i retning mod Serbien. I henhold til § 80/K, stk. 2, litra d), i lov om ret til asyl kan den kompetente asylmyndighed endvidere indstille proceduren, såfremt ansøgeren forlader det pågældende transitområde. Ansøgeren kan derfor ikke reelt frit forlade dette område, eftersom vedkommende derved risikerer, at behandlingen af ansøgningen afbrydes, og således fortaber muligheden for at opnå international beskyttelse.
- 145 Kommissionen har ligeledes anført, at den tid, som en ansøger om international beskyttelse tilbringer i transitområderne, udgør en væsentlig omstændighed ved afgørelsen af, om opholdet i disse områder kan anses for frihedsberøvelse. Kommissionens repræsentanter konstaterede imidlertid på stedet, at visse ansøgere havde opholdt sig dér i over 14 måneder.
- 146 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at en sådan frihedsberøvelse er uforenelig med artikel 26 i direktiv 2013/32, og artikel 8, stk. 2 og 3, artikel 9 og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2013/33, idet den finder anvendelse generelt og systematisk, uden at der foretages en individuel vurdering, og uden at der udleveres en skriftlig og begrundet afgørelse, og idet den også gælder mindreårige, med undtagelse af uledsagede mindreårige under 14 år.
- 147 Selv om § 80/I i lov om ret til asyl ikke udelukker, at de nationale bestemmelser, der gennemfører EU-rettens bestemmelser om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, kan finde anvendelse i en krisesituation affødt af en massiv indvandring, er det imidlertid Kommissionens



opfattelse, at disse nationale bestemmelser ikke er relevante i en sådan situation, for så vidt som alle ansøgere i denne situation er forpligtet til at opholde sig i et af de to transitområder i henhold til denne lovs § 80/J, stk. 5.

- 148 Ungarn har hertil svaret, at disse transitområder ikke er tilbageholdelsessteder, men i det væsentlige modtagelsescentre beliggende på denne medlemsstats område ved Schengenområdet ydre grænse, som er udpeget som det sted, hvor asylproceduren gennemføres i overensstemmelse med EU-retten.
- 149 Denne medlemsstat har gjort gældende, at en person, der ønsker at indrejse på dens område, kan anvende et grænseovergangssted uden at rejse ind i et af de nævnte transitområder, hvis de er i besiddelse af gyldige dokumenter. Endvidere er disse samme transitområder udelukkende lukkede i retning mod Ungarn for at beskytte Schengenområdet ydre grænse, idet de personer, der opholder sig dér, frit kan forlade dem for at tage til Serbien. Hverken varigheden af opholdet i et modtagelsescenter eller kvaliteten af vilkårene på stedet skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om opholdet deri kan sidestilles med frihedsberøvelse.
- 150 Såfremt en asylansøger forlader transitområdet, har det i øvrigt ikke nødvendigvis negative konsekvenser for vedkommende. § 80/K, stk. 2, litra d), i lov om ret til asyl fastsætter således, at den kompetente asylmyndighed i et sådant tilfælde træffer afgørelse på grundlag af de foreliggende oplysninger eller indstiller proceduren. Selv om ansøgeren ikke er til stede, kan denne myndighed følgelig træffe afgørelse om ansøgningen om international beskyttelse og i givet fald imødekomme denne ansøgning.
- 151 Indgivelse af en asylansøgning fører i øvrigt ikke automatisk til en systematisk begrænsning af friheden, idet det fremgår af § 80/J, stk. 1, litra c), i lov om ret til asyl, at en person, der har lovligt ophold på det ungarske område, kan indgive sin ansøgning uden at skulle tage til eller forblive i et transitområde.
- 152 Endvidere skal § 80/J, stk. 1, litra b), i lov om ret til asyl, som omhandler den specifikke fremgangsmåde for indgivelse af asylansøgninger, der indgives af frihedsberøvede personer, tages i betragtning. De nærmere regler for frihedsberøvelse og opretholdelse heraf er for deres vedkommende indeholdt i denne lovs §§ 31/A-31/I og sikrer, at bestemmelserne i direktiv 2013/33 til fulde overholdes.
- 153 Med hensyn til det besøg, som Kommissionens repræsentanter aflagde, har Ungarn desuden fremhævet, at dette kun omhandlede transitområdet Röszke, og at det ikke kan udelukkes, at de personer, der ved denne lejlighed blev adspurgt af Kommissionens repræsentanter, ikke var ansøgere om international beskyttelse, men derimod personer, der er genstand for en procedure inden for udlændingepolitikens virkefelt.
- 154 Endelig har Ungarn gjort gældende, at den kompetente asylmyndighed i samtlige sager træffer afgørelse om indkvartering i det pågældende transitområde, der er udpeget som opholdssted for vedkommende under asylproceduren som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i direktiv 2013/33, og at denne afgørelse kan påklages. Den personlige karakter af indkvarteringen og den ydede støtte til vedkommende viser sig bl.a. i omgruppering af ansøgere efter nationalitet under indkvarteringen og tilbud om særlig kost samt i udleveringen af møbler og sundhedspleje, navnlig psykologisk hjælp.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 155 Med det andet og det tredje klagepunkt, der skal behandles samlet, har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32 samt artikel 2, litra h), og artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33 ved at indføre en generaliseret ordning om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszke og Tompa uden at overholde de betingelser og garantier, der følger af disse bestemmelser.

156 Det bemærkes indledningsvis, at i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, er lukningen af de to transitområder som følge af dom af 14. maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), uden betydning i forbindelse med behandlingen af nærværende sag. Som bemærket i nærværende doms præmis 68 må spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, nemlig vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af den frist, der er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse, dvs. i den foreliggende sag den 8. februar 2018.

– *Om, hvorvidt der er tale om frihedsberøvelse i transitområderne Röszeke og Tompa*

157 Det følger af § 80/J, stk. 1, 5 og 6, i lov om ret til asyl, at enhver ansøger om international beskyttelse, som ikke allerede har en opholdstilladelse til det ungarske område, skal forblive i et af transitområderne Röszeke og Tompa under hele behandlingen af vedkommendes ansøgning, endog i givet fald under retssagen til prøvelse af et søgsmål med sigte på at anfægte en eventuel afgørelse om afslag på ansøgningen, medmindre vedkommende er en uledsaget mindreårig under 14 år eller allerede er genstand for en frihedsberøvelsesforanstaltning eller begrænsning af vedkommendes individuelle frihed som omhandlet i denne lovs § 80/J, stk. 1.

158 Ungarn har bestridt det af Kommissionen anførte om, at en sådan forpligtelse til at blive i et af disse to transitområder udgør frihedsberøvelse som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33.

159 Det bemærkes i denne henseende, at frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse i denne bestemmelses forstand er et selvstændigt EU-retligt begreb, som skal forstås som enhver tvangsforanstaltning, der berøver denne ansøger sin bevægelsesfrihed og isolerer denne fra resten af befolkningen ved at pålægge den pågældende permanent at forblive i et afgrænset og lukket område (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 223).

160 I den foreliggende sag fremgår det af stævningen og de vedlagte bilag, at ansøgere om international beskyttelse, hvis opholdssted er transitområdet Röszeke eller transitområdet Tompa, har pligt til permanent at forblive i det pågældende transitområde, som er lukket af og omgivet af pigtråd. Disse ansøgere er indkvarteret i containere med et areal på under 13 m<sup>2</sup>. De kan ikke kontakte personer uden for det pågældende transitområde, med undtagelse af deres juridiske repræsentant, og deres bevægelser inden for dette område er afgrænset og overvåget af medlemmer af ordensmagten, der permanent er til stede i og i umiddelbar nærhed af dette transitområde.

161 Ungarn har ikke bestridt disse forhold.

162 Heraf følger, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 134 i forslaget til afgørelse, at anbringelsen af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszeke og Tompa ikke adskiller sig fra en frihedsberøvelsesordning.

163 Det af Ungarn anførte om, at disse ansøgere frit kan forlade det pågældende transitområde i retning mod Serbien, kan ikke ændre denne vurdering.

164 Uden at det tilkommer Domstolen inden for rammerne af nærværende sag at udtale sig om, hvorvidt de serbiske myndigheders adfærd er i overensstemmelse med aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Serbien om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse, der er knyttet som bilag til Rådets afgørelse 2007/819/EF af 8. november 2007 (EUT 2007, L 334, s. 45), bemærkes det således for det første, at den eventuelle indrejse i Serbien foretaget af disse ansøgere om international beskyttelse efter al sandsynlighed vil blive anset for ulovlig af dette tredjeland, og at disse personer følgelig vil være udsat for sanktioner dér. Ansøgere om international beskyttelse, der er indkvarteret i transitområderne Röszeke og Tompa, kan navnlig af denne grund

derfor ikke anses for at have en reel mulighed for at forlade disse transitområder (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 229).

165 Ved at forlade det ungarske område risikerer disse ansøgere for det andet at fortabe enhver chance for at blive tildelt flygtningestatus i Ungarn. I henhold til § 80/J, stk. 1, i lov om ret til asyl kan de nemlig kun indgive en ny ansøgning om asyl i et af de to transitområder. Det følger desuden af samme lovs § 80/K, stk. 2 og 4, at asylmyndigheden kan træffe afgørelse om at afslutte proceduren om international beskyttelse, såfremt ansøgeren forlader et af disse to områder, og uden at denne afgørelse kan påklages inden for rammerne af en forvaltningssag (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 230).

166 Det følger heraf, at pligten til, for ansøgere om international beskyttelse, at opholde sig i transitområderne Rösze og Tompa, således som denne følger af § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, skal anses for at være frihedsberøvelse som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33.

*– Om, hvorvidt frihedsberøvelse i transitområderne Rösze og Tompa er forenelig med de krav, der er fastsat i direktiv 2013/32 og 2013/33*

167 I første række har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn har indført en ordning med frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Rösze og Tompa, som ikke overholder betingelserne i artikel 43 i direktiv 2013/32, og som ikke er begrundet ud fra nogen af de grunde, der er anført i artikel 8, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33.

168 Ifølge fast retspraksis indeholder artikel 8, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33 en udtømmende liste over de forskellige grunde, der kan begrunde frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse. Hver af disse grunde opfylder et specifikt behov og har en selvstændig karakter (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 250 og den deri nævnte retspraksis).

169 Selv om det er korrekt, således som det fremgår af 17. betragtning til dette direktiv, at direktivet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter andre grunde til frihedsberøvelse, herunder inden for rammerne af straffesager, så længe de ikke har forbindelse til en persons status som ansøger om international beskyttelse, skal det i den foreliggende sag bemærkes, at den ordning med frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, som er indført med § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, ikke hviler på en grund, som er uden forbindelse til disse sidstnævntes status.

170 Det skal derfor undersøges, om den frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, som er nævnt i nærværende doms præmis 157, i transitområderne Rösze og Tompa, umiddelbart efter deres ankomst til det ungarske område er omfattet af mindst et af de tilfælde, der er opregnet i artikel 8, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33.

171 I denne henseende må det for det første udelukkes, at en sådan frihedsberøvelse kan begrundes med henvisning til en af de grunde, der er angivet i denne artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra d)-f).

172 Hvad dels angår den grund til frihedsberøvelse, der er angivet i artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, er det ubestridt, at de ansøgere om international beskyttelse, der er nævnt i nærværende doms præmis 157, frihedsberøves i transitområderne Rösze og Tompa, uden at det forinden er fastslået, at deres individuelle adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn eller mod Ungarns indre eller ydre sikkerhed (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 67).

- 173 Hvad dels angår de grunde til frihedsberøvelse, der er anført i artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra d) og f), i direktiv 2013/33, er det ligeledes ubestridt, at disse ansøgere har pligt til at blive i transitområderne Röszke eller Tompa, også selv om de ikke allerede er genstand for en frihedsberøvende foranstaltning i forbindelse med en tilbagesendelsesprocedure i henhold til artikel 15 i direktiv 2008/115, og uagtet at der ikke er truffet afgørelse i henhold til artikel 28 i forordning nr. 604/2013.
- 174 For det andet kan en ansøger om international beskyttelse ganske vist i medfør af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra a) og b), i direktiv 2013/33 tilbageholdes bl.a. i umiddelbar nærhed af en medlemsstats grænser for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet eller for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden frihedsberøvelse.
- 175 Selv om et velfungerende fælles europæisk asylsystem kræver, at de kompetente nationale myndigheder er i besiddelse af troværdige oplysninger vedrørende ansøgeren om international beskyttelses identitet eller nationalitet og vedrørende de forhold, som ansøgningen støttes på, kan et sådant formål dog ikke begrunde, at der træffes frihedsberøvelsesforanstaltninger, uden at disse nationale myndigheder først i hvert enkelt tilfælde har undersøgt, om de står i forhold til de mål, der forfølges, idet en sådan undersøgelse kræver, at det bl.a. sikres, at frihedsberøvelse alene anvendes som en sidste udvej (jf. i denne retning dom af 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, præmis 48).
- 176 Ungarn har imidlertid ikke bestridt, at ordningen med frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, der er indført ved § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, ikke foreskriver nogen individualiseret undersøgelse af forholdsmæssigheden af disse ansøgers frihedsberøvelse, henset til de formål, der forfølges, og som består i at kontrollere disse personers identitet eller nationalitet eller de forhold, som deres ansøgning støttes på.
- 177 Det står derfor i tredje række tilbage at undersøge, om frihedsberøvelsesordningen, der er indført ved § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, kan begrundes i henhold til artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33, i medfør af hvilken en medlemsstat kan frihedsberøve en ansøger om international beskyttelse for i forbindelse med en procedure at afgøre, om ansøgeren har ret til indrejse på dens område.
- 178 Det skal i denne henseende indledningsvis bemærkes, at den i nævnte artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra c), omhandlede situation, omfatter en frihedsberøvelsesordning, som medlemsstaterne kan indføre, når de beslutter at gennemføre grænseprocedurer som omhandlet i artikel 43 i direktiv 2013/32 (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 237 og 238).
- 179 I medfør af denne artikel 43 har medlemsstaterne således tilladelse til at foretage en »frihedsberøvelse« som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33, af de ansøgere om international beskyttelse, der ankommer til deres grænser, inden de gives ret til indrejse på deres område, som nævnte artikel 43 fastsætter, og med henblik på at sikre, at de i samme artikel 43 fastsatte procedurer er effektive (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 237 og 239).
- 180 Selv om Ungarn udtrykkeligt har bestridt, at de procedurer for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, der gennemføres i transitområderne Röszke og Tompa, i henhold til § 80/J i lov om ret til asyl, er grænseprocedurer som omhandlet i artikel 43 i direktiv 2013/32, kan denne omstændighed ikke friholde Domstolen for i forbindelse med dens undersøgelse af foreneligheden af den ungarske lovgivning med artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33 at tage overholdelsen af denne artikel 43 i betragtning, idet ingen anden af de i denne bestemmelse opregnede grunde kan begrunde den frihedsberøvelsesordning, der er indført med denne lovs § 80/J, stk. 5.

- 181 Det skal herefter fremhæves, at artikel 43, stk. 2, i direktiv 2013/32 fastsætter, at varigheden af frihedsberøvelsen af en ansøger om international beskyttelse i henhold til denne artikel ikke på noget tidspunkt må overstige fire uger regnet fra tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2013/32, idet stk. 3 i denne artikel 43 begrænser sig til at gøre det muligt for medlemsstaterne, under de heri omhandlede omstændigheder, at fortsætte grænseprocedurer i tillæg til denne frist på fire uger, under forudsætning af, at ansøgerne om international beskyttelse ved udløbet af denne frist er normalt indkvarteret på steder i nærheden af grænsen eller i transitområdet, hvilket udelukker, at de fortsat kan være frihedsberøvet (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 241-245).
- 182 Det fremgår imidlertid ikke af nogen bestemmelse i den relevante ungarske lovgivning, at frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszke og Tompa er begrænset til en varighed af fire uger regnet fra tidspunktet for indgivelse af deres ansøgning.
- 183 Det følger endvidere af artikel 43, stk. 1, i direktiv 2013/32, at en frihedsberøvelse på grundlag af denne bestemmelse kun er begrundet for at give den pågældende medlemsstat mulighed for, inden ansøgeren indrømmes international beskyttelse, at undersøge, om der skal gives tilladelse til indrejse på dens område, om ansøgningen kan afvises i medfør af artikel 33 i direktiv 2013/32, eller om denne ikke kan afvises som grundløs af en af de grunde, der er opregnet i dette direktivs artikel 31, stk. 8.
- 184 Således som det er bemærket i nærværende doms præmis 157, har ansøgere om international beskyttelse imidlertid pligt til at blive i transitområderne Röszke og Tompa under hele behandlingen af deres ansøgning, endog under retssagen til prøvelse af et søgsmål med sigte på at anfægte en eventuel afgørelse om afslag på ansøgningen, og ikke kun for at der skal tages stilling til, om deres ansøgning kan afvises af en af de i den foregående præmis anførte grunde.
- 185 Heraf følger, at ordningen med frihedsberøvelse af ansøger om international beskyttelse, der er indført ved § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, ikke overholder de betingelser, der er fastsat i artikel 43 i direktiv 2013/32, og kan derfor ikke i den foreliggende sag begrundes i henhold til artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33.
- 186 Det følger af det ovenstående, at § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl foreskriver frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse ud over de betingelser, der er fastsat i artikel 43 i direktiv 2013/32, og de tilfælde, der er udtømmende opregnet, og hvor en sådan frihedsberøvelse er tilladt i medfør af artikel 8 i direktiv 2013/33.
- 187 Kommissionen har i anden række gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat artikel 24, stk. 3, i direktiv 2013/32, med den begrundelse, at den »passende støtte« i denne bestemmelses forstand, som ansøgere om international beskyttelse med behov for særlige proceduremæssige garantier skal ydes, ikke er sikret under den procedure, der gennemføres i transitområderne Röszke og Tompa.
- 188 Det bemærkes i denne henseende, at i henhold til artikel 2, litra d), i direktiv 2013/32 er en »ansøger med behov for særlige proceduremæssige garantier« en ansøger, hvis evne til at kunne udnytte rettighederne og overholde forpligtelserne i dette direktiv er begrænsede som følge af individuelle omstændigheder. Det fremgår af 29. betragtning til det nævnte direktiv, at disse omstændigheder omfatter alder, køn, seksuel orientering, kønsidentitet, handicap, alvorlig sygdom, mentale forstyrrelser eller som følge af tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykologisk, fysisk eller seksuel vold.
- 189 Som det følger af artikel 21 og 22 i direktiv 2013/33, skal medlemsstaterne give disse ansøgere, i betragtning af, at de er sårbare personer, særlige hensyn under hele asylproceduren, bl.a. med hensyn til indkvarteringsforhold på den pågældende medlemsstats område under denne procedure.

- 190 Det fremgår nærmere bestemt af dette direktivs artikel 11, at selv om frihedsberøvelse af ansøgere med behov for særlige proceduremæssige garantier ikke principielt er udelukket, skal deres helbred, herunder deres mentale sundhed, være et væsentligt anliggende for medlemsstaterne, der skal sikre regelmæssigt tilsyn og »passende støtte« under hensyntagen til deres særlige situation.
- 191 I lyset heraf fastsætter artikel 24, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2013/32, at i tilfælde, hvor en sådan passende støtte, som skal ydes ansøgere med behov for særlige proceduremæssige garantier, ikke kan ydes inden for rammerne af en grænseprocedure som omhandlet i dette direktivs artikel 43, afholder medlemsstaterne sig fra eller ophører med at anvende denne procedure.
- 192 De nationale myndigheder skal således efter en individuel vurdering sikre, at en frihedsberøvelse på grundlag af artikel 43 i direktiv 2013/32 af en ansøger med behov for særlige proceduremæssige garantier ikke fratager denne ansøger den »passende støtte«, som vedkommende kan påberåbe sig i forbindelse med behandlingen af dennes ansøgning.
- 193 Det bemærkes i den foreliggende sag, og således som Ungarn har gjort gældende, at flere bestemmelser i den relevante ungarske lovgivning har til formål at tage hensyn til særlige behov hos alle ansøgere om international beskyttelse, der kræver særlige proceduremæssige garantier som omhandlet i artikel 24, stk. 3, i direktiv 2013/32.
- 194 § 4, stk. 3, i lov om ret til asyl bestemmer således, at myndighederne skal anvende denne lovs bestemmelser på ansøgere med behov for særlig behandling under hensyn til deres særlige behov. Tilsvarende fastsætter nævnte lovs §§ 29 og 30, at modtagelsesforhold for disse ansøgere skal sikres, idet der tages hensyn til de særlige behov hos disse ansøgere, og idet sådanne behov ligeledes skal tages i betragtning, hvis den kompetente asylmyndighed indskrænker eller inddrager materielle modtagelsesforhold.
- 195 Det fremgår endvidere af § 33, stk. 1 og 2, i regeringsdekret nr. 301/2007, at den kompetente asylmyndighed skal sikre, at en ansøger med behov for særlige proceduremæssige garantier får adgang til en separat bolig i modtagelsescentret, som i videst muligt omfang opretholder familiens enhed. Det følger ligeledes af dette dekrets § 34, at denne ansøger har ret til gratis adgang til sundhedsydelser, herunder psykologhjælp, hvor dette er nødvendigt.
- 196 Når dette er sagt, forholder det sig ikke desto mindre således, at Ungarn har anerkendt, at siden ikrafttrædelsen af § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl har samtlige ansøgere om international beskyttelse med behov for særlige proceduremæssige garantier – bortset fra uledsagede mindreårige under 14 år og ansøgere, der enten allerede har opholdstilladelse til det ungarske område eller har været genstand for anden frihedsberøvende foranstaltning eller begrænsning af deres individuelle frihed – haft pligt til at opholde sig i transitområderne Röszke og Tompa under hele proceduren for behandling af deres ansøgning om international beskyttelse, endog i givet fald under retssagen til prøvelse af et søgsmål med sigte på at anfægte en afgørelse om afslag på ansøgningen.
- 197 Endvidere fremgår det ikke af nogen af de nationale bestemmelser, som denne medlemsstat har påberåbt sig, at de kompetente ungarske myndigheder skal undersøge, om en sådan frihedsberøvelse er forenelig med nødvendigheden i at yde en »passende støtte« som omhandlet i artikel 24, stk. 3, i direktiv 2013/32, til disse sårbare ansøgere i denne periode.
- 198 En sådan ordning om frihedsberøvelse er uforenelig med kravet om hensyntagen til de særlige behov hos disse kategorier af ansøgere, således som det følger af artikel 24, stk. 3, i direktiv 2013/32.
- 199 Som fremhævet i nærværende doms præmis 191 og 192 er artikel 24, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2013/32 til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse med behov for særlige proceduremæssige garantier i henhold til artikel 43 i direktiv 2013/32 automatisk frihedsberøves, uden at det forinden er blevet undersøgt, om denne frihedsberøvelse fratager vedkommende den »passende

støtte«, som denne har ret til. På denne baggrund, og – som det fremgår af nærværende doms præmis 181-185 – eftersom den ordning med frihedsberøvelse, som er indført med § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, overskrider de grænser, inden for hvilke artikel 43 i direktiv 2013/32 tillader frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, følger det så meget desto mere heraf, at anvendelsen af en sådan ordning med frihedsberøvelse af samtlige ansøgere med behov for særlige proceduremæssige garantier – med undtagelse af uledsagede mindreårige under 14 år og ansøgere, der enten allerede har opholdstilladelse til det ungarske område eller er genstand for anden frihedsberøvende foranstaltning eller begrænsning af deres individuelle frihed – uden at det herved undersøges, om frihedsberøvelsen af disse ansøgere er forenelig med deres særlige behov, ikke kan anses for at være forenelig med artikel 24, stk. 3, i direktiv 2013/32.

- 200 I tredje række har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat artikel 11 i direktiv 2013/33 ved at kræve frihedsberøvelse af alle mindreårige ansøgere om international beskyttelse, ud over uledsagede mindreårige under 14 år, i transitområderne Rösze og Tompa under hele proceduren for behandling af deres ansøgning.
- 201 Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2013/33 bestemmer bl.a., at mindreårige kun må frihedsberøves som sidste udvej, og efter at det er fastslået, at andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt.
- 202 Den beskyttelse, der således specifikt ydes mindreårige, supplerer de mere generelle garantier, der ved denne artikel 11 anerkendes samtlige ansøgere med behov for særlige modtagelsesforhold.
- 203 Ungarn har ikke bestridt, at samtlige mindreårige ansøgere om international beskyttelse, med undtagelse af uledsagede mindreårige under 14 år, er forpligtet til at forblive i et af de to transitområder Rösze eller Tompa indtil afslutningen af proceduren for behandling af deres ansøgning eller i givet fald indtil afslutningen af retssagen til prøvelse af et søgsmål med sigte på at anfægte en afgørelse om afslag på ansøgningen, medmindre disse personer er genstand for en anden frihedsberøvende foranstaltning eller allerede har opholdstilladelse til det ungarske område, hvilket er uforeneligt med de særlige garantier, der følger af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2013/33.
- 204 I fjerde række har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat artikel 9 i direktiv 2013/33, med den begrundelse, at afgørelser om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Rösze og Tompa ikke træffes på skriftligt grundlag og ikke giver ansøgeren mulighed for at få kendskab til den faktiske og retlige begrundelse, som denne frihedsberøvelse bygger på.
- 205 I overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, i direktiv 2013/33 skal en afgørelse om frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse træffes af en retsinstans eller en administrativ myndighed ved en skrivelse, idet afgørelsen om frihedsberøvelse desuden skal indeholde den faktiske og retlige begrundelse, som den bygger på.
- 206 Ungarn har gjort gældende, at den kompetente asylmyndighed i samtlige sager træffer afgørelse om indkvartering i det pågældende transitområde, der er udpeget som opholdssted for ansøgeren om international beskyttelse under proceduren for behandling af vedkommendes ansøgning.
- 207 Dette udsagn støttes imidlertid ikke på nogen henvisning til en bestemmelse i den relevante nationale lovgivning. Selv om det i øvrigt er korrekt, at den kompetente nationale asylmyndighed i henhold til § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl udpeger det pågældende transitområde, som skal være opholdssted for ansøgeren, fremgår det imidlertid ikke af denne bestemmelse, at en sådan instruks skal være skriftlig, og hvis begrundelse opfylder kravene i artikel 9, stk. 2, i direktiv 2013/33.
- 208 Heraf følger, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har godtgjort, at Ungarn ikke har overholdt kravene i artikel 9 i direktiv 2013/33.

- 209 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Ungarn ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32, samt artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33.
- 210 Derimod har Kommissionen ikke redegjort for, af hvilke grunde Ungarn skulle have tilsidesat artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33, idet denne bestemmelse begrænser sig til at definere begrebet »frihedsberøvelse« i dette direktivs forstand.
- 211 Det skal i denne henseende præciseres, at den omstændighed, at Ungarn i transitområderne Rösze og Tompa har indført en frihedsberøvelsesordning, ud over de tilfælde, hvor EU-retten tillader frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse, uden at overholde de garantier, som i medfør af EU-retten skal danne ramme for en sådan frihedsberøvelse, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre denne medlemsstats manglende gennemførelse eller ukorrekte gennemførelse af selve definitionen af begrebet »frihedsberøvelse« i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33.

– Artikel 72 TEUF

- 212 I henhold til artikel 72 TEUF er de bestemmelser, der er indeholdt i EUF-traktatens afsnit V om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.
- 213 Som der er blevet redegjort for i nærværende doms præmis 141, har Ungarn gjort gældende, at denne artikel 72 TEUF tillader medlemsstaterne at fravige de EU-retlige forskrifter, der er vedtaget i henhold til artikel 78 TEUF på asylområdet, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse, når overholdelsen af disse forskrifter er til hinder for medlemsstaternes hensigtsmæssige håndtering af en nødsituation i form af en massiv tilstrømning af ansøgere om international beskyttelse. I den foreliggende sag følger det nærmere bestemt heraf, at de nationale regler om de procedurer, der gennemføres i transitområderne Rösze og Tompa, kan fravige artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32.
- 214 I denne henseende skal det bemærkes, at selv om det tilkommer medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde den offentlige orden på deres område samt deres indre og ydre sikkerhed, betyder dette dog ikke, at sådanne foranstaltninger falder helt uden for EU-rettens anvendelsesområde. Som Domstolen nemlig allerede har fastslået, findes EUF-traktatens udtrykkelige undtagelsesbestemmelser vedrørende situationer, der kan true den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, kun i artikel 36 TEUF, 45 TEUF, 52 TEUF, 65 TEUF, 72 TEUF, 346 TEUF og 347 TEUF, der angår usædvanlige, klart afgrænsede tilfælde. Det kan ikke udledes heraf, at der efter EUF-traktaten gælder et almindeligt forbehold for samtlige foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, og som udelukker disse fra EU-rettens anvendelsesområde. Såfremt der antoges at gælde et sådant forbehold, uafhængigt af de nærmere betingelser i denne traktats bestemmelser, ville EU-rettens bindende karakter og ensartede anvendelse kunne skades (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis).
- 215 Det følger desuden af fast retspraksis vedrørende bl.a. de i artikel 346 TEUF og 347 TEUF fastsatte undtagelser, at den undtagelse, der er fastsat i artikel 72 TEUF, skal fortolkes strengt. Det følger heraf, at artikel 72 TEUF ikke kan fortolkes således, at den tildeler medlemsstaterne kompetence til at fravige traktatens bestemmelser blot ved påberåbelse af de beføjelser, som de er tillagt med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 144 og 145 og den deri nævnte retspraksis).



- 216 Rækkevidden af kravene vedrørende opretholdelsen af den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kan således ikke fastlægges ensidigt af den enkelte medlemsstat uden kontrol fra Unionens institutioner. Det påhviler følgelig den medlemsstat, der påberåber sig artikel 72 TEUF, at bevise nødvendigheden af at bringe undtagelsen fastsat i denne artikel i anvendelse for at udøve sine beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 146 og 147).
- 217 Det bemærkes for det første, at Ungarn i forbindelse med nærværende sag blot generelt har påberåbt sig de risici for den offentlige orden og den indre sikkerhed, som en massiv tilstrømning af ansøgere om international beskyttelse kan medføre, uden i tilstrækkelig grad at godtgøre den nødvendighed, der var for denne medlemsstat, af specifikt at fravige artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32, henset til den situation, som forelå på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 8. februar 2018.
- 218 Selv om det er korrekt, at denne medlemsstat, til støtte for sit forsvar vedrørende det første klagepunkt, har henvist til en række betydelige lovovertrædelser begået i 2018, som den anser for at være forbundet med ulovlig indvandring, forholder det sig ikke desto mindre således, at den ikke har præciseret den indvirkning, som disse lovovertrædelser kan have haft på opretholdelsen af lov og orden og beskyttelsen af den indre sikkerhed på dens område indtil den 8. februar 2018. Ungarn har heller ikke redegjort for, i hvilken henseende en fravigelse af artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32, i betragtning af et sådant antal lovovertrædelser, var nødvendig for at sikre opretholdelsen af lov og orden og beskyttelsen af den indre sikkerhed.
- 219 Tværtimod bemærkes, at størstedelen, ifølge denne medlemsstats egne udsagn, af de lovovertrædelser, som den har henvist til, var forbundet med ulovlig indrejse og ulovligt ophold på dens område. Ifølge § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl skal der imidlertid ske frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, der ikke har forsøgt at indrejse ulovligt i Ungarn, og som, henset til denne status som ansøger om international beskyttelse, ikke kan anses for at have ulovligt ophold på denne medlemsstats område.
- 220 Det følger heraf, at Ungarn ikke har godtgjort, i hvilken henseende de lovovertrædelser, som denne medlemsstat har henvist til, gjorde det nødvendigt for at sikre opretholdelsen af lov og orden og beskyttelsen af den indre sikkerhed at fravige, som foreskrevet i denne § 80/J, stk. 5, garantiene for frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse, der følger af artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32.
- 221 Det skal for det andet fremhæves, at EU-lovgiver har taget behørigt hensyn til udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser i henhold til artikel 72 TEUF ved at give disse mulighed for i henhold til artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33 at frihedsberøve enhver ansøger om international beskyttelse, når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet, hvilket imidlertid forudsætter, således som det er anført i nærværende doms præmis 172, at det godtgøres, at den individuelle adfærd hos ansøgeren om international beskyttelse udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse eller den pågældende medlemsstats indre eller ydre sikkerhed.
- 222 Som Kommissionen endvidere har fremhævet, har EU-lovgiver med vedtagelsen af direktiv 2013/32 og 2013/33 ligeledes sikret, at der er taget hensyn til den situation, hvor en medlemsstat skal håndtere en væsentlig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse.
- 223 Artikel 10, stk. 1, og artikel 18, stk. 9, i direktiv 2013/33 giver således navnlig mulighed for delvist at fravige bestemmelserne i dette direktiv, når kapaciteten i faciliteterne for frihedsberøvede eller kapaciteten til indkvartering i modtagelsescentre er udtømt.

- 224 Det skal endvidere bemærkes, at artikel 43, stk. 3, i direktiv 2013/32 i tilfælde af en massiv tilstrømning af ansøgere om international beskyttelse ved en medlemsstats grænser eller i dennes transitområder tillader at gennemføre de grænseprocedurer, der er fastsat i denne artikel 43, ud over den frist på fire uger, som er fastsat i dennes stk. 2, samtidig med, at bevægelsesfriheden for disse ansøgere begrænses til et område i nærheden af grænsen eller denne medlemsstats transitområder i overensstemmelse med artikel 7 i direktiv 2013/33 (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 247).
- 225 Det følger heraf, at Ungarn i forbindelse med nærværende sag ikke kan påberåbe sig artikel 72 TEUF for at begrunde en tilsidesættelse af de forpligtelser, som påhviler denne medlemsstat i medfør af artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32.
- 226 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32 samt artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33 ved at indføre en generaliseret ordning om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszke og Tompa uden at overholde de betingelser og garantier, der følger af disse bestemmelser.

#### ***Det fjerde klagepunkt vedrørende udsendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold***

##### *Parternes argumenter*

- 227 Kommissionen har gjort gældende, at Ungarn i henhold til § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser tillader, at tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på denne medlemsstats område – i en krisesituation affødt af en massiv indvandring – med tvang ledsages tilbage til en stribe land, hvor der ikke findes nogen form for infrastrukturer, og som befinder sig mellem et grænsehegn, der er opført på det ungarske område, og selve den serbisk-ungarske grænse, uden at de procedurer og garantier, som er fastsat i artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, er overholdt.
- 228 Kommissionen har for det første anført, at § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser erstatter denne lovs § 5, stk. 1a, når der erklæres en krisesituation affødt af en massiv indvandring, og omfatter alle tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på det ungarske område. Ungarn kan derfor ikke støtte sig på den undtagelse til anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, som er fastsat i dets artikel 2, stk. 2, litra a).
- 229 Selv om en tredjelandstatsborger for det andet ikke føres tilbage til den egentlige grænse, har den pågældende, som ledsages til en smal ungarsk grænsezone uden nogen form for infrastrukturer, og hvorfra der ikke er nogen mulighed for at rejse til det øvrige ungarske område bortset fra transitområderne Röszke og Tompa, i praksis ikke andet valg end at forlade dette område, henset til den lange ventetid, der er for at indrejse på et af disse transitområder.
- 230 Den foranstaltning, der er fastsat i § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser svarer derfor til begrebet »udsendelse«, således som dette er defineret i artikel 3, nr. 5), i direktiv 2008/115, selv om den fysiske overførsel ikke afsluttes uden for den pågældende medlemsstats område.
- 231 Udsendelsen af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold finder imidlertid vilkårligt sted, uden at der er truffet afgørelse om tilbagesendelse over for dem, uden hensyntagen til barnets tarv, familielivet, den pågældendes helbredstilstand, og uden at non-refoulement-princippet respekteres. Der gives ingen skriftlig begrundelse, og idet der ikke er truffet afgørelse om tilbagesendelse, har den pågældende ikke adgang til nogen form for retsmidler.

- 232 For det tredje er Kommissionen af den opfattelse, at en sådan væsentlig, generel og længerevarende fravigelse af bestemmelserne i direktiv 2008/115 ikke kan begrundes i henhold til artikel 72 TEUF. EU-lovgiver har i øvrigt overholdt denne bestemmelse i den primære ret ved i artikel 18 i direktiv 2008/115 at fastsætte særlige regler, der skal anvendes på akutte situationer som følge af et usædvanligt stort antal tredjelandstatsborgere, der skal tilbagesendes.
- 233 Ungarn har for det første gjort gældende, at § 5, stk. 1a, i lov om statens grænser er omfattet af den i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2008/115 fastsatte undtagelse. Hvad angår denne lovs § 5, stk. 1b, har denne medlemsstat gjort gældende, at bestemmelsen kun kan anvendes i en krisesituation affødt af en massiv indvandring og dette for at opretholde den offentlige orden og den indre sikkerhed.
- 234 Artikel 72 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEU, giver imidlertid medlemsstaterne mulighed for at vedtage og anvende regler vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, der fraviger EU-rettens bestemmelser. I denne henseende har bestemmelserne i afledt ret om håndtering af krisesituationer affødt af en massiv indvandring efter Kommissionens egen opfattelse vist sig at være utilstrækkelige, og i 2016 fremsatte den i konsekvens heraf en betydelig reform af direktiv 2013/32 og 2008/115.
- 235 I en krisesituation som den, der foreligger i Ungarn, kan § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser derfor fravige de bestemmelser i direktiv 2008/115, som efter Kommissionens opfattelse er blevet tilsidesat af denne medlemsstat.
- 236 Ungarn har for det andet gjort gældende, at politiet under alle omstændigheder i henhold til denne § 5, stk. 1b, har bemyndigelse til at føre tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, som pågribes på det ungarske område, til grænsehegnet, som er placeret i Ungarn lige inden for den serbisk-ungarske grænse – og altså ikke til selve denne grænse – også selv om der ikke findes nogen infrastrukturer på den stribe land, der adskiller dette hegn og den nævnte egentlige grænse. Tredjelandstatsborgere udsendes folgelig ikke til Serbien. Da der ikke er tale om faktisk tilbagesendelse, er det pr. definition udelukket at anvende reglerne i direktiv 2008/115, da en medlemsstat ikke kan foretage en udsendelsesforanstaltning på sit eget område.
- 237 Den overførsel, der finder sted i henhold til § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser, har i realiteten til formål at give disse statsborgere mulighed for hurtigst muligt at indgive en ansøgning om international beskyttelse i transitområderne Rösztke og Tompa.
- 238 EU-retten angiver i øvrigt hverken det sted, hvortil personer med ulovligt ophold skal befordres, eller pålægger, at de sidstnævnte skal tilbydes nogen form for støtte.
- 239 For det tredje har Ungarn fremhævet, at ved den praktiske gennemførelse af de politimæssige foranstaltninger vedtaget på grundlag af § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser er den måde, som tredjelandstatsborgere behandles på, i overensstemmelse med kravene i artikel 3, nr. 5), i direktiv 2008/115.
- 240 De generelle garantier vedrørende politimæssige foranstaltninger, bl.a. kravet om proportionalitet, er fastsat i Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (lov nr. XXXIV af 1994 om politiets virksomhed) (*Magyar Közlöny* 1994/41). En person, som er genstand for tvangsforanstaltninger, har endvidere mulighed for at klage i medfør af denne lovs § 92. Endelig definerer nævnte lovs § 33 detaljeret de krav, der skal overholdes i forbindelse med en politimæssig foranstaltning foretaget i medfør af § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser.

*Domstolens bemærkninger*

- 241 Med det fjerde klagepunkt har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 ved at tillade, at tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der pågribes på det ungarske område, tvangstilbagesendes til den anden side af et grænsehegn opført på dette område, nogle få meter fra den serbisk-ungarske grænse, uden at de procedurer og garantier, der er fastsat i denne bestemmelse, overholdes.
- 242 Det skal i denne henseende for det første fremhæves, at ifølge artikel 2, stk. 1, i direktiv 2008/115 finder dette direktiv principielt anvendelse på alle tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.
- 243 Begrebet »ulovligt ophold« er i direktivets artikel 3, nr. 2), defineret som tilstedeværelsen på en medlemsstats område af en tredjelandstatsborger, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i artikel 6 i Schengengrænsekodeksen, eller andre betingelser for indrejse, ophold eller bopæl i den pågældende medlemsstat. Det følger af denne definition, at enhver tredjelandstatsborger, som er til stede på en medlemsstats område uden at opfylde betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl i denne, alene af denne grund opholder sig ulovligt, uden at denne tilstedeværelse er undergivet en betingelse om en mindste varighed eller en hensigt om at blive på området (dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 48).
- 244 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser gør det muligt at træffe en tvangstilbageførelsesforanstaltning til den anden side af grænsehegnet over for tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på det ungarske område som omhandlet i artikel 3, nr. 2), i direktiv 2008/115, medmindre disse statsborgere mistænkes for at have begået en lovovertrædelse.
- 245 Det bemærkes for det andet, at dette direktivs artikel 2, stk. 2, opregner grundene til, at medlemsstaterne kan beslutte at udelukke en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold som omhandlet i denne artikel 3, nr. 2), fra nævnte direktivs anvendelsesområde.
- 246 Når dette er sagt, er det ikke bestridt, at § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser ikke begrænser sit anvendelsesområde til kategorier af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, med hensyn til hvilke artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/115 giver medlemsstaterne mulighed for at fravige dette direktiv. Ungarn har i øvrigt ikke gjort gældende, at denne § 5, stk. 1b, er omfattet af en af de undtagelser, der er fastsat i denne artikel 2, stk. 2.
- 247 Eftersom en tredjelandstatsborger for det tredje henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, skal den pågældende principielt undergives de fælles standarder og procedurer, som er fastsat heri med henblik på vedkommendes udsendelse, så længe opholdet ikke eventuelt lovliggøres (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 61, og af 19.3.2019, Arib m.fl., C-444/17, EU:C:2019:220, præmis 39).
- 248 I henhold til disse standarder og procedurer skal en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold undergives en tilbagesendelsesprocedure, hvor rækkefølgen af de forskellige etaper svarer til en graduering af foranstaltninger, som skal træffes med henblik på gennemførelsen af afgørelsen om tilbagesendelse, som principielt skal være truffet over for vedkommende, så denne tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for dennes grundlæggende rettigheder og værdighed (jf. i denne retning dom af 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, præmis 62, og af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

- 249 Når det ulovlige ophold er fastslået, skal de kompetente nationale myndigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115 og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2-5, træffe en afgørelse om tilbagesendelse (dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 250 Det fremgår endvidere af sjette betragtning til direktiv 2008/115, at denne afgørelse om tilbagesendelse skal træffes efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I henhold til dette direktivs artikel 5 skal den kompetente nationale myndighed, når denne påtænker at træffe en afgørelse om tilbagesendelse, nærmere bestemt dels respektere princippet om non-refoulement og tage behørigt hensyn til dels barnets tarv, familielivet og den pågældende tredjelandstatsborgers helbredstilstand, dels høre den berørte person vedrørende disse punkter (jf. i denne retning dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 101-103).
- 251 Direktiv 2008/115 fastsætter desuden formkravene til tilbagesendelsesafgørelser. I henhold til artikel 12, stk. 1, heri skal disse afgørelser affattes skriftligt og være begrundede. Direktivets artikel 13, stk. 1, forpligter endvidere medlemsstaterne til at stille effektive retsmidler til rådighed over for disse afgørelser (jf. i denne retning dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 40).
- 252 Når først tilbagesendelsesafgørelsen er blevet truffet, skal tredjelandstatsborgeren, som er genstand herfor, principielt stadig i medfør af nævnte direktivs artikel 7 gives en vis frist til frivilligt at forlade den pågældende medlemsstats område. En tvangsudsendelse finder kun sted som sidste udvej i overensstemmelse med samme direktivs artikel 8, med forbehold af dets artikel 9, som pålægger medlemsstaterne at udsætte udsendelsen i de tilfælde, som den opregner.
- 253 Det følger heraf, at med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 2-5, i direktiv 2008/115, skal medlemsstaterne træffe afgørelse om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på deres område, og som er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, med behørig respekt for de materielle og proceduremæssige garantier, der er indført ved dette direktiv, inden udsendelsen af dem i givet fald gennemføres.
- 254 I den foreliggende sag skal det for det første bemærkes, at Ungarn ikke har bestridt, at medlemsstaten tvangstilbagefører tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på dens område i medfør af § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser til den anden side af grænsehegnet uden forinden at respektere de procedurer og garantier, der er fastsat i artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115. Det skal i denne henseende fremhæves, at de garantier, der gælder i forbindelse med en politiaktion, som Ungarn har fremhævet, og som er sammenfattet i nærværende doms præmis 240, helt åbenlyst ikke kan anses for at svare til de garantier, der er fastsat i direktiv 2008/115.
- 255 For det andet, og i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, skal tvangstilbageførelsen af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold til den anden side af grænsehegnet opført på dens område sidestilles med en udsendelse fra dette område.
- 256 Selv om det er korrekt, at der ifølge artikel 3, nr. 5), i direktiv 2008/115 ved udsendelse forstås den fysiske transport ud af medlemsstaten ved håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, forholder det sig ikke desto mindre således, at de fastsatte garantier i forbindelse med de tilbagesendelses- og udsendelsesprocedurer, der er fastsat i dette direktiv, således ville blive frataget deres effektive virkning, hvis en medlemsstat kunne undlade at overholde dem, selv om den foretager en tvangsflytning af en tredjelandstatsborger, som i praksis svarer til den fysiske transport af vedkommende ud af denne medlemsstats område.
- 257 Ungarn har medgivet, at det område, der er beliggende mellem grænsehegnet, hvortil tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold kan tvangstilbageføres, og den serbisk-ungarske grænse, er begrænset til en stribe land, hvor der ikke findes nogen form for infrastrukturer. Efter at være

blevet tvangstilbageført af de ungarske politimyndigheder til denne stribe land har tredjelandstatsborgeren derfor ikke andet valg end at forlade det ungarske område og begive sig til Serbien for at kunne få indkvartering og kost.

- 258 Det bemærkes i denne henseende, at i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, har denne statsborger ikke en reel mulighed for at indrejse fra denne stribe land til et af de to transitområder Rösze og Tompa for dér at indgive en ansøgning om international beskyttelse.
- 259 Som det er bemærket i nærværende doms præmis 128, var der, i hvert fald indtil udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som Kommissionen sendte til Ungarn, en fast og generel praksis fra de ungarske myndigheders side, der bestod i drastisk at begrænse adgangen til disse transitområder, hvilket gjorde muligheden for, for en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, som er tvangstilbageført til den anden side af grænsehegnet, inden for en kort frist at indrejse på et af de nævnte transitområder, fuldstændig illusorisk.
- 260 Europarådets generalsekretærs særlige repræsentant om migration og flygtninge og Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf nåede i øvrigt i det væsentlige til samme konklusion i deres rapporter, der er vedlagt som bilag til Kommissionens stævning.
- 261 Endelig kan Ungarns argumentation om, at § 5, stk. 1b, i lov om statens grænser er begrundet i henhold til artikel 72 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, TEU, ikke tiltrædes, af grunde svarende til de i nærværende doms præmis 216 og 217 anførte, idet denne medlemsstat i denne henseende har begrænset sig til generelt at påberåbe sig en risiko for den offentlige orden og den indre sikkerhed uden i tilstrækkelig grad at godtgøre den nødvendighed, der var for denne medlemsstat, af specifikt at fravige direktiv 2008/115, henset til den situation, som gjorde sig gældende på dens område den 8. februar 2018 (jf. analogt dom af 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, præmis 27-29 og den deri nævnte retspraksis).
- 262 Hvad nærmere bestemt angår artikel 4, stk. 2, TEU har Ungarn, henset til denne situation, ikke godtgjort, at en effektiv opretholdelse af de væsentlige statslige funktioner, som er omhandlet i denne bestemmelse, såsom beskyttelse af den nationale sikkerhed, alene kunne sikres ved en fravigelse af direktiv 2008/115 (jf. analogt dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 170).
- 263 Det bemærkes ligeledes, at med vedtagelsen af bl.a. artikel 6, stk. 2, artikel 7, stk. 4, artikel 11, stk. 2 og 3, og artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/115 har EU-lovgiver behørigt taget hensyn til udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser i henhold til artikel 72 TEUF. Disse bestemmelser giver nemlig medlemsstaterne mulighed for at fravige flere af de regler, der er fastsat i dette direktiv, når beskyttelsen af den offentlige orden eller den offentlige eller nationale sikkerhed kræver det.
- 264 Således som Kommissionen har gjort gældende, er artikel 18 i direktiv 2008/115, som Ungarn ikke har påberåbt sig, endvidere udtrykkeligt tiltænkt akutte situationer, som en medlemsstat kan få behov for at håndtere, når et usædvanligt stort antal tredjelandstatsborgere, der skal tilbagesendes, medfører en uforudset stor byrde for kapaciteten af medlemsstatens faciliteter for frihedsberøvede eller for dens administrative personale eller retspersonale. I medfør af denne artikel 18 kan medlemsstater, der skal håndtere en sådan situation, fravige visse regler vedrørende frihedsberøvelse og opretholdelse heraf af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold uden derved at tilsidesætte deres generelle forpligtelse til at træffe enhver hensigtsmæssig foranstaltning for at sikre, at deres forpligtelser i henhold til direktiv 2008/115 opfyldes.

- 265 Endelig, og i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, er den blotte omstændighed, at en revision af direktiv 2008/115 er under overvejelse, ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at de gældende bestemmelser i dette direktiv ikke tog behørigt hensyn til udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser på de områder, der er omhandlet i artikel 72 TEUF.
- 266 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115 ved at tillade udsendelse af alle tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på det nationale område – bortset fra dem, der er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse – uden at de procedurer og garantier, som er fastsat i disse bestemmelser, er overholdt.

### ***Det femte klagepunkt vedrørende retten til at forblive på den pågældende medlemsstats område***

#### *Parternes argumenter*

- 267 Kommissionen har for det første gjort gældende, at Ungarn ikke korrekt har gennemført artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, der sikrer retten til for en ansøger om international beskyttelse at forblive på den pågældende medlemsstats område indtil afslutningen af proceduren vedrørende behandling af klagen over afgørelsen om afslag, i første instans, af vedkommendes ansøgning.
- 268 Den har i denne henseende anført, at efter ungarsk ret har indgivelse af påklage af en administrativ afgørelse principielt ikke opsættende virkning, idet § 50 i lov om forvaltningsretlige tvister alene fastsætter en domstols mulighed for på visse betingelser at træffe bestemmelse om en sådan virkning.
- 269 Som *lex specialis* fastsætter lov om ret til asyl de forvaltningsretlige regler, der finder anvendelse på efterprøvelse af asylafgørelser. Lov om forvaltning af en massiv indvandring, som trådte i kraft den 1. august 2015, ophævede imidlertid bestemmelserne i lov om ret til asyl, der udtrykkeligt sikrede opsættende virkning ved påklage af en afgørelse om at afslå en ansøgning om international beskyttelse. Denne ophævelse gælder også, selv om der ikke foreligger en krisesituation affødt af en massiv indvandring.
- 270 § 5, stk. 1, litra a), i lov om ret til asyl anerkender ganske vist en ansøgers ret til ophold. Ikke desto mindre undergiver denne bestemmelse en sådan ret yderligere betingelser, der ikke er angivet nærmere. § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, der finder anvendelse i en krisesituation affødt af en massiv indvandring, sikrer heller ikke en passende gennemførelse af artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32. Ophold i transitområdet, som er påkrævet i henhold til denne § 80/J, stk. 5, skal således anses for frihedsberøvelse og opfylder ikke kravene i dette direktivs artikel 46.
- 271 Hvad for det andet angår domstolsprøvelse af afgørelser om afvisning af asylansøgninger som omhandlet i artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32 fastsætter § 53, stk. 6, i lov om ret til asyl, at indgivelse af en klage i dette øjemed principielt ikke har opsættende virkning, hvilket ikke er i overensstemmelse med denne artikel 46, stk. 6, hvorefter medlemsstaterne enten skal garantere, at klager over afgørelser om afvisning automatisk har opsættende virkning, eller sikre, at en domstol træffer afgørelse om opsættende virkning.
- 272 Det er endvidere ikke klart præciseret i lov om ret til asyl, om § 50 i lov om forvaltningsretlige tvister finder anvendelse på retssager, der henhører under anvendelsesområdet for lov om ret til asyl.
- 273 Hvad for det tredje angår de tilfælde, der er omhandlet i artikel 46, stk. 6, litra a) og b), i direktiv 2013/32, på hvilke reglen i dette direktivs artikel 46, stk. 5, finder anvendelse, har Kommissionen medgivet, at de er omfattet af § 51, stk. 2, litra e), og § 51, stk. 7, litra h), i lov om ret til asyl, og at

det i den nævnte lovs § 53, stk. 6, fastsættes, at indgivelse af en klage ikke har opsættende virkning for så vidt angår fuldbyrdelse af den anfægtede afgørelse, med undtagelse af afgørelser om asyl, der er truffet i henhold til denne § 51, stk. 2, litra e), og § 51, stk. 7, litra h).

- 274 Det fremgår imidlertid ikke klart af lov om ret til asyl, at indgivelse af stævning med henblik på at anfægte en afgørelse truffet på grundlag af nævnte § 51, stk. 2, litra e), og § 51, stk. 7, litra h), har opsættende virkning. Det er alene ud fra en modsætningslutning muligt at konkludere, at en anden regel skal finde anvendelse end den, der fastslår, at der ikke er tale om opsættende virkning. Under alle omstændigheder præciserer ordlyden af lov om ret til asyl ikke, om denne anden regel automatisk har opsættende virkning, således som det kræves i henhold til artikel 46, stk. 5, og artikel 46, stk. 6, litra a) og b), i direktiv 2013/32.
- 275 Ungarn har heroverfor svaret, at denne medlemsstats lovgivning på passende vis sikrer muligheden – for ansøgere om international beskyttelse – for at forblive på dens område i overensstemmelse med artikel 46 i direktiv 2013/32, selv om denne bestemmelse ikke er blevet gennemført ordret i national ret.
- 276 For det første fastsætter § 5, stk. 1, i lov om ret til asyl, at en ansøger har ret til ophold på det ungarske område i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i denne lov. Denne ret skal være garanteret for enhver ansøger omfattet af en asylprocedure, hvilket i henhold til nævnte lovs § 35, stk. 1, indebærer, at vedkommende har ret hertil, indtil der sker underretning om en afgørelse truffet ved asylprocedurens afslutning, hvilket i givet fald svarer til en retsafgørelse truffet efter behandlingen af et søgsmål med sigte på at anfægte en afgørelse om afvisning af ansøgningen om international beskyttelse.
- 277 Den henvisning til de i loven fastsatte betingelser, som sker i § 5, stk. 1, i lov om ret til asyl, indebærer, at en tredjelandstatsborger skal opfylde den status som ansøger, som er defineret i loven. En anden betingelse kan være ansøgerens forpligtelse til at opholde sig på det sted, som den kompetente asylmyndighed har udpeget. § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl indfører en regel af denne type. Endelig har disse betingelser ligeledes til formål at udelukke, at en ansøger om international beskyttelse, der på ny indgiver en ansøgning om international beskyttelse i henhold til denne lovs § 80/K, stk. 11, omfattes af retten til ophold.
- 278 Når en krisesituation affødt af en massiv indvandring erklæres, har en ansøger endvidere i medfør af § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl ret til ophold i det pågældende transitområde og følgelig på det ungarske område, indtil der sker underretning om den endelige afgørelse i henhold til denne lovs § 80/J, stk. 2.
- 279 Hvad for det andet angår de tilfælde, der er omhandlet i artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32, har en ansøger i medfør af § 50 i lov om forvaltningsretlige tvister mulighed for at anmode om umiddelbar retsbeskyttelse, hvilket kan forstås således, at der gives opsættende virkning og derved mulighed for at forblive på det ungarske område.
- 280 De tilfælde, der omhandles i artikel 46, stk. 6, litra a), og b), i direktiv 2013/32, på hvilke artikel 46, stk. 5, finder anvendelse, er for det tredje omfattet af § 51, stk. 2, litra e), og § 51, stk. 7, litra h), i lov om ret til asyl, idet retten til at forblive på det ungarske område umiddelbart er garanteret i disse tilfælde.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 281 Med det femte klagepunkt har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 46, stk. 5 og 6, i direktiv 2013/32, med den begrundelse, at denne medlemsstat ikke, på de betingelser, der er fastsat i disse bestemmelser, garanterer retten til for



ansøgere om international beskyttelse at forblive på dens område indtil afslutningen af proceduren vedrørende behandling af klagen over afgørelsen om afslag, i første instans, af vedkommendes ansøgning.

– *Om det femte klagepunkts første led vedrørende artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32*

- 282 Det bemærkes for det første, at det i medfør af artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 er tilladt ansøgere om international beskyttelse, med forbehold af de tilfælde, der er fastsat i dette direktivs artikel 41, stk. 1, og artikel 46, stk. 6, at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel over for de afgørelser, der er omhandlet i denne artikel 46, stk. 1, er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen heraf er afsluttet.
- 283 I henhold til artikel 2, litra p), i direktiv 2013/32 henviser udtrykket »forblive i medlemsstaten« til at forblive på den medlemsstats område, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet eller behandles, herunder ved grænsen eller i transitområder i denne medlemsstat.
- 284 Det skal for det andet fremhæves, at en tredjelandstatsborger eller statsløs, hvis ansøgning om international beskyttelse i første instans er blevet afslået af den besluttende myndighed, i medfør af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2013/33, sammenholdt med dets artikel 2, litra b), fortsat er berettiget til de modtagelsesforhold, der er fastsat i dette direktiv, så længe vedkommende tillades at opholde sig på området i henhold til artikel 46 i direktiv 2013/32, for at gøre indsigelse mod en sådan afgørelse om afslag.
- 285 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2013/33 fastsætter således, at en ansøger om international beskyttelse er berettiget til de modtagelsesforhold, der er fastsat i dette direktiv, så længe det er tilladt vedkommende at forblive på den pågældende medlemsstats område som ansøger, og en tredjelandstatsborger eller statsløs skal ifølge nævnte direktivs artikel 2, litra b), anses for en ansøger om international beskyttelse i samme direktivs forstand, så længe der ikke endelig er taget stilling til vedkommendes ansøgning.
- 286 Henset til den tætte forbindelse mellem anvendelsesområdet for direktiv 2013/32 og anvendelsesområdet for direktiv 2013/33 skal der med henblik på artikel 2, litra b), i direktiv 2013/33 anvendes samme definition af en endelig afgørelse som den, der anvendes i artikel 2, litra e), i direktiv 2013/32, for at fastlægge anvendelsesområdet for sidstnævnte direktiv, dvs. en afgørelse om, hvorvidt den pågældende person kan indrømmes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i nævnte direktiv, uanset om et sådant retsmiddel bevirker, at ansøgere om international beskyttelse får tilladelse til at blive i de berørte medlemsstater, indtil afgørelsen er truffet.
- 287 Heraf følger dels, at selv om artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 begrænser sig til at indrømme en ansøger om international beskyttelse, som er omfattet af dets anvendelsesområde, en ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område, er eksistensen af denne ret ikke desto mindre sikret ubetinget, med de undtagelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 41, stk. 1, og artikel 46, stk. 6, dels, at en medlemsstat kun kan fastsætte de nærmere bestemmelser for udøvelse af denne ret, såfremt disse bestemmelser er i overensstemmelse med bl.a. direktiv 2013/32 og 2013/33.
- 288 For det tredje bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at direktivbestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved det pågældende direktiv tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder (dom af 8.7.1999, Kommissionen

mod Frankrig, C-354/98, EU:C:1999:386, præmis 11, af 14.3.2006, Kommissionen mod Frankrig, C-177/04, EU:C:2006:173, præmis 48, af 4.10.2018, Kommissionen mod Spanien, C-599/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:813, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

- 289 Det følger heraf, at når en medlemsstat beslutter at fastsætte nærmere bestemmelser for udøvelse af retten til at forblive på dens område, som sikret ved artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, skal disse bestemmelser være tilstrækkeligt klart og præcist defineret, for at ansøgeren om international beskyttelse kan få kendskab til det præcise omfang af en sådan ret, og for at det kan vurderes, om sådanne nærmere bestemmelser er forenelige med bl.a. direktiv 2013/32 og 2013/33.
- 290 I lyset af disse bemærkninger skal det i den foreliggende sag for det første bemærkes, at det er ubestridt, at når der er erklæret en krisesituation affødt af en massiv indvandring, fastsætter § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl, som en undtagelse til denne lovs § 5, stk. 1, litra a), at ansøgerne er forpligtet til at forblive i transitområderne Rösztke og Tompa indtil afslutningen af proceduren vedrørende behandling af klagen over afgørelsen fra den kompetente asylmyndighed om afslag på deres ansøgning.
- 291 Denne § 80/J, stk. 5, garanterer således, at ansøgerne har ret til at forblive på det ungarske område, så længe proceduren vedrørende klagen over afgørelsen om afslag af vedkommendes ansøgning er under behandling. Når dette er sagt, og således som det er anført i nærværende doms præmis 226, er disse ansøgere i denne periode underlagt en generaliseret frihedsberøvelsesordning i disse transitområder, som er uforenelig med de rettigheder, som de indrømmes i artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32 samt artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33.
- 292 I denne henseende bemærkes det nærmere bestemt, at henset til den omhandlede situation i forbindelse med behandlingen af nærværende klagepunkt, omhandler ingen af de grunde til frihedsberøvelse, der er opregnet i artikel 8, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/33, tilfældet med en ansøger om international beskyttelse, hvis ansøgning i første instans har fået afslag fra den besluttende myndighed, og som har en yderligere frist til at indgive en klage over denne afgørelse, eller som har indgivet en sådan klage.
- 293 Som det fremgår af nærværende doms præmis 287, kan en medlemsstat imidlertid ikke fastsætte nærmere bestemmelser for udøvelsen af den ret til at forblive på dens område, som er sikret ved artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, der tilsidesætter de rettigheder, som ansøgere om international beskyttelse er garanteret ved direktiv 2013/32 og 2013/33.
- 294 Heraf følger, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, idet denne medlemsstat i tilfælde af, at der er erklæret en krisesituation affødt af en massiv indvandring, kun har tilladt ansøgere om international beskyttelse, hvis ansøgning i første instans har fået afslag fra den besluttende myndighed, at forblive på dens område, såfremt disse undergav sig frihedsberøvelse på en måde, der er i strid med direktiv 2013/32 og 2013/33.
- 295 For det andet er det ubestridt, at når der ikke er erklæret en krisesituation affødt af en massiv indvandring, fastsætter § 5, stk. 1, litra a), i lov om ret til asyl, som ikke er blevet ophævet ved lov nr. XX af 2017, at en asylansøger har ret til ophold på det ungarske område på de betingelser, der er fastsat i denne lov, idet det herved forstås, at en sådan ret foreligger i henhold til § 35, stk. 1, i lov om ret til asyl, indtil der sker underretning om afgørelsen, der ikke kan påklages, og som er truffet ved asyproceduren afslutning.
- 296 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at denne lovgivning ikke garanterer en ansøger om international beskyttelse en ret til at forblive på det ungarske område på de betingelser, der er fastsat i artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, med den begrundelse, at denne ret i § 5, stk. 1, i lov om ret til asyl er undergivet betingelser, der ikke er nærmere definerede.

- 297 Ungarn har i sine skriftlige indlæg og i retsmødet fremhævet, at de betingelser, som denne § 5, stk. 1, henviser til, består i kravet om dels, at den pågældende opfylder status som ansøger, som defineret i loven, og desuden overholder sin forpligtelse til i givet fald at opholde sig et bestemt sted, som i henhold til § 80/J, stk. 5, i lov om ret til asyl kan være ét af de to transitområder Röszke og Tompa, når der er erklæret en krisesituation affødt af en massiv indvandring. Dels har disse betingelser ifølge denne medlemsstat ligeledes i henhold til denne lovs § 80/K, stk. 11, til formål at fratage en ansøger, der på ny har indgivet en asylansøgning, selv om der er truffet en endelig afgørelse om afslutning eller afslag med hensyn til vedkommendes tidligere ansøgning, retten til at forblive på det ungarske område.
- 298 I denne henseende bemærkes for det første, at i henhold til artikel 7 i direktiv 2013/33 kan medlemsstaterne på visse betingelser bestemme, hvor ansøgere om international beskyttelse, herunder efter, at beslutningsmyndigheden har givet afslag på deres ansøgning, skal opholde sig. Det kan følgelig ikke anses for at være i strid med artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, at retten til at forblive på en medlemsstats område betinges af, at et sådant opholdskrav overholdes, forudsat at dette krav overholder de garantier, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 2013/33. Imidlertid bemærkes, at Ungarn ikke har identificeret en bestemmelse i lov om ret til asyl, som netop indeholder et sådant krav.
- 299 Det bemærkes for det andet, at § 80/J, stk. 5, og § 80/K, stk. 11, i lov om ret til asyl alene finder anvendelse, når der er erklæret en krisesituation affødt af en massiv indvandring, og at § 5, stk. 1, litra a), i lov om ret til asyl i et sådant tilfælde ikke finder anvendelse. Denne medlemsstat kan følgelig ikke uden at modsige sig selv anføre, at § 80/J, stk. 5, og § 80/K, stk. 11, i lov om ret til asyl fastsætter de betingelser, hvorpå denne lovs § 5, stk. 1, finder anvendelse.
- 300 Endelig og for det tredje bemærkes, at den betingelse, hvorefter status som ansøger om international beskyttelse, som defineret i loven, skal opfyldes, og som den ret til ophold, der følger af § 5, stk. 1, litra a), i lov om ret til asyl, ifølge Ungarns egne udsagn, ligeledes er underlagt, kan fortolkes på en række måder og henviser til andre betingelser, der ikke er identificeret af denne medlemsstat.
- 301 Når en medlemsstat fastsætter nærmere bestemmelser for udøvelse af retten til at forblive på dens område, som sikret ved artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, skal disse bestemmelser – som anført i nærværende doms præmis 289 – imidlertid være tilstrækkeligt klart og præcist angivet, for at ansøgeren om international beskyttelse kan få kendskab til det præcise omfang af en sådan ret, og for at det kan vurderes, om sådanne nærmere bestemmelser er forenelige med bl.a. direktiv 2013/32 og 2013/33.
- 302 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Ungarn ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32.

– Om det femte klagepunkts andet led vedrørende artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32

- 303 Som en undtagelse til artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 giver dets artikel 46, stk. 6, medlemsstaterne mulighed for, i de tilfælde, som er fastsat i denne bestemmelse, bl.a. når afgørelsen om afslag på ansøgningen om international beskyttelse er baseret på visse afvisningsgrunde, ikke automatisk at indrømme en ret til at forblive på området, indtil behandlingen af ansøgerens sag er afsluttet, forudsat at en domstol eller et domstolslignende organ har beføjelse til at afgøre, om vedkommende kan forblive på den pågældende medlemsstats område, til trods for afgørelsen truffet i første instans, som vedkommende er genstand for.
- 304 Ifølge Kommissionen har Ungarn ikke gennemført nævnte bestemmelse korrekt, dels fordi § 53, stk. 6, i lov om ret til asyl ikke giver indgivelse af en klage over en afgørelse om afvisning af ansøgning om international beskyttelse opsættende virkning, dels fordi denne lov ikke klart angiver, om § 50 i lov

om forvaltningsretlige tvister, som giver mulighed for at anmode den kompetente ret, der behandler sagen, om at suspendere den anfægtede administrative afgørelse, finder anvendelse på retssager, der henhører under lov om ret til asyl.

305 Det følger heraf, at Kommissionen i det væsentlige gør gældende, at Ungarn ikke tilstrækkeligt klart og præcist har gennemført artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32, med den begrundelse, at den ungarske lovgivning ikke udtrykkeligt præciserer, at § 50 i lov om forvaltningsretlige tvister finder anvendelse på afgørelser om afvisning af en ansøgning om international beskyttelse.

306 En sådan argumentation er imidlertid ugrundet.

307 Som generaladvokaten har anført i punkt 207 i forslaget til afgørelse, er den blotte omstændighed, at § 50 i lov om forvaltningsretlige tvister har en generel rækkevidde, og at § 53, stk. 6, i lov om ret til asyl ikke præciserer, at denne § 50 finder anvendelse i forbindelse med procedurer reguleret ved denne lov, ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at Ungarn ikke præcist og tilstrækkeligt klart har opfyldt artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32. Det skal i denne henseende fremhæves, at § 53, stk. 6, i lov om ret til asyl hverken udelukker anvendelsen af samme § 50 eller indfører en regel, som er uforenelig med sidstnævnte bestemmelse. Desuden har Kommissionen intet fremlagt, der kan godtgøre, at der kan rejses tvivl om de ungarske domstoles mulighed for at anvende § 50 i lov om forvaltningsretlige tvister i forbindelse med behandlingen af en retssag til prøvelse af en afgørelse om afvisning af en ansøgning om international beskyttelse.

308 Det følger heraf, at det femte klagepunkts andet led må forkastes som ugrundet, uden at det er nødvendigt at undersøge, om § 50 i lov om forvaltningsretlige tvister i øvrigt udgør en fuldstændig og korrekt gennemførelse af artikel 46, stk. 6, sidste afsnit, i direktiv 2013/32.

– *Om det femte klagepunkts tredje led vedrørende artikel 46, stk. 6, litra a) og b), i direktiv 2013/32*

309 Som en undtagelse til reglen i artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32 kan det af denne bestemmelses litra a) og b) udledes, at når en ansøgning om international beskyttelse afvises på grundlag af de omstændigheder, der er omhandlet i dette direktivs artikel 31, stk. 8, litra h), eller anses for at kunne afvises i medfør af direktivets artikel 33, stk. 2, litra c) og e), indrømmes der en ret til ophold på medlemsstatens område på de betingelser, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 46, stk. 5, og ikke dets artikel 46, stk. 6, sidste afsnit.

310 Kommissionen har gjort gældende, at Ungarn ikke tilstrækkeligt klart og præcist har gennemført denne undtagelsesregel, med den begrundelse, at det ikke af § 53, stk. 6, i lov om ret til asyl klart fremgår, at indgivelse af stævning eller klage har opsættende virkning, når formålet hermed er at anfægte en afgørelse truffet på grundlag af § 51, stk. 2, litra e), og § 51, stk. 7, litra h), i lov om ret til asyl.

311 Denne argumentation må imidlertid forkastes som ugrundet.

312 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 211 i forslaget til afgørelse, fremgår det således klart af selve ordlyden af § 53, stk. 6, i lov om ret til asyl, at klager over afgørelser truffet i henhold til § 51, stk. 2, litra e), og § 51, stk. 7, litra h), i lov om ret til asyl automatisk har opsættende virkning.

313 Følgelig skal det femte klagepunkts tredje led ligeledes forkastes som ugrundet, uden at det er nødvendigt at undersøge, om § 53, stk. 6, i lov om ret til asyl i øvrigt udgør en fuldstændig og korrekt gennemførelse af artikel 46, stk. 6, litra a) og b), i direktiv 2013/32.

- 314 Det følger heraf, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 ved at undergive udøvelsen af retten til – for ansøgere om international beskyttelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne bestemmelse – at forblive på dens område betingelser, der er i strid med EU-retten.
- 315 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, artikel 6, artikel 24, stk. 3, artikel 43 og artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 samt artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33:
- ved at fastsætte, at ansøgninger om international beskyttelse fra tredjelandstatsborgere eller statsløse, der indrejser fra Serbien og på dens område ønsker adgang til proceduren for international beskyttelse, kun kan indgives i transitområderne Röszke og Tompa, og idet den samtidig har indført en fast og generel administrativ praksis, som drastisk begrænser antallet af ansøgere, der dagligt tillades at indrejse i disse transitområder
  - ved at indføre en generaliseret ordning om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszke og Tompa uden at overholde de betingelser og garantier, der følger af artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32 samt artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33
  - ved at tillade udsendelse af alle tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på dens område, bortset fra dem, der er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, uden at de procedurer og garantier, som er fastsat i artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, er overholdt
  - ved at undergive udøvelsen af retten til – for ansøgere om international beskyttelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 – at forblive på dens område betingelser, der er i strid med EU-retten.
- 316 I øvrigt frifindes Ungarn.

### **Sagsomkostninger**

- 317 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af dette reglements artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Ungarn i det væsentlige har tabt sagen, bør det, henset til omstændighederne i den foreliggende sag, pålægges Ungarn at bære sine egne omkostninger og betale fire femtedele af Kommissionens omkostninger. Kommissionen bærer en femtedel af sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, artikel 6, artikel 24, stk. 3, artikel 43 og artikel 46, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse samt artikel 8, 9 og 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse:
  - ved at fastsætte, at ansøgninger om international beskyttelse fra tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der indrejser fra Serbien og på dens område ønsker adgang til proceduren for international beskyttelse, kun kan indgives i transitområderne Röszke (Ungarn) og Tompa (Ungarn), og idet den samtidig har indført en fast og generel administrativ praksis, som drastisk begrænser antallet af ansøgere, der dagligt tillades at indrejse i disse transitområder
  - ved at indføre en generaliseret ordning om frihedsberøvelse af ansøgere om international beskyttelse i transitområderne Röszke og Tompa uden at overholde de betingelser og garantier, der følger af artikel 24, stk. 3, og artikel 43 i direktiv 2013/32 samt artikel 8, 9 og 11 i direktiv 2013/33
  - ved at tillade udsendelse af alle tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på dens område, bortset fra dem, der er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, uden at de procedurer og garantier, som er fastsat i artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, er overholdt
  - ved at undergive udøvelsen af retten til – for ansøgere om international beskyttelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32 – at forblive på dens område betingelser, der er i strid med EU-retten.
- 2) I øvrigt frifindes Ungarn.
- 3) Ungarn bærer sine egne omkostninger og betaler fire femtedele af Europa-Kommissionens omkostninger.
- 4) Kommissionen bærer en femtedel af sine egne omkostninger.

Underskrifter