



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. november 2021 *

»Traktatbrudssøgsmål – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – asylopolitik – direktiv 2013/32/EU og 2013/33/EU – procedure for tildeling af international beskyttelse – afvisningsgrunde – begreberne »sikkert tredjeland« og »første asylland« – hjælp ydet til asylansøgere – kriminalisering – forbud mod indrejse i den pågældende medlemsstats grænsezone«

I sag C-821/19,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 8. november 2019,

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

sagsøger,

mod

Ungarn ved K. Szíjjártó, M.M. Tátrai og M.Z. Fehér, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Arabadjiev, C. Lycourgos (refererende dommer), E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele og J. Passer samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin og N. Wahl,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. november 2020,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. februar 2021,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

- 1 Med sin stævning har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), artikel 22, stk. 1, og artikel 33, stk. 2, 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) samt artikel 10, stk. 4, 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), idet denne medlemsstat har:
 - indført en ny afvisningsgrund for så vidt angår asylansøgninger ud over de grunde, der udtrykkeligt er fastsat i direktiv 2013/32, og
 - gjort det strafbart at udøve organiseret aktivitet med henblik på at muliggøre iværksættelse af en asylprocedure for personer, der ikke opfylder de asylretskriterier, som er fastsat i national ret, og vedtaget restriktive foranstaltninger over for personer, der retsforfølges eller dømmes for et sådant strafbart forhold.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2013/32

- 2 Artikel 6 i direktiv 2013/32 med overskriften »Adgang til proceduren« fastsætter:
 - »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.

[...]«

- 3 Direktivets artikel 8, der har overskriften »Information og rådgivning i faciliteter for frihedsberøvede og ved grænseovergangssteder«, bestemmer:

»1. Når der er tegn på, at tredjelandsstatsborgere 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.

2. Medlemsstaterne sikrer, at organisationer og personer, der vejleder og rådgiver ansøgere, har effektiv adgang til ansøgere, der befinder sig ved grænseovergangssteder, herunder transitområder, ved de ydre grænser. Medlemsstater kan fastlægge regler for sådanne organisationers og personers tilstedeværelse på disse overgangssteder og navnlig [...] lade adgangen til dem være betinget af en aftale med medlemsstaternes kompetente myndigheder. Begrænsning af en sådan adgang må kun ske, når det i henhold til national ret er objektivt nødvendigt af hensyn til sikkerheden, den offentlige orden eller den administrative forvaltning af de pågældende overgangssteder, under forudsætning af at adgangen ikke derved begrænses i alvorlig grad eller umuliggøres.«

- 4 Direktivets artikel 9 med overskriften »Ret til at forblive i medlemsstaten under behandlingen af ansøgningen« fastsætter følgende i stk. 2:

»Medlemsstaterne må kun indrømme en undtagelse fra denne regel, hvis en person indgiver en fornyet ansøgning, jf. artikel 41, eller hvis de vil overgive eller udlevere en person til enten en anden medlemsstat i henhold til forpligtelser, der følger af en europæisk arrestordre [...], eller til et tredjeland, eller til internationale straffedomstole eller -tribunaler.«

- 5 Direktivets artikel 12, som har overskriften »Garantier for ansøgere«, bestemmer:

»1. I forbindelse med de procedurer, der er omhandlet i kapitel III, sikrer medlemsstaterne, at enhver ansøger nyder følgende garantier:

[...]

c) får mulighed for at kontakte [De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR)] eller en anden organisation, der yder juridisk eller anden rådgivning til ansøgere i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats lovgivning

[...]

2. For så vidt angår procedurerne i kapitel V sikrer medlemsstaterne, at alle ansøgere nyder garantier svarende til dem, der er anført i stk. 1, litra b)-e).«

- 6 Stk. 1 i artikel 22 i direktiv 2013/32 med overskriften »Ret til juridisk bistand og repræsentation i alle faser af proceduren« har følgende ordlyd:

»Ansøgerne skal have mulighed for på egen regning på en effektiv måde at rådføre sig med en juridisk rådgiver eller anden rådgiver, der er godkendt eller har tilladelse som sådan i henhold til national ret, om spørgsmål, der vedrører deres ansøgninger om international beskyttelse, i alle faser af proceduren, herunder efter en negativ afgørelse.«

- 7 Stk. 2 i direktivets artikel 23, der har overskriften »Omfanget af juridisk bistand og repræsentation«, er sålydende:

»Medlemsstaterne sikrer, at den juridiske rådgiver eller anden rådgiver, som bistår eller repræsenterer en ansøger, har adgang til lukkede områder, såsom faciliteter for frihedsberøvede og transitområder, med henblik på at rådføre sig med ansøgeren i overensstemmelse med artikel 10, stk. 4, og artikel 18, stk. 2, litra b) og c), i direktiv 2013/33[...]«

- 8 Direktivets kapitel III med overskriften »Procedurer i første instans« fastsætter i artikel 31-43 reglerne vedrørende proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse.

- 9 Stk. 8 i nævnte direktivs artikel 31, som har overskriften »Behandlingsprocedure«, er affattet på følgende måde:

»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 [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidier beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (EUT 2011, L 337, s. 9)], 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 i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 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 i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse [og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT 2013, L 180, s. 1)], eller

[...]«

10 Artikel 33 i direktiv 2013/32, som har overskriften »Ansøgninger, der kan afvises«, er sålydende:

- »1. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 604/2013 ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95[...], hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises.
- 2. 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.«

11 Direktivets artikel 35 med overskriften »Begrebet første asylland« bestemmer:

»Et land kan betragtes som første asylland for en bestemt ansøger, hvis:

- a) ansøgeren i det pågældende land er blevet anerkendt som flygtning, og vedkommende fortsat kan opnå denne beskyttelse, eller
- b) ansøgeren nyder en i øvrigt tilstrækkelig beskyttelse i dette land og bl.a. er omfattet af non-refoulement-princippet,

og det pågældende land vil tilbagetage ansøgeren.

[...]«

12 Direktivets artikel 38, der har overskriften »Begrebet sikkert tredjeland«, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne må kun anvende begrebet sikkert tredjeland, hvis de kompetente myndigheder er overbevist om, at en person, som søger om international beskyttelse, behandles i overensstemmelse med følgende principper i det pågældende tredjeland:

- a) [A]nsøgernes liv og frihed må ikke være truet på grund af deres race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe, eller politiske overbevisning.
- b) [D]er er ikke risiko for alvorlig overlast som omhandlet i direktiv 2011/95[...]
- c) [N]on-refoulement-princippet skal overholdes i overensstemmelse med [konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som ændret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967].
- d) [F]orbud mod udsendelse skal overholdes, hvis udsendelse ville være i strid med retten til frihed for tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling som fastsat i international ret, [...]
- e) [D]et skal være muligt at søge om flygtningestatus[...] og, hvis flygtningestatus anerkendes, at opnå beskyttelse i overensstemmelse med [konventionen om flygtninges retsstilling].

2. Anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland er underlagt de regler, der er fastlagt i national ret, herunder:

- a) regler, der kræver en sådan forbindelse mellem ansøgeren, og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tog til det pågældende land

- b) regler om den metode, hvorved de kompetente myndigheder sikrer sig, at begrebet sikkert tredjeland kan anvendes på et særligt land eller en særlig ansøger. En sådan metode omfatter en gennemgang fra sag til sag af landets sikkerhed for en bestemt ansøger og/eller en national udpegelse af, hvilke lande der generelt betragtes som sikre
- c) regler i henhold til international ret, der gør det muligt at foretage en individuel vurdering af, om tredjelandet er sikkert for en bestemt ansøger, der som minimum giver ansøgeren mulighed for at gøre indsigelse mod anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland, fordi det pågældende tredjeland ikke er sikkert i vedkommendes særlige situation. Ansøgeren skal også have mulighed for at anfægte, at der består en forbindelse mellem vedkommende og tredjelandet i overensstemmelse med litra a).

[...]

4. Hvis tredjelandet ikke giver ansøgeren ret til at rejse ind på dets område, sikrer medlemsstaterne, at der gives adgang til en procedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

[...]«

Direktiv 2013/33

- 13 Artikel 10 i direktiv 2013/33 med overskriften »Vilkår under frihedsberøvelsen« bestemmer i stk. 4:
»Medlemsstaterne sikrer, at familiemedlemmer, juridiske eller andre rådgivere og personer, som repræsenterer relevante ikkestatslige organisationer, der er anerkendt af den pågældende medlemsstat, har mulighed for at kommunikere med og aflægge besøg hos ansøgere på betingelser, der respekterer privatlivets fred. Adgangen til faciliteten til brug for frihedsberøvelse kan kun begrænses, hvis begrænsningen i medfør af national ret er objektiv nødvendig af hensyn til sikkerheden, den offentlige orden eller den administrative ledelse af faciliteten til brug for frihedsberøvelse, forudsat at adgangen ikke dermed begrænses alvorligt eller gøres umulig.«
- 14 Direktivets artikel 18 med overskriften »Bestemmelser om materielle modtagelsesforhold« fastsætter:
»1. Stilles der gratis indkvartering til rådighed, skal det ske i en af følgende former eller en kombination heraf:
 - a) lokaler, der anvendes med henblik på indkvartering af ansøgere under behandlingen af en ansøgning om internationale beskyttelse, der er indgivet ved grænsen eller i transitområder
 - b) indkvarteringscentre, hvor der sikres en passende levestandard
 - c) private huse, lejligheder, hoteller eller andre bygninger, der egner sig til indkvartering af ansøgere.

2. Med forbehold af eventuelle særlige vilkår under frihedsberøvelsen, jf. artikel 10 og 11, i forbindelse med den indkvartering, der er omhandlet i nærværende artikels stk. 1, litra a), b) og c), sikrer medlemsstaterne, at:

[...]

- b) ansøgere har mulighed for at kommunikere med slægtninge, juridiske eller andre rådgivere, personer, som repræsenterer UNHCR og andre relevante nationale, internationale og ikkestatslige organisationer og organer
- c) der med henblik på at bistå ansøgerne gives adgang for familiemedlemmer, juridiske eller andre rådgivere, personer, som repræsenterer UNHCR og relevante ikkestatslige organisationer, som er anerkendt af medlemsstaten. Denne adgang kan kun begrænses af grunde, der vedrører centrenes og ansøgernes sikkerhed.

[...]«

Direktiv 2002/90/EF

- 15 Artikel 1 i Rådets direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002 om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT 2002, L 328, s. 17) bestemmer:

»1. Hver medlemsstat fastsætter passende sanktioner:

- a) over for enhver, der forsætligt hjælper en person, der ikke er statsborger i en medlemsstat, med at indrejse til eller rejse gennem en medlemsstats område og derved overtræde den pågældende stats lovgivning vedrørende udlændinges indrejse eller gennemrejse
- b) over for enhver, der i berigelsesøjemed forsætligt hjælper en person, der ikke er statsborger i en medlemsstat, med at opholde sig på en medlemsstats område og derved overtræde den pågældende stats lovgivning vedrørende udlændinges ophold.

2. Enhver medlemsstat kan beslutte ikke at iværksætte sanktioner med hensyn til den i stk. 1, litra a), definerede adfærd ved at anvende sin nationale lovgivning og praksis, hvis formålet er at yde den pågældende person humanitær bistand.«

Rammeafgørelse 2002/946/RIA

- 16 Artikel 1, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT 2002, L 328, s. 1) fastsætter:

»Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de lovovertrædelser, der defineres i artikel 1 og 2 i direktiv 2002/90[...], kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelserne, har afskrækkende virkning og kan medføre udlevering.«

17 Rammeafgørelsens artikel 6 bestemmer:

»Anvendelsen af denne rammeafgørelse berører ikke den beskyttelse, som indrømmes flygtninge og asylansøgere i overensstemmelse med international flygtningeret eller andre internationale instrumenter vedrørende menneskerettighederne og navnlig medlemsstaternes overholdelse af deres internationale forpligtelser i henhold til artikel 31 og 33 i [konventionen om flygtnings retsstilling].«

Ungarsk ret

18 § 51, stk. 2, litra f), i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lov nr. LXXX af 2007 om ret til asyl) af 29. juni 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/83) fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse på nærværende sag (herefter »lov om ret til asyl«), en ny grund til afvisning af asylansøgninger med følgende ordlyd:

»Ansøgningen kan afvises, når ansøgeren er indrejst i Ungarn via et land, hvor den pågældende ikke risikerer at blive udsat for forfølgelse som omhandlet i § 6, stk. 1, eller at lide alvorlig overlast som omhandlet i § 12, stk. 1, eller hvor der er garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.«

19 § 51, stk. 12, i lov om ret til asyl bestemmer:

»Når stk. 2, litra f), finder anvendelse, kan ansøgeren, så snart den pågældende har fået meddelelse herom, og under alle omstændigheder senest tre dage efter denne meddelelse, erklære, at i den konkrete sag var betingelserne i stk. 2, litra f), ikke opfyldt for det pågældende land.

[...]«

20 § 353/A i Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (lov nr. C af 2012 om indførelse af straffeloven) af 13. juli 2012 (*Magyar Közlöny* 2012/92) har overskriften »Hjælp til ulovlig indvandring« og fastsætter følgende i den affattelse, som finder anvendelse på nærværende sag (herefter »straffeloven«):

»(1) Enhver, som udøver organiseret aktivitet med henblik på

a) at muliggøre iværksættelse af en asylprocedure i Ungarn for personer, der ikke forfølges eller ikke har grund til at frygte direkte forfølgelse på grund af deres race, nationalitet, deres tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller deres religiøse eller politiske anskuelser i det land, hvor de har statsborgerret, i det land, hvor de har sædvanligt ophold, eller i et andet land, fra hvilket de ankom, eller

b) at hjælpe personer, som ulovligt indrejser eller opholder sig i Ungarn, med at få opholdstilladelse,

kan idømmes husarrest, medmindre vedkommende har begået en grovere overtrædelse af straffeloven.

(2) Enhver, som leverer materielle midler, der muliggør den i stk. 1 omhandlede strafbare handling, eller udøver sådan organiseret aktivitet regelmæssigt, kan straffes med fængsel på indtil et år.

(3) Enhver, som begår den i stk. 1 omhandlede strafbare handling

- a) med økonomisk gevinst for øje
- b) ved at hjælpe mere end en person eller
- c) inden for en afstand af 8 km eller mindre fra grænsen eller grænsemarkeringen svarende til den ydre grænse som defineret 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)], kan idømmes den i stk. 2 omhandlede straf.

(4) Den straf, som gerningsmanden til den i stk. 1 omhandlede strafbare handling idømmes, kan nedsættes uden begrænsninger eller, såfremt sagen kræver særlig behandling, ophæves, hvis gerningsmanden senest på tidspunktet for iværksættelsen af undersøgelsen afslører de omstændigheder, hvorunder den strafbare handling blev begået.

(5) I denne paragraf forstås ved organiseret aktivitet med det i stk. 1 omhandlede formål navnlig, at en person:

- a) overvåger ved grænserne, grænsen eller en grænsemarkering svarende til Ungarns ydre grænse som omhandlet i artikel 2, nr. 2, i forordning 2016/399,
- b) udfærdiger eller uddeler informationsskrivelser eller pålægger tredjemand at udføre disse handlinger, eller
- c) opretter eller driver et netværk.«

- 21 § 46/F i Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (lov nr. XXXIV af 1994 om politiet) af 20. april 1994 (*Magyar Közlöny* 1994/41) har overskriften »Udsendelsesforanstaltninger til anvendelse i forbindelse med sikkerheden ved grænserne« og bestemmer følgende i den affattelse, som finder anvendelse på nærværende sag (herefter »politiloven«):

»For at opretholde ro og orden ved statens grænse og forebygge eventuel forstyrrelse af overvågningen af grænserne hindrer politiet enhver, som er genstand for strafferetlig forfølgning for ulovlig passage af grænsehegnet (straffelovens § 352/A), nedbrydning af grænsehegnet (straffelovens § 352/B), hindringer for anlæggelsen eller vedligeholdelsen af grænsehegnet (straffelovens § 352/C), menneskesmugling (straffelovens § 353), hjælp til ulovligt ophold (straffelovens § 354) eller hjælp til ulovlig indvandring (straffelovens § 353/A), i at komme tættere end 8 km på grænsen eller grænsemarkeringen svarende til det ungarske områdes ydre grænse, jf. artikel 2, nr. 2), i [forordning 2016/399], eller kræver, at denne person forlader denne zone, hvis vedkommende befinder sig i den.«

Den administrative procedure

- 22 Den 19. juli 2018 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Ungarn, hvori den ungarske lovgivers udvidelse af grundene til at afvise en ansøgning om international beskyttelse, dennes kriminalisering af udøvelse af organiseret aktivitet med henblik på at lette indgivelsen af asylansøgninger fra personer, der ikke har ret til asyl i henhold til ungarsk ret, samt de restriktioner for bevægelsesfriheden, som de af denne kriminalisering omfattede personer bliver pålagt, af Kommissionen blev anset for at være i strid med EU-retten.

- 23 Ungarn besvarede denne åbningsskrivelse ved en skrivelse, der blev modtaget af Kommissionen den 19. september 2018, og hvori Ungarn gjorde gældende, at den ungarske lovgivning var i overensstemmelse med EU-retten.
- 24 Den 24. januar 2019 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den bl.a. gjorde gældende, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), artikel 22, stk. 1, og artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, idet denne medlemsstat:
- havde indført en ny afvisningsgrund for så vidt angår asylansøgninger ud over de grunde, der udtrykkeligt er fastsat i direktiv 2013/32
 - havde gjort det strafbart at udøve organiseret aktivitet med henblik på at lette iværksættelsen af en asylprocedure og
 - havde vedtaget restriktive foranstaltninger over for personer, der anklages for at have begået en sådan lovovertrædelse eller er dømt herfor.
- 25 Ungarn besvarede denne begrundede udtalelse den 23. marts 2019, idet den gentog sit standpunkt, hvorefter de omhandlede ungarske lovbestemmelser er i overensstemmelse med EU-retten og berettigede i lyset af den krisesituation, som er blevet affødt af en masseindvandring på dens område.
- 26 Da Kommissionen ikke fandt de af Ungarn fremførte argumenter overbevisende, besluttede den at anlægge nærværende søgsmål.

Om § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl

Parternes argumenter

- 27 Kommissionen er af den opfattelse, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32, idet medlemsstaten i § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl har bestemt, at en asylansøgning skal afvises, når ansøgeren er indrejst via et land, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse, eller hvor der er garanti for et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.
- 28 Ifølge Kommissionen kan denne afvisningsgrund ikke sidestilles med en af de afvisningsgrunde, som er opregnet på udtømmende vis i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32. Navnlig kan den ikke anses for at være i overensstemmelse med begreberne »første asylland« eller »sikkert tredjeland« i denne bestemmelses forstand.
- 29 Ungarn har taget dom af 19. marts 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)* (C-564/18, EU:C:2020:218), til efterretning, men rejst tvivl om, hvorvidt artikel 33 i direktiv 2013/32 skaber en passende balance mellem den overbelastning af systemerne til behandling af asylansøgninger, som er forårsaget af uberettigede ansøgninger, og de legitime interesser hos de ansøgere, der reelt har behov for international beskyttelse.

- 30 Ifølge denne medlemsstat har § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl til formål at bekæmpe misbrug ved i overensstemmelse med afvisningsgrunden vedrørende et »sikkert tredjeland« – således som denne er angivet i artikel 33, stk. 2, litra c), i direktiv 2013/32 – at fastsætte, at en ansøgning, der er indgivet af en person, som – efter omstændighederne over en lang periode – er rejst igennem en stat, hvor vedkommende ikke har været udsat for forfølgelse og ikke risikerer at blive det, principielt skal afvises, selv om denne person ikke har ansøgt om international beskyttelse i den nævnte stat.
- 31 Den utilstrækkelige karakter af de EU-retlige bestemmelser til bekæmpelse af misbrug fremgår i øvrigt af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 467 final).

Domstolens bemærkninger

- 32 Indledningsvis skal det bemærkes, at i modsætning til, hvad Ungarn synes at gøre gældende, er den blotte omstændighed, at EU-lovgiver påtænker en ændring af direktiv 2013/32, ikke et relevant forhold i forbindelse med bedømmelsen af dette klagepunkt, som skal behandles i lyset af den EU-lovgivning, der var gældende på tidspunktet for udløbet af den frist, som er angivet i den til denne medlemsstat tilstillede begrundede udtalelse (jf. i denne retning dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Efter denne indledende bemærkning skal det anføres, at i medfør af artikel 33, stk. 1, i direktiv 2013/32 behøver medlemsstaterne ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med forordning nr. 604/2013 ikke behandles, ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, hvis en ansøgning i henhold til denne bestemmelse afvises. I denne henseende er der i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 foretaget en udtømmende opregning af de situationer, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse (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 149 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Som Domstolen allerede har fastslået, svarer § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl ikke til nogen af de afvisningsgrunde, der er fastsat i artikel 33, stk. 2, litra a), b), d) og e), 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 151 og 161-164).
- 35 Hvad angår artikel 33, stk. 2, litra c), i direktiv 2013/32 skal det bemærkes, at det fremgår af denne bestemmelse, at medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til direktivets artikel 38.
- 36 Således som Domstolen har fastslået, fremgår det af det nævnte direktivs artikel 38, at anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« er underlagt overholdelse af de kumulative betingelser, der er fastsat i artiklens stk. 1-4 (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 153 og den deri nævnte retspraksis). I overensstemmelse med direktivets artikel 38, stk. 2, litra a), skal der således foreligge en sådan forbindelse mellem ansøgeren om international beskyttelse og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tager til det pågældende land.

- 37 I den foreliggende sag følger den forbindelse, som § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl fastsætter mellem en sådan ansøger og det pågældende tredjeland, af denne ansøgers blotte transit gennem dette lands område.
- 38 Det skal imidlertid bemærkes, således som Domstolen har fastslået, at den omstændighed, at en ansøger om international beskyttelse har rejst gennem et tredjelands område, ikke i sig selv kan udgøre en gyldig grund til at mene, at det ville være rimeligt, at nævnte ansøger rejser tilbage til dette land (dom af 19.3.2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 47).
- 39 Den ved artikel 38, stk. 2, i direktiv 2013/32 fastsatte pligt for medlemsstaterne til med henblik på anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« at fastsætte regler om en metode til konkret vurdering af, om det pågældende tredjeland opfylder betingelserne for at kunne anses for at være sikkert for ansøgeren, og nævnte ansøgers mulighed for at bestride, at der består en forbindelse med dette tredjeland, ville desuden ikke kunne anses for at være begrundet, såfremt den simple transit, som ansøgeren om international beskyttelse foretager via det pågældende tredjeland, skulle anses for at udgøre en tilstrækkelig eller afgørende forbindelse med henblik herpå (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 158 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det følger af det ovenstående, at den simple transit, som en ansøger om international beskyttelse foretager via det pågældende tredjeland, ikke kan anses for at udgøre en »forbindelse« med dette tredjeland som omhandlet i artikel 38, stk. 2, litra a), 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 159 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Følgelig kan § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl ikke anses for at udgøre en anvendelse af afvisningsgrunden om et sikkert tredjeland som fastsat i nævnte direktivs artikel 33, stk. 2, litra c) (dom af 19.3.2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 51), og bestemmelsen kan i modsætning til det af Ungarn hævdede følgelig ikke udgøre en korrekt gennemførelse af den sidstnævnte bestemmelse.
- 42 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32, idet denne medlemsstat gør det muligt at afvise en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at ansøgeren er indrejst på medlemsstatens område via en stat, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der er sikret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

Om straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a)

Parternes argumenter

- 43 Kommissionen er af den opfattelse, at Ungarn ved at vedtage straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), har tilsidesat artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33.
- 44 Kommissionen har i denne henseende anført, at affattelsen af de forhold, som udgør den lovovertrædelse, der er fastsat i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), er »bred« og »upræcis«.

- 45 Selv om det fremgår af bemærkningerne til nævnte § 353/A, at indførelsen af denne lovovertrædelse er begrundet i den øgede risiko for misbrug af asylproceduren, er lovovertrædelsens anvendelsesområde ifølge denne paragrafs ordlyd således for det første ikke begrænset til blot at dække indgivelsen af en ansøgning, der er udtryk for bevidst misbrug, eller den omstændighed, at myndighederne vildledes.
- 46 Dette anvendelsesområde er ikke blevet afklaret i praksis fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol, Ungarn) vedrørende samme § 353/A, eftersom ansvaret for at afgøre, i hvilke tilfælde bistand til asylansøgere kan sidestilles med humanitær hjælp og dermed ikke er strafbart, ifølge denne retspraksis er blevet overladt til de almindelige domstole.
- 47 Desuden giver forpligtelsen til at bevise et kvalificeret forsæt hos gerningsmanden til den strafbare handling, der er omhandlet i straffelovens § 353/A, heller ikke tilstrækkelige garantier til de personer, der yder hjælp til asylansøgere. Denne paragraf er nemlig baseret på en fejlagtig forudsætning om, at den person, der udøver en organiseret aktivitet med henblik på at tilbyde en sådan hjælp, på forhånd ved, om disse asylansøgere opfylder betingelserne for at opnå asyl i Ungarn, skønt det ikke tilkommer denne person at afgøre, om disse er flygtninge.
- 48 I forlængelse af § 51, stk. 2, litra f), i lov om ret til asyl gør straffelovens § 353/A, stk. 1, det for det andet muligt at sanktionere en organiseret aktivitet, hvorved det tilsigtes at gøre det muligt for en person, der ikke vil blive forfulgt i noget land, som denne er rejst igennem, eller som ikke har nogen gyldig grund til at frygte direkte forfølgelse dér, at indgive en asylansøgning.
- 49 I forbindelse med den krisesituation, der er blevet affødt af en massiv indvandring, og som har været dekretet i Ungarn siden 2015, kan asylansøgninger imidlertid kun indgives i transitområderne Röszke (Ungarn) og Tompa (Ungarn), som ligger ved den serbisk-ungarske grænse, og hvortil der kun er adgang fra Serbien. I langt de fleste tilfælde vil disse ansøgninger derfor i medfør af den ungarske lovgivning blive afvist. I denne sammenhæng må de personer, der yder hjælp til eller giver oplysninger om indgivelsen af asylansøgninger, uundgåeligt vide, at de ansøgere, som befinder sig i et transitområde, kun kan være kommet dertil ved at rejse gennem Serbien, og at de principielt ikke kan opnå ret til asyl i medfør af ungarsk ret. Det er følgelig let at bevise forsættet hos de personer, der udøver sådanne aktiviteter.
- 50 For det tredje udgør den omstændighed, at begåelse af den strafbare handling, der er fastsat i straffelovens § 353/A, stk. 1, forudsætter udøvelse af en organiseret aktivitet, heller ikke en tilstrækkelig garanti. Definitionen af organiseret aktivitet er nemlig genstand for en »bred« og »upræcis« formulering, som ikke gør det muligt at udelukke, at den blotte omstændighed at hjælpe en person med at indgive en asylansøgning straffes, idet den nævnte lovs § 353/A, stk. 5, begrænser sig til at opregne særdeles generelle eksempler på organiserede aktiviteter. Den af Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) afsagte dom af 25. februar 2019 har ikke tilvejebragt retssikkerhed i denne henseende, eftersom den overlader det til de almindelige domstole præcist at definere, hvad der udgør en organiseret aktivitet.
- 51 Det følger endvidere af ordlyden af straffelovens § 353/A, at en aktivitet for det første kan anses for en organiseret aktivitet i denne artikels forstand, selv om den ikke udøves regelmæssigt og kun har til formål at hjælpe en enkelt person, og at en person, som yder økonomisk støtte – hvor beskeden den end måtte være – til en civilsamfundsorganisation, der leverer dokumentation vedrørende EU-reglerne på asylområdet til de asylansøgere, som befinder sig i et transitområde, for det andet kan straffes.

- 52 Uanset lovens formål, således som dette fremgår af lovbegrundelsen, nemlig at nedbringe antallet af de asylansøgninger, der er udtryk for misbrug eller af vildledende karakter, indebærer straffelovens § 353/A derfor en risiko for strafferetlig forfølgning af næsten alle de personer, som yder hjælp i forbindelse med indledningen af en asylprocedure i Ungarn. I denne henseende har Kommissionen i retsmødet præciseret, at enhver hjælp, der ydes under asylproceduren, kan anses for hjælp i forbindelse med indledningen af en sådan procedure, for så vidt som der fra det tidspunkt, hvor den domstolslignende eller administrative instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som har kompetence til at træffe afgørelse i første instans vedrørende disse ansøgninger (herefter »den besluttende myndighed«), begynder at behandle sagen, påhviler ansøgeren et betydeligt antal forpligtelser med henblik på at bevise sin ret til flygtningestatus.
- 53 Kommissionen har ligeledes anført, at straffelovens § 353/A ikke kan anses for at være en gennemførelse af direktiv 2002/90 i ungarsk ret, eftersom den nævnte paragrafs anvendelsesområde adskiller sig fra hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold som defineret i direktivets artikel 1.
- 54 På baggrund af disse præciseringer er Kommissionen for det første af den opfattelse, at straffelovens § 353/A er uforenelig med artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32.
- 55 Eftersom næsten enhver organisation, frivillig eller juridisk rådgiver, der udøver en organiseret aktivitet som omhandlet i straffelovens § 353/A, i praksis kan blive genstand for strafferetlig forfølgning, er der nemlig risiko for, at det bliver umuligt for de organisationer og personer, der yder rådgivning og vejledning til de asylansøgere, som befinder sig i grænseovergangstederne ved de ydre grænser, herunder i transitområderne, at få faktisk adgang til disse personer.
- 56 Ganske vist gør artikel 8, stk. 2, sidste punktum, i direktiv 2013/32 det muligt for Ungarn at fastlægge, hvem der må få adgang til disse transitzoner med henblik på dér at give asylansøgerne juridisk rådgivning. Sådanne begrænsninger må imidlertid kun fastsættes, når de er objektivt nødvendige af hensyn til sikkerheden, den offentlige orden eller den administrative forvaltning af de pågældende overgangsteder, og kun under forudsætning af, at adgangen ikke derved begrænses i alvorlig grad eller umuliggøres. I den foreliggende sag er betingelserne for at anvende undtagelserne vedrørende den offentlige orden og den offentlige sikkerhed ikke opfyldt, og § 353/A foreskriver ikke, at sådanne betingelser skal kontrolleres.
- 57 For det andet er Kommissionen af den opfattelse, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, litra c), i direktiv 2013/32. Straffelovens § 353/A kan nemlig anvendes på enhver person, der udøver en organiseret aktivitet, som bidrager til indledningen af en asylprocedure, som omhandlet i nævnte artikel 12, stk. 1, litra c), bl.a. ved at give oplysninger om juridisk bistand eller om de formaliteter, der er nødvendige for at indgive en ansøgning.
- 58 For det tredje har Kommissionen gjort gældende, at nævnte § 353/A ligeledes er uforenelig med artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32. Såfremt der indledtes en strafferetlig forfølgning af rådgivere, bl.a. juridiske, fordi disse yder de tjenester, der er omhandlet i sidstnævnte bestemmelse, ville de pågældende nemlig ikke længere kunne stille sig til rådighed for asylansøgere, herunder i tilfælde af afslag på en asylansøgning.

- 59 For det fjerde er Kommissionen af den opfattelse, at den omtvistede ungarske lovgivning også er uforenelig med artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33. Transitzoner skal nemlig sidestilles med centre til brug for frihedsberøvelse som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33. De asylansøgere, der befinder sig i transitområderne, er følgelig omfattet af direktivets artikel 10. Straffelovens § 353/A udhuler imidlertid den ret, som er fastsat i nævnte artikel 10, stk. 4.
- 60 Ungarn har for det første gjort gældende, at straffelovens § 353/A, stk. 1, henset til udtrykket »med henblik på at«, kun kan forstås således, at bestemmelsen indfører en forsætlig lovovertrædelse. En person kan derfor kun pålægges en sanktion på grundlag af straffelovens § 353/A, såfremt myndighederne uden enhver rimelig tvivl kan bevise, at personen har handlet med viden om, at det individ, i hvis interesse den pågældende har udøvet en organiseret aktivitet, ikke var udsat for forfølgelse, eller at dette individs frygt i denne henseende ikke var begrundet, og at den pågældende ønskede, at dette individ gennem denne aktivitet kunne indlede en asylprocedure eller opnå opholdstilladelse.
- 61 I sin dom af 25. februar 2019 bekræftede Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) en sådan fortolkning, idet den samtidig understregede, at en uegennyttig organiseret aktivitet, hvorved bistandspligten over for mindrebemidlede og trængende personer opfyldes, ikke kan henføres under anvendelsesområdet for straffelovens § 353/A. Den fortolkning, som Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) således har anlagt, er bindende for de almindelige domstole.
- 62 Det fremgår i øvrigt klart af bemærkningerne til straffelovens § 353/A, at denne har til formål at straffe bistand til misbrug af asylproceduren og vildledningsbaseret hjælp til indvandring samt handlinger, der har til formål at organisere sådanne aktiviteter. De ungarske myndigheder skal derfor med henblik på retsforfølgning godtgøre, at gerningsmanden har haft til formål at hjælpe personer, der ønskede at indgive en ansøgning om international beskyttelse, med at omgå lovgivningen, at misbruge asylsystemet eller at unddrage sig opholdstilladelsesreglerne. Den lovovertrædelse, der er omhandlet i straffelovens § 353/A, kan derfor ikke begås af personer og organisationer i god tro, som ikke søger at nå mål, der er forbudt ved lov, eller at omgå retsanvendelse.
- 63 En person, der yder hjælp i forbindelse med indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse, vel vidende, at ansøgeren højst sandsynligt ikke vil have ret til flygtningestatus, begår således ikke den lovovertrædelse, der er fastsat i straffelovens § 353/A. I denne henseende skal det bemærkes, at i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er den omstændighed, at en person principielt ikke har ret til asyl med den begrundelse, at den pågældende er rejst gennem et sikkert tredjeland, ikke tilstrækkelig til på forhånd at udelukke, at vedkommende kan anses for en person, der har ret til at blive anerkendt som flygtning, idet afvisningen af vedkommendes ansøgning med henvisning til denne transit er afkræftelig i overensstemmelse med § 51, stk. 12, i lov om ret til asyl.
- 64 Ungarn har for det andet anført, at begrebet »organiseret« anvendes som et grundlæggende element i andre lovovertrædelser, der er fastsat i straffeloven. Den omstændighed, at nævnte lovs § 353/A, stk. 5, indeholder en liste med eksempler, besværliggør ikke den retslige fortolkning af dette begreb, men gør den tværtimod lettere.
- 65 Endvidere kan en sådan organiseret aktivitet ikke sidestilles med den blotte omstændighed at yde rådgivning eller give oplysninger, idet begrebet »organiseret« henviser til en mere kompleks og omfattende form for adfærd, der har til formål at nå et samordnet og meget præcist mål ved hjælp af koordinering. I sin dom af 25. februar 2019 fastslog Alkotmánybíróság

(forfatningsdomstol) i øvrigt, at ydelsen af en juridisk repræsentationstjeneste ikke i sig selv svarer til at udøve en organiseret aktivitet som omhandlet i straffelovens § 353/A. Desuden er udøvelsen af aktiviteter i form af juridisk rådgivning, oplysning eller bistand udtrykkeligt sikret ved den ungarske lovgivning på asylområdet.

- 66 For det tredje har Ungarn i retsmødet gjort gældende, at for så vidt som hjælpen til en asylansøger kun er strafbar, for så vidt som den gør det muligt at indlede asylproceduren, falder enhver form for hjælp, der ydes efter indgivelsen af en asylansøgning, uden for denne kriminaliserings anvendelsesområde. Mens alle de EU-retlige bestemmelser, som Kommissionen påstår tilsidesat, kun vedrører ansøgere om international beskyttelse, opnår en tredjelandstatsborger eller statsløs først status som ansøger fra tidspunktet for indgivelsen af sin ansøgning.
- 67 For det fjerde har Kommissionen ikke støttet sig på noget objektivt forhold med henblik på at godtgøre den afskrækkende virkning, som den har påberåbt sig med hensyn til straffelovens § 353/A. Det påhviler imidlertid Kommissionen at fremlægge de oplysninger for Domstolen, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om den af Kommissionen hævdede tilsidesættelse foreligger, uden at sidstnævnte kan påberåbe sig nogen formodning herfor.
- 68 Selv om vedtagelsen af straffelovens § 353/A ikke har til formål at gennemføre direktiv 2002/90 i ungarsk ret, er denne paragraf imidlertid for det femte blevet vedtaget i overensstemmelse med dette direktivs formål med henblik på at sanktionere en kriminel adfærd, der endnu ikke var kendt på det tidspunkt, hvor det nævnte direktiv blev vedtaget, men i nær sammenhæng med den adfærd, som er omhandlet i direktivets artikel 1.
- 69 Endelig har Ungarn gjort gældende, at isolationen i transitområderne ikke udgør en frihedsberøvelsesforanstaltning, hvorfor artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33 under alle omstændigheder ikke er relevant i forbindelse med behandlingen af nærværende søgsmål.

Domstolens bemærkninger

- 70 Kommissionen er i det væsentlige af den opfattelse, at Ungarn på uberettiget vis har begrænset de rettigheder, som er sikret ved artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, idet medlemsstaten har gjort det strafbart at udøve organiseret aktivitet med henblik på at gøre det muligt for personer, der ikke kan anerkendes som flygtninge i henhold til de kriterier, der er fastsat i medlemsstatens nationale ret, at indlede en asylprocedure.
- 71 Det følger heraf, at dette klagepunkt skal forstås således, at det vedrører den lovovertrædelse, som er fastsat i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), idet det lægges til grund, at rammerne for en sådan lovovertrædelse er præciseret i denne lovs § 353/A, stk. 2, 3 og 5.
- 72 Med henblik på at afgøre, om der er grundlag for det nævnte klagepunkt, skal det indledningsvis undersøges, om denne bestemmelse udgør en begrænsning af de rettigheder, som følger af de i nærværende doms præmis 70 nævnte bestemmelser i direktiv 2013/32 og 2013/33, og dernæst, for så vidt som dette måtte være tilfældet, om en sådan begrænsning kan begrundes i henhold til EU-retten.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrænsning

- 73 Med henblik på at vurdere, om straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), udgør en begrænsning af de rettigheder, som er fastsat i de bestemmelser i direktiv 2013/32 og 2013/33, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 70, skal det afgøres, om de i disse EU-retlige bestemmelser omhandlede aktiviteter i form af bistand til ansøgere om international beskyttelse er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, og i bekræftende fald, om nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), begrænser de rettigheder, som er fastsat i de nævnte bestemmelser.
- 74 Hvad for det første angår anvendelsen af nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), på sådanne aktiviteter i form af bistand til ansøgere om international beskyttelse skal det bemærkes, at den lovovertrædelse, der er fastsat i denne bestemmelse, er baseret på tre grundlæggende elementer.
- 75 For at det kan fastslås, at lovovertrædelsen foreligger, skal den hjælp, der er blevet ydet af gerningsmanden, ifølge denne bestemmelses ordlyd således for det første have haft til formål at »muliggøre iværksættelse af en asylprocedure i Ungarn«.
- 76 Ifølge denne medlemsstat følger det heraf, at denne bestemmelses anvendelsesområde er begrænset til de trin alene i asylproceduren, der ligger forud for den besluttende myndigheds egentlige behandling af asylansøgningen, således at der kun kan pålægges straf i henhold til den nævnte bestemmelse for hjælp, der ydes tredjelandstatsborgere eller statsløse med henblik på at ansøge om asyl og derefter indgive deres asylansøgninger som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2013/32.
- 77 Kommissionen har ikke godtgjort, at en sådan fortolkning er fejlbehæftet. Det er nemlig på grundlag af en læsning, der åbenbart er i strid med ordlyden af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), at Kommissionen har gjort gældende, at bestemmelsens anvendelsesområde skal forstås således, at det omfatter bistand, der ydes under hele asylproceduren, alene med den begrundelse, at ansøgeren i forbindelse med den egentlige behandling af dennes asylansøgning fortsat er underlagt en række forpligtelser, der kan kræve bistand fra de personer eller organisationer, som er omhandlet i de EU-retlige bestemmelser, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 70.
- 78 Det følger heraf, at denne bestemmelse, henset til de for Domstolen fremlagte oplysninger, skal forstås således, at den ikke kan danne grundlag for en straffedom mod en person, der bistår en asylansøger, efter at sidstnævntes ansøgning er blevet indgivet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2-4, i direktiv 2013/32.
- 79 Når dette er sagt, skal det indledningsvis bemærkes, at de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, kan blive udøvet allerede inden indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse og derfor kan være omfattet af anvendelsesområdet for straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a).
- 80 I modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, opnår en tredjelandstatsborger eller en statsløs nemlig for det første status som ansøger om international beskyttelse i disse bestemmelers forstand fra det tidspunkt, hvor den pågældende ansøger herom (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis). For det andet skal artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 fortolkes således, at disse bestemmelser ligeledes sikrer, at der kan ydes bistand med henblik på at indgive en sådan ansøgning. Foruden den

omstændighed, at det med direktiv 2013/32 tilsigtes at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for international beskyttelse, herunder allerede fra fasen for indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse (jf. i denne henseende dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 104-106), fremgår det nemlig af en sammenholdt læsning af stk. 1 og 2 i artikel 8 i direktiv 2013/32, at den bistand, der ydes ved grænseovergangsstederne, bl.a. har til formål at gøre det lettere for tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der befinder sig dér, at ansøge om international beskyttelse. Endvidere fastsætter direktivets artikel 22, stk. 1, udtrykkeligt retten til at rådføre sig med en rådgiver i alle faser af proceduren.

- 81 Det samme gælder derimod ikke for de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra c), i direktiv 2013/32. Det fremgår nemlig af selve ordlyden af denne bestemmelse, at den kun finder anvendelse på de procedurer, der er omhandlet i direktivets kapitel III, dvs. fra og med den egentlige asylansøgningsbehandlingsfase. Som det bl.a. følger af nævnte direktivs artikel 31, stk. 3, begynder denne fase først efter indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse og dermed efter afslutningen af trinnet for adgang til proceduren som omhandlet i direktivets artikel 6.
- 82 Det følger heraf, at i modsætning til det af Kommissionen hævdede er de aktiviteter i form af bistand til ansøgere om international beskyttelse, som er gjort straffbare i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), ikke omfattet af anvendelsesområdet for artikel 12, stk. 1, litra c), i direktiv 2013/32. Kriminaliseringen heraf kan derfor ikke begrænse de rettigheder, som ansøgere om international beskyttelse er sikret i henhold til denne bestemmelse.
- 83 For at den lovovertrædelse, der er fastsat i nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), kan fastslås, er det for det andet ligeledes nødvendigt, at hjælpen ydes inden for rammerne af en »organiseret aktivitet«.
- 84 Selv om begrebet »organiseret aktivitet« ikke er defineret i straffelovens § 353/A, idet denne paragrafs stk. 5 kun opstiller en liste med eksempler på sådanne aktiviteter, fremgår det af selve ordlyden af nævnte paragrafs stk. 2 og 3, at støtte, der ydes med henblik på at ansøge om asyl eller indgive en asylansøgning, kan anses for en »organiseret aktivitet« som omhandlet i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), selv når den – lejlighedsvis og uafhængigt af noget profithensyn – kun ydes til en enkelt person.
- 85 Ungarn har imidlertid gjort gældende, at for at den bistand, som ydes til en person, der ønsker at opnå asyl på medlemsstatens område, kan anses for en »organiseret aktivitet« i sidstnævnte bestemmelses forstand, skal den ydes inden for rammerne af en vis koordinering med henblik på et samordnet og meget præcist mål.
- 86 Dette forhold kan under alle omstændigheder ikke forhindre, at visse aktiviteter, der henhører under anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, gøres straffbare på grundlag af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a).
- 87 For det første sikrer artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32 og artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33 nemlig bl.a. visse organisationer retten til adgang til de ansøgere om international beskyttelse, der befinder sig ved medlemsstaternes ydre grænser, eller som er frihedsberøvet på deres område. Således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 39 i forslaget til afgørelse, er disse organisationers aktiviteter i sagens natur genstand for en vis koordinering med

henblik på at opfylde et samordnet og meget præcist mål. Den hjælp, som medlemmerne af de nævnte organisationer yder disse asylansøgere, skal derfor anses for en »organiseret aktivitet« som omhandlet i nævnte § 353/A, stk. 1, litra a).

- 88 Selv om de organisationer, der yder bistand til ansøgere om international beskyttelse, ikke udtrykkeligt er nævnt i artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32, kan det for det andet ikke af denne grund udelukkes, at den rådgørelse, herunder juridisk, som ansøgeren om international beskyttelse kan afholde for egen regning i medfør af denne bestemmelse, gennemføres inden for rammerne af en »organiseret aktivitet« i den forstand, hvori dette udtryk bruges af Ungarn.
- 89 Selv om sådan rådgørelse finder sted til fordel for en bestemt person, er det nemlig fuldt ud tænkeligt, at den finder sted inden for rammerne af en mere generel koordineret og samordnet aktivitet, med hvilken det tilsigtes at yde bistand til ansøgere om international beskyttelse.
- 90 Det fremgår heller ikke af den dom, som Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) afsagde den 25. februar 2019, og som Ungarn har påberåbt sig til støtte for sit forsvar, at juridisk rådgørelse, herunder rådgørelse med en advokat, i alle tilfælde er udelukket fra anvendelsesområdet for straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a). Selv om det er korrekt, at forfatningsdomstolen i den nævnte dom fastslog, at juridisk bistand ikke som sådan udgør en organiseret aktivitet, der kan straffes på grundlag af denne bestemmelse, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at denne domstol ikke udelukkede, at en sådan bistand kan være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, når de deri fastsatte betingelser er opfyldt. Den nævnte domstol har desuden præciseret, at i henhold til ungarsk lovgivning kan udøvelse af advokatvirksomhed ikke have til formål at omgå loven.
- 91 For det tredje forudsætter den lovovertrædelse, som er fastsat i nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), at der foreligger forsæt. Som Ungarn har anført, skal de ungarske myndigheder, for at denne lovovertrædelse kan fastslås, således uden enhver rimelig tvivl bevise, at gerningsmanden var klar over, at den person, som den pågældende ydede bistand til, ikke kunne opnå asyl i henhold til ungarsk ret.
- 92 Når dette er sagt, udelukker hverken artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32, dette direktivs artikel 22, stk. 1, eller artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33 fra deres respektive anvendelsesområder den bistand, der ydes en ansøger om international beskyttelse, selv om den person, der yder en sådan bistand, er klar over, at ansøgningen under alle omstændigheder vil få et ugunstigt udfald.
- 93 Det følger af ovenstående betragtninger, at i hvert fald nogle af de bistandsaktiviteter, der udøves til fordel for ansøgere om international beskyttelse, og som er omhandlet i artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, falder ind under anvendelsesområdet for straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a).
- 94 Det skal for det andet efterprøves, om nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), begrænser de rettigheder, der er fastsat i de EU-retlige bestemmelser, som er nævnt i nærværende doms præmis 93.
- 95 Hvad for det første angår de rettigheder, der følger af artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32 og artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, skal det bemærkes, at selv om det er korrekt, at nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), og § 353/A, stk. 2 og 3, ikke formelt forbyder personer eller organisationer, der yder bistand til ansøgere om international beskyttelse, at få adgang til eller kommunikere med de tredjelandstatsborgere eller statsløse, der ønsker at opnå asyl i Ungarn, og som befinder sig ved denne medlemsstats ydre grænser eller er frihedsberøvet på dennes område,

forholder det sig ikke desto mindre således, at denne bestemmelse, idet den gør en bestemt form for bistand ydet i denne forbindelse strafbar, begrænser retten til at få adgang til disse ansøgere og retten til at kommunikere med disse, hvilke rettigheder udtrykkeligt er sikret i nævnte artikel 8, stk. 2, og artikel 10, stk. 4.

- 96 Hvad for det andet angår artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 bemærkes, at selv om risikoen for straf ikke bæres af asylansøgeren selv, begrænser straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), sammenholdt med denne lovs § 353/A, stk. 2 og 3, ligeledes den effektive virkning af den ret til for egen regning at kunne rådføre sig med en juridisk rådgiver eller en anden rådgiver, som ansøgeren er sikret ved nævnte artikel 22, stk. 1, for så vidt som denne strafferetlige bestemmelse kan afskrække sådanne tjenesteydere fra at yde bistand til den pågældende. Endvidere begrænser en sådan kriminalisering ligeledes den ret til at imødegå asylansøgernes henvendelser, som disse tjenesteydere indirekte udleder af nævnte artikel 22, stk. 1.
- 97 Det skal desuden bemærkes, således som Ungarn har medgivet i retsmødet, at den kriminalisering af visse former for bistand til ansøgere om international beskyttelse, der følger af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), straffes med husarrest, hvilken udgør en frihedsberøvende foranstaltning. I overensstemmelse med nævnte lovs § 353/A, stk. 2, risikerer gerningsmanden desuden fængsel på indtil et år, såfremt denne lovovertrædelse begås regelmæssigt. Dette gælder også, når den nævnte lovovertrædelse begås under de omstændigheder, der er beskrevet i lovens § 353/A, stk. 3.
- 98 Indførelsen af sådanne strafferetlige sanktioner har ubestrideligt en meget betydelig afskrækkende virkning, som kan føre til, at de personer, der gerne vil yde bistand til tredjelandstatsborgere eller statsløse, som ønsker at opnå flygtningestatus i Ungarn, afholder sig fra at deltage i den bistandsvirksomhed, der er genstand for de EU-retlige bestemmelser, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 93.
- 99 Henset til disse elementer skal straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), sammenholdt med lovens § 353/A, stk. 2 og 3, anses for at udgøre en begrænsning af de rettigheder, der er fastsat i disse bestemmelser, som i øvrigt bidrager til at konkretisere den ret, der er fastsat i artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 100 Det skal bemærkes, at ingen af de argumenter, som Ungarn har fremført, kan rejse tvivl om denne konstatering.
- 101 Selv om det således for det første antages, således som denne medlemsstat har gjort gældende, at de rettigheder, der er sikret ved de i nærværende doms præmis 93 anførte bestemmelser i direktiv 2013/32 og 2013/33, udtrykkeligt er fastsat i andre bestemmelser i ungarsk ret, forholder det sig ikke desto mindre således, at straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), i forhold til disse nationale bestemmelser skal anses for *lex specialis*, som begrænser rækkevidden af disse, og ikke omvendt.
- 102 Hvad for det andet angår det fortolkningsforbehold, som Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) har formuleret i sin dom af 25. februar 2019, skal det fastslås, at nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), i medfør af dette forbehold ikke kan sanktionere altruistisk adfærd, der opfylder kravet om at hjælpe mindrebemidlede og trængende personer, og som ikke udvises i øjemed, der er forbudt i henhold til denne bestemmelse.

- 103 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at dette fortolkningsforbehold er begrænset til uegennyttige aktiviteter alene og derfor ikke omfatter en person, der yder bistand til asylansøgere mod betaling, mens artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 kun sikrer ansøgerens ret til at rådføre sig med en juridisk rådgiver eller anden rådgiver for egen regning.
- 104 For det andet følger det af nævnte fortolkningsforbehold, at bistand ydet frivilligt til asylansøgere kun falder uden for anvendelsesområdet for straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), hvis der ikke forelå forsæt i forbindelse med lovovertrædelsen. Det forekommer derfor udelukket, at en person, der i forbindelse med en organiseret aktivitet yder hjælp til at ansøge om eller indgive en asylansøgning, mens det uden enhver rimelig tvivl kan bevises, at vedkommende var klar over, at denne ansøgning ikke kunne imødekommes i medfør af ungarsk ret, er fritaget for ethvert strafansvar på grundlag af det nævnte fortolkningsforbehold.
- 105 For det tredje, og i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende i sine skriftlige indlæg, var Kommissionen med henblik på at godtgøre, at der foreligger en begrænsning af de rettigheder, som er fastsat i de i nærværende doms præmis 93 omhandlede EU-retlige bestemmelser, ikke forpligtet til at fremlægge beviser, der godtgør, at den afskrækkende virkning af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), konkret har udmøntet sig i en begrænsning af adgangen til asylansøgere eller i en nedbringelse af de rådførelser, der faktisk gennemføres til fordel for disse ansøgere.
- 106 Selv om det påhviler Kommissionen at bevise, at de hævdede tilsidesættelser foreligger, uden at Kommissionen kan påberåbe sig nogen formodning herfor, kan eksistensen af en tilsidesættelse nemlig, såfremt det udspringer af vedtagelsen af lovgivning, hvis eksistens og anvendelse ikke bestrides, imidlertid bevises ved hjælp af en juridisk analyse af bestemmelserne i denne lovgivning (jf. i denne retning dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigthed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 I den foreliggende sag finder den tilsidesættelse, som Kommissionen foreholder Ungarn, sit udspring i vedtagelsen af straffelovens § 353/A, hvis eksistens og anvendelse denne medlemsstat ikke bestrider, og hvis bestemmelser er genstand for en juridisk analyse i stævningen. I denne henseende skal det særligt bemærkes, at Ungarn i retsmødet har erkendt, at der er blevet indledt strafferetlig forfølgning på grundlag af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a).
- 108 Endelig skal det under alle omstændigheder bemærkes, at selv hvis det antages, således som Ungarn har anført, at denne bestemmelse endnu ikke har tjent som grundlag for en straffedom, udgør en sådan omstændighed ikke et afgørende element med henblik på at vurdere, om bestemmelsen har en afskrækkende virkning, der begrænser de rettigheder, som er sikret ved de i nærværende doms præmis 93 omhandlede EU-retlige bestemmelser. Ud over den omstændighed, at det ikke kan udelukkes, at dette vil være tilfældet i fremtiden, er det karakteristiske ved den afskrækkende virkning, som er forbundet med strafbare handlinger, nemlig at afskrække enhver fra at påbegynde den aktivitet, der anses for ulovlig, og således udsætte sig for de sanktioner, som er fastsat herfor.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse

- 109 For så vidt som straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), i givet fald sammenholdt med denne lovs § 353/A, stk. 2 og 3, udgør en begrænsning af de rettigheder, der er sikret ved artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt ved artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, tilkommer det Domstolen at efterprøve, om en sådan begrænsning er begrundet i lyset af EU-retten.

110 I denne henseende fremgår det af Ungarns bemærkninger, at straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), blev vedtaget med henblik på at straffe såvel hjælp til misbrug af asylproceduren som bistand til ulovlig indvandring baseret på vildledning. Det skal derfor afgøres, om den hævdede forfølgelse af sådanne mål kan begrunde begrænsningen af de rettigheder, som er omhandlet i den foregående præmis.

– Om bekæmpelsen af hjælp til misbrug af asylproceduren

111 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis må borgerne ikke kunne påberåbe sig EU-retlige bestemmelser med henblik på at muliggøre svig eller misbrug. Det følger heraf, at en medlemsstat skal nægte at indrømme fordelene i EU-retlige bestemmelser, såfremt disse ikke er blevet påberåbt med henblik på at gennemføre målene med disse bestemmelser, men med henblik på at drage nytte af en EU-retlig fordel, selv om betingelserne for indrømmelse af denne fordel alene er opfyldt formelt (dom af 26.2.2019, T Danmark og Y Danmark, C-116/16 og C-117/16, EU:C:2019:135, præmis 70-72 og den deri nævnte retspraksis).

112 Artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32 og artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33 kan derfor ikke fortolkes således, at de forhindrer medlemsstaterne i at pålægge sanktioner over for de heri omhandlede personer eller organisationer, når de sidstnævnte udviser en adfærd, der bevirker, at retten til adgang til ansøgere om international beskyttelse herved anvendes i øjemed, som er uforenelige med de mål, i lyset af hvilke personerne eller organisationerne er indrømmet denne adgangsret.

113 Tilsvarende kan artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 ikke fortolkes således, at bestemmelsen forbyder medlemsstaterne at straffe svig eller misbrug, der er blevet begået af juridiske rådgivere eller andre rådgivere i forbindelse med de rådførelser, som de gennemfører til fordel for de nævnte ansøgere.

114 Det skal derfor afgøres, om straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), sammenholdt med denne lovs § 353/A, stk. 2 og 3, udgør en egnet foranstaltning til bekæmpelse af svig eller misbrug som omhandlet i den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 111.

115 I denne henseende skal det bemærkes, at Kommissionen ikke har bestridt, at denne strafferetlige bestemmelse i ungarsk ret gør det muligt at sanktionere adfærd, som lovligt kan henhøre under medlemsstaternes bekæmpelse af svig eller misbrug.

116 Når dette er sagt, begrænser den nævnte strafferetlige bestemmelse i ungarsk ret sig ikke til at gøre en sådan adfærd strafbar. Den ulovlige karakter af den hjælp, som sanktioneres på grundlag af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), er nemlig godtgjort, så snart det uden enhver rimelig tvivl kan bevises, at den pågældende person var klar over, at den person, som vedkommende bistod, ikke kunne opnå flygtningestatus i medfør af ungarsk ret. I modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, kan enhver hjælp, der ydes i forbindelse med en organiseret aktivitet med henblik på at lette ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning, straffes, for så vidt som der kan føres et sådant bevis, selv om denne hjælp ydes under streng overholdelse af de processuelle regler, som er fastsat i denne henseende, og uden at der foreligger et ønske om at vildlede den besluttende myndighed.

117 Herved straffer Ungarn adfærd, der ikke kan anses for svig eller misbrug som omhandlet i den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 111.

- 118 Det skal således for det første bemærkes, at Ungarn ikke har benægtet, at en person, som hjælper med at ansøge om asyl eller indgive en asylansøgning i Ungarn, skønt den pågældende ved, at denne ansøgning ikke kan imødekommes i henhold til bestemmelserne i ungarsk ret, men er af den opfattelse, at disse regler er i strid med folkeretten eller EU-retten, vil udsætte sig for strafforfølgning på grundlag af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a).
- 119 Det ville imidlertid være i strid med formålet med direktiv 2013/32, der – således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 80 – består i at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for international beskyttelse, såfremt disse ansøgere blev frataget bistand, som ville gøre det muligt for dem på et senere trin af proceduren at bestride forskriftsmæssigheden af den nationale lovgivning, der finder anvendelse på deres situation i lyset navnlig af EU-retten.
- 120 I denne henseende skal der lægges særlig vægt på situationen for de advokater, som ansøgerne rådfører sig med, og hvis aktiviteter, således som det er blevet fremhævet i nærværende doms præmis 88-90, kan henføres under anvendelsesområdet for straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a).
- 121 Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at en advokat rent faktisk skal være i stand til på passende vis at varetage sine opgaver i forbindelse med rådgivning, forsvar og repræsentation af sin klient, idet der ellers er en risiko for, at denne klient bliver berøvet sine rettigheder i henhold til chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 206 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 Straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), kan imidlertid forhindre advokater i at sikre et effektivt forsvar af interesserne hos de ansøgere, som rådfører sig med dem, ved at afskrække dem fra at rådgive disse ansøgere til at ansøge om asyl eller indgive en asylansøgning i Ungarn med henblik på efterfølgende at kunne anfægte de relevante nationale bestemmelser, som de anser for at være i strid med EU-retten.
- 123 Ungarn har ganske vist gjort gældende, at en person, der retsforfølges på grundlag af nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), for den retsinstans, der skal træffe afgørelse om den over for den pågældende iværksatte retsforfølgning, i givet fald kan gøre gældende, at disse nationale bestemmelser er i strid med EU-retten, således at denne retsinstans frifinder personen med hensyn til anklagerne mod denne.
- 124 Ikke desto mindre forholder det sig således, at det ville være i strid med chartrets artikel 47, såfremt en person med henblik på at få adgang til en retsinstans, der har kompetence til at sikre overholdelsen af de rettigheder, som EU-retten sikrer vedkommende, er tvunget til at overtræde en regel eller en retslig forpligtelse og derved udsætte sig selv for en hermed forbundet sanktionsrisiko (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet), C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 125 Som Ungarn har bekræftet i retsmødet, fremgår det for det andet af selve ordlyden af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), at denne bestemmelse straffer adfærden, der udvises af enhver person, der på et velinformeret grundlag og inden for rammerne af en organiseret aktivitet hjælper et individ med at ansøge om asyl eller indgive en asylansøgning i Ungarn, skønt dette individ ikke har været udsat for forfølgelse og ikke er udsat for en risiko for forfølgelse i mindst ét land, som den pågældende er rejst igennem inden ankomsten til Ungarn.

- 126 Således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 42, er direktiv 2013/32 imidlertid til hinder for, at en asylansøgning afvises under henvisning til en sådan grund. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, er det derfor åbenbart, at straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), for så vidt som bestemmelsen kriminaliserer ydelsen af hjælp som beskrevet i den foregående præmis, straffer en adfærd, der som sådan under ingen omstændigheder kan sidestilles med svig eller misbrug, og således tilsidesætter de rettigheder, der er sikret ved de i nærværende doms præmis 93 omhandlede EU-retlige bestemmelser.
- 127 For det tredje skal det bemærkes, at selv om begåelse af den lovovertrædelse, der er fastsat i nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), kræver – således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 91 – at det uden enhver rimelig tvivl kan bevises, at gerningsmanden var klar over, at asylansøgningen var dømt til at få et ugunstigt udfald, gør et sådant krav det imidlertid i første række ikke muligt, henset til de for Domstolen fremlagte oplysninger, at udelukke, at der kan afsiges en straffedom på grundlag af denne bestemmelse, når det konkret kan godtgøres, at den tiltalte ikke kunne være uvidende om, at den tredjelandsstatsborger eller statsløse, som den pågældende har bistået, ikke opfyldte de i ungarsk ret fastsatte betingelser for indrømmelse af asyl.
- 128 For så vidt som straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), ikke udelukker, at en person straffes alene med den begrundelse, at det uden enhver rimelig tvivl kan godtgøres, at den pågældende ikke kunne være uvidende om, at den ansøger, som vedkommende har hjulpet, ikke opfyldte betingelserne for at opnå asyl i henhold til ungarsk ret, har bestemmelsen i anden række den konsekvens, at enhver person, der ønsker at yde en sådan hjælp, ikke kan nøjes med at yde ansøgeren rent formel bistand i forbindelse med ansøgningen om asyl eller indgivelsen af dennes ansøgning, men tværtimod allerede på dette trin skal undersøge, om ansøgningen kan få et gunstigt udfald i medfør af ungarsk ret.
- 129 Som Kommissionen i det væsentlige har anført, kan det imidlertid dels ikke forventes af personer, der yder bistand til asylansøgere – uanset på hvilket grundlag de griber ind – at de foretager en sådan kontrol, før de kan hjælpe en tredjelandsstatsborger eller en statsløs med at ansøge om asyl eller indgive sin asylansøgning.
- 130 I øvrigt kan asylansøgerne have vanskeligt ved allerede på tidspunktet for ansøgningen om asyl eller indgivelsen af deres ansøgning at henvise til de relevante oplysninger, som gør det muligt at begrunde, at de kan opnå flygtningestatus.
- 131 Dels indebærer risikoen for, at den pågældende person kan pålægges en straf alene af den grund, at vedkommende ikke kunne være uvidende om, at asylansøgningen ikke kunne få et gunstigt udfald, at der opstår tvivl om lovligheden af enhver form for hjælp, der skal gøre det muligt at gennemføre disse to væsentlige trin i asylproceduren, nemlig ansøgningen om asyl og indgivelsen af en sådan ansøgning. Dette gælder så meget desto mere, som straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), foreskriver en særligt streng straf for denne lovovertrædelse i form af frihedsberøvelse.
- 132 Det følger heraf, at denne bestemmelse i betydeligt omfang kan afskrække enhver person, der ønsker at yde nogen form for hjælp med henblik på ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning, uanset på hvilket grundlag denne person griber ind, skønt formålet med denne bistand udelukkende er at gøre det muligt for tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse at udøve sin grundlæggende ret til at søge om asyl i en medlemsstat, således som denne ret er sikret ved chartrets artikel 18 og præciseret i artikel 6 i direktiv 2013/32.

- 133 Det følger af nærværende doms præmis 116-132, at straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), sammenholdt med denne paragrafs stk. 2 og 3, går ud over, hvad der kan anses for nødvendigt for at nå målet om at bekæmpe svig eller misbrug.

– Om bekæmpelsen af ulovlig indvandring baseret på vildledning

- 134 Hvad angår målet om bekæmpelse af ulovlig indvandring baseret på vildledning, og uden at det er nødvendigt at undersøge, om et sådant mål gør det muligt at begrunde begrænsninger af samtlige de rettigheder, der er fastsat i de i nærværende doms præmis 93 omhandlede EU-retlige bestemmelser, skal det blot bemærkes, at straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), under alle omstændigheder ikke er en foranstaltning, der er egnet til at forfølge et sådant mål.
- 135 For det første har straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), nemlig ikke til genstand at straffe de personer, der yder materiel eller finansiel hjælp med henblik på at lette ulovlig indrejse eller ulovligt ophold på ungarsk område, idet denne adfærd i øvrigt er gjort strafbar i andre bestemmelser i denne lov, således som Ungarn har medgivet i sine skriftlige indlæg.
- 136 For det andet skal det bemærkes, at enhver tredjelandstatsborger eller statsløs for det første har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse på en medlemsstats område, herunder ved denne medlemsstats grænser eller i dennes transitområder, også selv om den pågældende opholder sig ulovligt på dette område (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 73, og af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis). Denne ret skal indrømmes den pågældende, uanset chancerne for, om en sådan ansøgning får et gunstigt udfald.
- 137 For det andet, og således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 80, har en tredjelandstatsborger eller en statsløs allerede fra indgivelsen af en sådan ansøgning status som ansøger om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2013/32. En sådan ansøger kan imidlertid, så længe der ikke er blevet truffet afgørelse om den pågældendes ansøgning i første instans, principielt ikke anses for at opholde sig ulovligt på den medlemsstats område, hvor vedkommende har indgivet ansøgningen (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 40, og 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 209 og den deri nævnte retspraksis).
- 138 Ydelse af bistand med henblik på ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning på en medlemsstats område kan derfor, selv når det står klart for den person, der yder denne hjælp, at ansøgningen ikke vil få et gunstigt udfald, ikke anses for en aktivitet, der fremmer en tredjelandstatsborgers eller en statsløs' ulovlige indrejse eller ophold på denne medlemsstats område.
- 139 Dette ville også være tilfældet, hvis asylansøgeren ikke var omfattet af retten til at forblive på den pågældende medlemsstats område under behandlingen af den pågældendes ansøgning i første instans, således som det i undtagelsestilfælde er fastsat i artikel 9, stk. 2, i direktiv 2013/32. Det forholder sig nemlig ikke desto mindre således, at for så vidt som den hjælp, der kriminaliseres i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), er begrænset til at gøre det muligt for den pågældende at ansøge om asyl eller indgive en sådan ansøgning og ikke i et sådant tilfælde at opholde sig på denne medlemsstats område, kan den ikke sidestilles med hjælp til ulovligt ophold.

- 140 I modsætning til det, som Ungarn synes at anføre i sine skriftlige indlæg, adskiller den aktivitet, der kriminaliseres i nævnte § 353/A, stk. 1, litra a), sig i øvrigt markant fra den adfærd, som medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte passende sanktioner over for i medfør af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2002/90. Denne adfærd består nemlig i dels forsætligt at hjælpe en tredjelandstatsborger med at indrejse til eller rejse gennem en medlemsstats område og dermed overtræde den pågældende stats lovgivning vedrørende udlændinges indrejse eller gennemrejse, dels i berigelsesøjemed forsætligt at hjælpe en sådan person med at opholde sig på en medlemsstats område og derved overtræde den pågældende stats lovgivning vedrørende udlændinges ophold.
- 141 Det kan imidlertid ikke lægges til grund, at en tredjelandstatsborger eller en statsløs overtræder reglerne om indrejse i eller ophold på medlemsstaternes område, blot fordi den pågældende ansøger om international beskyttelse på den pågældende medlemsstats område. En person, der blot hjælper denne tredjelandstatsborger eller statsløse med at ansøge om asyl eller indgive en asylansøgning til de kompetente nationale myndigheder, selv om vedkommende ved, at ansøgningen vil få et ugunstigt udfald, kan derfor ikke sammenlignes med en person, der yder hjælp til ulovlig indrejse eller transit eller ulovligt ophold, såsom den hjælp, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 2002/90.
- 142 Denne fortolkning bekræftes af artikel 6 i rammeafgørelse 2002/946. Selv om denne rammeafgørelse pålægger medlemsstaterne at træffe effektive sanktioner over for de lovovertrædelser, der er fastsat i artikel 1 i direktiv 2002/90, fastsætter rammeafgørelsens artikel 6 nemlig udtrykkeligt, at anvendelsen heraf ikke berører den beskyttelse, som indrømmes asylansøgere i overensstemmelse med international ret.
- 143 Den begrænsning, som straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), sammenholdt med denne paragrafs stk. 2 og 3, indebærer i de rettigheder, der er fastsat i de i nærværende doms præmis 93 omhandlede EU-retlige bestemmelser, er derfor ikke begrundet.
- 144 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, idet denne medlemsstat i sin nationale ret straffer adfærden for enhver person, der i forbindelse med en organiseret aktivitet yder hjælp til ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning på dens område, når det uden enhver rimelig tvivl kan bevises, at denne person var klar over, at ansøgningen ikke ville få et gunstigt udfald i medfør af nævnte ret.
- 145 Kommissionens klagepunkt skal derimod forkastes, for så vidt som det vedrører Ungarns tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, litra c), i direktiv 2013/32 som følge af vedtagelsen af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a).

Om politilovens § 46/F

Parternes argumenter

- 146 Kommissionen er af den opfattelse, at Ungarn ligeledes har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, idet denne medlemsstat har fastsat, at de restriktioner for

bevægelsesfriheden, som er foreskrevet i politilovens § 46/F, finder anvendelse på personer, der er mistænkt for at have begået den i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), omhandlede lovovertrædelse, eller som er dømt herfor.

- 147 I denne henseende har Kommissionen som supplement til de argumenter, som den har fremført med hensyn til straffelovens § 353/A, anført, at selv om de organisationer og personer, der er nævnt i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32, skulle beslutte at fortsætte med at udøve deres aktiviteter på trods af den risiko for retsforfølgelse, der hviler på dem som følge af denne strafferetlige bestemmelse, ville det være nemt at forhindre dem heri ved at anvende politilovens § 46/F, som forbyder enhver person at nærme sig Ungarns ydre grænser, selv om den pågældende endnu kun er mistænkt for at have overtrådt nævnte § 353/A. En sådan begrænsning af den ret, der er sikret ved artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32, kan ikke begrundes med henvisning til denne bestemmelses andet punktum, idet de politimæssige foranstaltninger, der er fastsat i nævnte § 46/F, automatisk følger af indledningen af en straffesag.
- 148 Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at anvendelsen af politilovens § 46/F på personer, der er mistænkt for at have begået den i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), omhandlede lovovertrædelse, eller som er dømt på grundlag af sidstnævnte bestemmelse, kan udhule de rettigheder, der er sikret ved artikel 12, stk. 2, litra c), og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33.
- 149 Ungarn har som supplement til de argumenter, som medlemsstaten har gjort gældende til støtte for sit forsvar vedrørende straffelovens § 353/A, svaret, at det er logisk, at en person, der er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, ikke kan få adgang til et så vigtigt anlæg som et transitområde.
- 150 Eftersom en »begrundet mistanke« som omhandlet i A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (lov nr. XC af 2017 om indførelse af strafferetsplejeloven) af 26. juni 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/99) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, er nødvendig for at indlede strafforfølgning, er den omstændighed, at de personer, der forfølges for at have begået de i politilovens § 46/F omhandlede lovovertrædelser, udelukkes fra grænseområdet, desuden i overensstemmelse med den i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32 fastsatte undtagelse, som er støttet på den offentlige orden eller sikkerheden. Nærmere bestemt udgør de personer, som er mistænkt for inden for rammerne af en organiseret aktivitet at give asylansøgere oplysninger, der er nødvendige med henblik på at vildlede de ungarske myndigheder, en trussel for sikkerheden og den offentlige orden eller for den administrative forvaltning af grænseovergangsstederne, således at nævnte § 46/F udgør en nødvendig og begrundet foranstaltning for opretholdelsen af orden ved statens grænser.

Domstolens bemærkninger

- 151 Kommissionen har i det væsentlige foreholdt Ungarn at have tilsidesat artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), og artikel 22 i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, idet denne medlemsstat har fastsat, at politilovens § 46/F finder anvendelse på personer, der retsforfølges eller straffes på grundlag af straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a).
- 152 I medfør af nævnte § 46/F skal ungarsk politi forhindre, at enhver, der er genstand for strafforfølgning på grundlag af bl.a. straffelovens § 353/A, befinder sig mindre end otte kilometer fra Ungarns ydre grænser.

- 153 Det skal indledningsvis præciseres, at det i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, fremgår af selve ordlyden af politilovens § 46/F, at den ikke finder anvendelse på personer, som er blevet dømt på grundlag af nævnte § 353/A. Selv om Ungarn ikke har bestridt, at en sådan dom kan medføre et forbud mod indrejse på en del af medlemsstatens område, skal det imidlertid i denne henseende bemærkes, at denne konsekvens ikke er fastsat i politilovens § 46/F, men i en anden bestemmelse i straffeloven, som ikke er genstand for det foreliggende søgsmål.
- 154 Efter denne indledende præcisering skal det for det første bemærkes, at politilovens § 46/F udgør en begrænsning af de rettigheder, som er sikret ved de EU-retlige bestemmelser, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 151.
- 155 Det er således for det første åbenbart, at nævnte § 46/F ved at forhindre personer, som er mistænkt for at have begået den i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), omhandlede lovovertrædelse, i at få adgang til asylansøgere, der befinder sig ved Ungarns ydre grænser, begrænser den ved artikel 8, stk. 2, i direktiv 2013/32 sikrede ret til adgang til disse asylansøgere.
- 156 For det andet skal politilovens § 46/F ligeledes anses for at udgøre en begrænsning af retten til adgang til frihedsberøvede asylansøgere, således som denne ret er fastsat i artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33.
- 157 Det er således tilstrækkeligt at bemærke, at transitområderne Röszke og Tompa endnu ikke var blevet lukket ved udløbet af den frist, der var blevet fastsat i den begrundede udtalelse, som blev fremsendt til Ungarn. Dels havde et stort antal ansøgere om international beskyttelse pligt til under hele proceduren for behandling af deres ansøgninger at forblive i disse transitområder, der er beliggende i umiddelbar nærhed af den serbisk-ungarske grænse, dels skulle de nævnte områder anses for faciliteter til brug for frihedsberøvelse som omhandlet i direktiv 2013/33 (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 156-166 og den deri nævnte retspraksis).
- 158 Ved at forhindre personer, der er mistænkt for at have begået den i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), omhandlede lovovertrædelse, i at komme i umiddelbar nærhed af Ungarns ydre grænser, herunder i transitområderne Röszke og Tompa, har § 46/F derfor under alle omstændigheder bevirket en begrænsning af adgangen for de personer og organisationer, der er nævnt i artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, til en del af ansøgerne om international beskyttelse, som ved udløbet af den frist, der var fastsat i den til Ungarn fremsendte begrundede udtalelse, var frihedsberøvet på denne medlemsstats område.
- 159 For det tredje skal det bemærkes, at retten for en ansøger om international beskyttelse til at rådføre sig med de personer, der er nævnt i artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32, skal forstås således, at den omfatter retten til at få adgang til disse personer, således som dette bekræftes af direktivets artikel 23, stk. 2.
- 160 Det følger heraf, at politilovens § 46/F ligeledes udgør en begrænsning af de rettigheder, som asylansøgere er sikret ved artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32, når disse befinder sig mindre end otte kilometer fra denne medlemsstats ydre grænser.

- 161 Hvad for det fjerde angår artikel 12, stk. 1, litra c), i direktiv 2013/32 er det i nærværende doms præmis 82 blevet fastslået, at straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), ikke kan hindre udøvelsen af de rettigheder, som ansøgere om international beskyttelse er indrømmet ved denne bestemmelse, idet sidstnævnte først finder anvendelse efter indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse.
- 162 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at politilovens § 46/F har til formål at forhindre, at enhver, der er mistænkt for at have begået den i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), fastsatte lovovertrædelse, kan få adgang til de ansøgere om international beskyttelse, som befinder sig i nærheden af de ungarske grænser, herunder efter at disse har indgivet deres ansøgning om international beskyttelse. Det følger heraf, at nævnte § 46/F kan begrænse den ret, som disse ansøgere, når de først har indgivet deres ansøgning, har til at kommunikere med de i artikel 12, stk. 1, litra c), i direktiv 2013/32 omhandlede organisationer, idet det præciseres, at en sådan ret forudsætter, at disse organisationer har mulighed for at få adgang til de nævnte ansøgere.
- 163 For det andet bemærkes, at for så vidt som politilovens § 46/F begrænser de rettigheder, der er sikret ved de i nærværende doms præmis 151 omhandlede EU-retlige bestemmelser, som følge af, at den pågældende person er mistænkt for at have begået den i straffelovens § 353/A, stk. 1, litra a), omhandlede lovovertrædelse, mens denne lovovertrædelse er i strid med EU-retten, kan en sådan restriktion ikke anses for rimelig begrundet med henvisning til denne ret.
- 164 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, idet denne medlemsstat fratager enhver person, der er mistænkt for inden for rammerne af en organiseret aktivitet at have ydet hjælp til ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning på dens område, retten til at nærme sig medlemsstatens ydre grænser, når det uden enhver rimelig tvivl kan bevises, at denne person var klar over, at ansøgningen ikke ville få et gunstigt udfald.

Sagsomkostninger

- 165 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af procesreglementets 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.
- 166 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 33, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, idet denne**

medlemsstat gør det muligt at afvise en ansøgning om international beskyttelse med den begrundelse, at ansøgeren er indrejst på medlemsstatens område via en stat, hvor den pågældende ikke er udsat for forfølgelse eller risiko for alvorlig overlast, eller hvor der er sikret et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau

- artikel 8, stk. 2, og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, idet denne medlemsstat i sin nationale ret straffer adfærden udvist af enhver person, der i forbindelse med en organiseret aktivitet yder hjælp til ansøgningen om asyl eller indgivelsen af en asylansøgning på dens område, når det uden enhver rimelig tvivl kan bevises, at denne person var klar over, at ansøgningen ikke ville få et gunstigt udfald i medfør af nævnte ret
- artikel 8, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra c), og artikel 22, stk. 1, i direktiv 2013/32 samt artikel 10, stk. 4, i direktiv 2013/33, idet denne medlemsstat fratager enhver person, der er mistænkt for at have begået en sådan lovovertrædelse, retten til at nærme sig medlemsstatens ydre grænser.

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