



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

22. juni 2023*

»Traktatbrud – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – politikker for grænsekontrol, asyl og indvandring – procedurer for tildeling af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 6 – faktisk adgang – indgivelse af en ansøgning – national lovgivning, der fastsætter administrative skridt, som skal foretages forinden uden for medlemsstatens område – hensyn til den offentlige sundhed«

I sag C-823/21,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 22. december 2021,

Europa-Kommissionen ved A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), samt dommerne L.S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: T. Ćapeta

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. februar 2023,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60), fortolket i lyset af artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), idet Ungarn for så vidt angår tredjelandstatsborgere, der befinder sig på ungarsk område, herunder ved denne medlemsstats grænser, gør adgangen til proceduren for tildeling af international beskyttelse og til at indgive en ansøgning om international beskyttelse betinget af, at de gennemfører en forudgående procedure ved en ungarsk diplomatisk repræsentation beliggende i et tredjeland.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2013/32/EU

- 2 Artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2013/32 fastsætter:

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

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på anmodninger om diplomatisk eller territorielt asyl, der indgives til medlemsstaternes repræsentationer.«

- 3 Direktivets artikel 6 bestemmer:

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

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

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

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

3. Medlemsstaterne kan kræve, at ansøgninger om international beskyttelse indgives personligt og/eller et bestemt sted, jf. dog stk. 2.
4. Uanset stk. 3 betragtes en ansøgning om international beskyttelse for at være indgivet på det tidspunkt, hvor en af ansøgeren indgivet formular eller en i national ret fastsat officiel rapport er kommet den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder i hænde.
5. Såfremt ansøgninger om international beskyttelse indgivet samtidigt af et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse i praksis gør det meget vanskeligt at overholde tidsfristen i stk. 1, kan medlemsstaterne forlænge fristen til 10 arbejdsdage.«
- 4 Det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, har følgende ordlyd:
- »Ansøgere har lov til at forblive i medlemsstaten, men kun med henblik på proceduren og indtil den besluttende myndighed har truffet afgørelse efter de procedurer i første instans, der er fastsat i kapitel III. Denne ret til at forblive giver ikke ret til opholdstilladelse.«
- Direktiv 2013/33*
- 5 Artikel 13 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) er sålydende:
- »Medlemsstaterne kan kræve, at ansøgere underkastes en helbredsundersøgelse af hensyn til den offentlige sundhed.«
- 6 Direktivets artikel 17, stk. 2, er affattet på følgende måde:
- »Medlemsstaterne sikrer, at de materielle modtagelsesforhold muliggør en passende levestandard for ansøgere, som sikrer deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed. [...]«
- 7 Det nævnte direktivs artikel 19, stk. 1, fastsætter:
- »Medlemsstaterne sørger for, at ansøgere får den nødvendige lægebehandling, som mindst skal omfatte akut lægehjælp og absolut nødvendig behandling af sygdomme og alvorlige mentale forstyrrelser.«

Ungarsk ret

- 8 § 268 i A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (lov nr. LVIII af 2020 om de midlertidige regler knyttet til ophøret af undtagelsestilstanden og om den epidemiologiske krisesituation) (*Magyar Közlöny* 2020. évi 144, száma, s. 3653, herefter »lov af 2020«) bestemmer:
- »(1) Udlændingen underretter den kompetente asylmyndighed om, at den pågældende ønsker at rejse ind i Ungarn med henblik på dér at indgive en asylansøgning, ved personlig indgivelse af en hensigtserklæring om indgivelse af en asylansøgning.
- (2) Hensigtserklæringen om indgivelse af en asylansøgning kan med det indhold, der er specificeret og offentliggjort af den kompetente asylmyndighed, indgives i form af et dokument,

der tilstilles den kompetente asylmyndighed, ved en af Ungarns diplomatiske repræsentationer (herefter »ambassaden«) som omhandlet i § 3, stk. 1, litra a), i lov om diplomatiske repræsentationer og udenrigstjenester som defineret i regeringsdekretet.

(3) Den kompetente asylmyndighed gennemgår hensigtserklæringen og kan på sine ambassader afholde samtaler på afstand med udlændingen.

(4) Den kompetente asylmyndighed underretter inden for 60 dage ambassaden om udstedelsen af et rejsedokument til en enkelt indrejse i Ungarn (herefter »rejsedokumentet«) med henblik på indgivelse af en asylansøgning.

(5) Hvis den kompetente asylmyndighed på grundlag af hensigtserklæringen ikke foreslår at udstede et rejsedokument, underretter den udlændingen herom via ambassaden.«

9 § 269 i lov af 2020 er sålydende:

»På grundlag af de oplysninger, som den kompetente asylmyndighed har fremlagt i henhold til § 268, stk. 4, udsteder Ungarns ambassade et rejsedokument med en gyldighed på 30 dage, hvis udlændingen ikke er i besiddelse af en tilladelse til indrejse på Ungarns område.«

10 Den nævnte lovs § 270 fastsætter:

»(1) En asylansøgning kan indgives efter procedurerne i §§ 268 og 269, jf. dog § 271.

(2) En udlænding, der er i besiddelse af et rejsedokument, underretter grænsepolitiet om sin hensigt om at indgive en asylansøgning umiddelbart efter indreisen i landet.

(3) Grænsepolitiet overrækker udlændingen til den kompetente asylmyndighed inden for højst 24 timer.

(4) En udlænding, der har indgivet en asylansøgning, kan udøve de rettigheder, som den pågældende er tillagt i henhold til lov om ret til asyl, fra datoen for indgivelsen af asylansøgningen til den kompetente asylmyndighed.

(5) Den kompetente asylmyndighed kan ved afslutning indkvartere asylansøgeren i et lukket modtagelsescenter. Hvis der er gået fire uger fra datoen for indgivelsen af ansøgningen, og hvis betingelserne for frihedsberøvelse ikke er opfyldt, fastlægger den kompetente asylmyndighed indkvarteringsstedet i overensstemmelse med de generelle regler for asylproceduren.«

11 Lovens § 271 er affattet på følgende måde:

»(1) Indgivelsen af en asylansøgning er ikke betinget af, at den i § 268 omhandlede hensigtserklæring indgives, for så vidt angår følgende personer:

a) en person med subsidær beskyttelsesstatus, der opholder sig i Ungarn

b) et familiemedlem til en person, der har flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus som omhandlet i lov om ret til asyl, og som befandt sig i Ungarn på tidspunktet for indgivelsen af asylansøgningen, og

c) en person, der er genstand for en tvangsforanstaltning, en foranstaltning eller en dom, der begrænser den personlige frihed, medmindre den pågældende har passeret Ungarns grænser på ulovlig vis.

(2) En udlænding, der passerer Ungarns grænse på ulovlig vis, tilbagesendes af politiet – hvis den pågældende over for politiet erklærer sin hensigt om at indgive en asylansøgning – til den ungarske ambassade i nabolandet til det sted, hvor grænsen blev passeret.

(3) I den situation, der er omhandlet i stk. 1, gennemfører den kompetente asylmyndighed asylproceduren i overensstemmelse med de generelle regler.«

12 Den nævnte lovs § 274 bestemmer:

»Bestemmelserne i dette kapitel finder anvendelse på behandlingen af asylansøgninger, som er indgivet efter ikrafttrædelsen af regeringsdekret nr. 233/2020 (af 26.5.2020) vedrørende asylprocedurereglerne under den undtagelsestilstand, der er blevet erklæret med henblik på at forhindre de epidemier hos mennesker, som forårsager massesygdomme, der bringer sikringen af mennesker og ejendom i fare, på at forebygge følgerne heraf og på at beskytte ungarske borgers sundhed og liv.«

13 § 275 i lov af 2020 fastsætter:

»(1) Regeringen har beføjelse til ved dekret at udarbejde en liste over de ungarske ambassader, til hvilke der kan indgives en hensigtserklæring om indgivelse af en asylansøgning.

(2) Ministeren for udlændinge- og asylpolitiet er beføjet til ved dekret og med udenrigsministerens godkendelse at fastsætte de proceduremæssige ordninger, der er nødvendige for gennemførelsen af dette kapitel.«

14 I henhold til artikel 1 i regeringsdekret nr. 292/2020 af 17. juni 2020 om udpegelse af ambassader med henblik på erklæring om hensigten om at indgive en asylansøgning kan en sådan hensigtserklæring indgives til de ungarske ambassader i Beograd (Serbien) og Kiev (Ukraine).

Den administrative procedure

15 Den 30. oktober 2020 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Ungarn angående spørgsmålet om, hvorvidt visse bestemmelser i lov af 2020 er forenelige med artikel 6 i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18.

16 Den 21. december 2020 svarede Ungarn, at den anfægtede ungarske lovgivning er forenelig med EU-retten.

17 Da Kommissionen ikke fandt dette svar overbevisende, afgav den en begrundet udtalelse den 18. februar 2021, hvori den anførte, at Ungarn havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af artikel 6 i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18, idet den gør muligheden for, at tredjelandstatsborgere, som befinder sig på Ungarns område, herunder ved denne medlemsstats grænser, kan ansøge om international beskyttelse, betinget af, at der gennemføres en forudgående procedure ved en ungarsk diplomatisk repræsentation

beliggende i et tredjeland. Kommissionen opfordrede derfor Ungarn til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

- 18 Den 19. april 2021 besvarede Ungarn den begrundede udtalelse, idet den fastholdt sit standpunkt om, at den af Kommissionen anfægtede ungarske lovgivning er forenelig med EU-retten.
- 19 Den 15. juli 2021 besluttede Kommissionen, idet den ikke fandt de af Ungarn fremlagte bemærkninger overbevisende, at anlægge dette søgsmål.

Om søgsmålet

Parternes argumentation

- 20 Kommissionen er af den opfattelse, at Ungarn har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af artikel 6 i direktiv 2013/32, fortolket i lyset af chartrets artikel 18, idet den gør muligheden for, at tredjelandstatsborgere, som befinder sig på Ungarns område, herunder ved denne medlemsstats grænser, kan få adgang til proceduren for international beskyttelse og indgive en ansøgning om international beskyttelse, betinget af, at der gennemføres en forudgående procedure ved en ungarsk diplomatisk repræsentation beliggende i et tredjeland.
- 21 Kommissionen har gjort gældende, at direktiv 2013/32, som fastsætter de procedureregler, der er nødvendige for at gennemføre den i chartrets artikel 18 anerkendte ret til asyl, pålægger medlemsstaterne at sikre samtlige de personer, som befinder sig på en medlemsstats område, herunder ved denne medlemsstats grænser, ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse. I øvrigt kan en medlemsstat ikke, idet den effektive virkning af artikel 6 i direktiv 2013/32 ellers ville blive tilsidesat, uden grund udsætte det tidspunkt, hvor den pågældende person har mulighed for at indgive sin ansøgning om international beskyttelse.
- 22 Det fremgår imidlertid for det første af lov af 2020, at såfremt tredjelandstatsborgere, der befinder sig på Ungarns område eller ved denne medlemsstats grænser, giver udtryk for deres hensigt om at ansøge om international beskyttelse, vil denne erklæring ikke blive anset for at være en indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2013/32. Disse statsborgere skal tværtimod forlade det ungarske område for personligt at indgive en hensigtserklæring til en ungarsk ambassade i et tredjeland, som i givet fald vil gøre det muligt for dem at blive tildelt et rejsedokument, der giver dem tilladelse til at indlede en procedure om international beskyttelse i Ungarn.
- 23 Den således pålagte forpligtelse for ansøgere om international beskyttelse til at forlade det ungarske område med henblik på at få adgang til asylproceduren kan være uforenelig ikke alene med disse ansøgers ret til at forblive i medlemsstaten, som er sikret ved artikel 9 i direktiv 2013/32, men også med non-refoulement-princippet.
- 24 De ungarske myndigheder kan desuden give afslag på ansøgningen om indrejse på ungarsk område uden at tage hensyn til de internationale beskyttelsesforpligtelser, der påhviler Ungarn.

- 25 For det andet har Kommissionen anerkendt, at covid-19-pandemien krævede vedtagelse af foranstaltninger med henblik på at begrænse spredningen af virussen. Medlemsstaterne kan imidlertid kun træffe foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte den offentlige sundhed, og som står i et rimeligt forhold hertil. Sådanne foranstaltninger må således ikke bevirke, at adgangen til proceduren for international beskyttelse forhindres.
- 26 I denne henseende har Kommissionen givet medlemsstaterne praktisk vejledning, hvori den har henledt deres opmærksomhed på muligheden for at vedtage foranstaltninger såsom forlængelse af fristen for registrering af ansøgninger om international beskyttelse, indgivelse af ansøgninger online eller pr. post, afholdelse af en personlig samtale via videokonference eller forlængelse af fristen for behandling af ansøgningerne.
- 27 For det tredje kan lov af 2020 ikke begrundes på grundlag af artikel 72 TEUF. Det påhviler nemlig den medlemsstat, der påberåber sig den undtagelse, som er fastsat i den nævnte artikel, at bevise nødvendigheden af at bringe denne undtagelse i anvendelse for at udøve sine beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed. Ungarn har imidlertid ikke fremlagt sådanne beviser.
- 28 Ungarn har heroverfor for det første anført, at lov af 2020 blev vedtaget efter udbruddet af covid-19-pandemien med henblik på at beskytte befolkningen i denne medlemsstat og i Den Europæiske Union.
- 29 I overensstemmelse med den nævnte lov og foranstaltningerne til gennemførelse heraf bør tredjelandstatsborgeren, såfremt der foreligger en epidemiologisk risiko, indgive en hensigtserklæring personligt til Ungarns ambassade i Beograd eller i Kiev, inden asylproceduren i den pågældende medlemsstat kan indledes.
- 30 Lov af 2020 gør det imidlertid muligt for visse kategorier af personer at indgive deres ansøgning om international beskyttelse direkte i Ungarn. Dette gælder personer, der længe har opholdt sig i denne medlemsstat, og som ikke åbenbart udgør en risiko ud fra et epidemiologisk synspunkt. Henset til det store antal tredjelandstatsborgere, der flygter fra krigen i Ukraine, er tredjelandstatsborgere, som opholder sig lovligt i Ukraine, desuden ligeledes fritaget for denne pligt til forudgående hensigtserklæring. Disse statsborgere nyder i øvrigt midlertidig beskyttelse i deres egenskab af flygtninge, der flygter fra en væbnet konflikt.
- 31 For det andet følger det af folkeretten, at enhver stat har ret til at tillade eller nægte indrejse på sit område, idet ingen bestemmelse i EU-retten eller folkeretten kræver, at udlændinge, der opholder sig på en anden stats område, automatisk skal have adgang hertil.
- 32 I øvrigt er den procedure, der er fastsat i lov af 2020, ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2013/32, hvilket bekræftes af dette direktivs artikel 3, stk. 2. Endelig er tredjelandstatsborgere, der endnu ikke er nået frem til en medlemsstats grænse, ikke underlagt de EU-retlige regler på asylområdet.
- 33 For det tredje har Ungarn gjort gældende, at den epidemiologiske situation blev væsentligt forværret, herunder i Ungarn, i anden halvdel af 2020, og at Kommissionen ikke tog hensyn til disse drastiske ændringer, idet de nugældende EU-retlige regler ikke kan sikre en passende beskyttelse af unionsborgerne.

- 34 På grund af den nævnte epidemiologiske situation har flere medlemsstater stærkt begrænset indreisen til deres område fra tredjelande, idet langt de fleste medlemsstater ligeledes har begrænset den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne eller endog den frie bevægelighed inden for deres område. Flere medlemsstater har desuden genindført grænsekontrol ved deres indre grænser.
- 35 For det fjerde udgør lov af 2020 en gennemførelse af den forpligtelse til at sikre territorial suverænitet og selvbestemmelse, der følger af Magyarországs Alaptörvénye (den ungarske forfatning).
- 36 Endelig har de væsentligste bestemmelser i konventionen om flygtninges retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), og som trådte i kraft den 22. april 1954, som suppleret ved protokollen vedrørende flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967, og som trådte i kraft den 4. oktober 1967, forfatningsretlig status i Ungarn. I øvrigt kan den hensigtserklæring, der er fastsat i lov af 2020, indgives til den ungarske ambassade i Serbien. Dette tredjeland er kontraherende part i denne konvention og desuden et kandidatland til optagelse i EU og dermed et sikkert oprindelsesland. Af denne grund har Ungarn bestridt, at der foreligger en risiko for refoulement. Endvidere er lov af 2020 ikke til hinder for, at hensigtserklæringen indgives på ny.

Domstolens bemærkninger

- 37 Indledningsvis bemærkes, at det af de for Domstolen fremlagte sagsakter og af det for Domstolen afholdte retsmøde fremgår, at i medfør af den ungarske lovgivning, som Kommissionen har anfægtet, er en tredjelandssstatsborger eller statsløs, der opholder sig på Ungarns område eller indfinder sig ved denne medlemsstats grænser, og som dér ønsker at ansøge om tildeling af international beskyttelse, principielt forpligtet til forinden at begive sig til den ungarske ambassade i Beograd eller i Kiev med henblik på personligt at indgive en hensigtserklæring dér. Efter at have behandlet denne erklæring kan de kompetente ungarske myndigheder beslutte at udstede et rejседokument til denne tredjelandssstatsborger eller statsløse person, idet dette dokument giver mulighed for indrejse i Ungarn med henblik på dér at indgive en ansøgning om international beskyttelse som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2013/32, hvis der ikke foreligger en tilladelse til indrejse på ungarsk område på et andet grundlag.
- 38 De tredjelandssstatsborgere eller statsløse, der er nævnt i § 271, stk. 1, i lov af 2020, er imidlertid ikke underlagt en sådan forudgående procedure. En tredjelandssstatsborger eller statsløs skal således ikke indgive en hensigtserklæring til en ungarsk ambassade, når den pågældende har subsidær beskyttelsesstatus og opholder sig i Ungarn, når den pågældende er familiemedlem til en flygtning eller en person med subsidær beskyttelsesstatus og befandt sig i Ungarn på tidspunktet for indgivelsen af sin ansøgning om international beskyttelse, eller når den pågældende er genstand for en tvangsforanstaltning, en foranstaltning eller en dom, der begrænser vedkommendes personlige frihed, medmindre den pågældende har passeret de ungarske grænser på ulovlig vis.
- 39 Ungarn har i øvrigt gjort gældende, at i medfør af et regeringsdekret, der blev vedtaget og trådte i kraft den 24. februar 2022, er tredjelandssstatsborgere eller statsløse, der har opholdt sig lovligt i Ukraine, nu ligeledes fritaget for at gennemføre en sådan forudgående procedure.

- 40 I sidstnævnte henseende fremgår det af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Det er følgelig den på denne dato gældende nationale lovgivning, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om det påståede traktatbrud foreligger (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Det følger heraf, at Domstolen i forbindelse med prøvelsen af, om lov af 2020 er forenelig med de af Kommissionen påberåbte EU-retlige bestemmelser, ikke kan tage hensyn til den ændring, der er omhandlet i denne doms præmis 39, idet ændringen fandt sted efter udløbet af den frist, som var fastsat i den begrundede udtalelse.
- 42 Efter denne præcisering skal det bemærkes, at det af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2013/32 fremgår, at dette direktiv finder anvendelse på alle ansøgninger om international beskyttelse, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen, i søterritoriet eller i transitområderne i medlemsstaterne. Det fremgår derimod af den nævnte artikels stk. 2, at direktivet ikke finder anvendelse på anmodninger om diplomatisk eller territorielt asyl, der indgives til medlemsstaternes repræsentationer.
- 43 Det følger i øvrigt af artikel 6 i direktiv 2013/32, at enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse, herunder ved en medlemsstats grænser, ved over for en af de myndigheder, der er omhandlet i den nævnte artikel, at tilkendegive sit ønske om at blive tildelt international beskyttelse, uden at tilkendegivelsen af dette ønske undergives nogen form for administrative formaliteter. Denne ret skal indrømmes den pågældende, uanset om vedkommende opholder sig ulovligt på dette område, og uanset chancerne for, at en sådan ansøgning får et gunstigt udfald (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 97 og 98, samt af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 136).
- 44 Retten til at indgive en ansøgning om international beskyttelse er en forudsætning for en effektiv overholdelse af retten til, at denne ansøgning registreres og kan indgives og behandles inden for de tidsfrister, der er fastsat i direktiv 2013/32, og i sidste ende for effektiviteten af retten til at ansøge om asyl i en medlemsstat, således som denne ret er sikret ved chartrets artikel 18 og præciseret i direktivets artikel 6 (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 102, og af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 132).
- 45 Desuden opnår en tredjelandsstatsborger eller en statsløs allerede fra indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse status som ansøger om international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2013/32, og den pågældende skal principielt have lov til at forblive på denne medlemsstats område i overensstemmelse med direktivets artikel 9 (jf. i denne retning dom af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 137 og den deri nævnte retspraksis).

- 46 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at det med direktiv 2013/32 tilsigtes at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for tildeling af international beskyttelse, herunder allerede fra trinnet for indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse (dom af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 I denne henseende pålægger det nævnte direktivs artikel 6 medlemsstaterne at sikre, at de pågældende personer har mulighed for effektivt at udøve retten til at indgive en ansøgning om international beskyttelse, herunder ved deres grænser, så snart de tilkendegiver et ønske herom. En medlemsstat kan derfor ikke, idet den effektive virkning af nævnte artikel 6 ellers ville blive tilsidesat, uden grund udsætte det tidspunkt, hvor den pågældende person har mulighed for at indgive sin ansøgning om international beskyttelse (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 103 og 106).
- 48 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at §§ 268-270 i lov af 2020 finder anvendelse på tredjelandssstatsborgere og statsløse, der befinder sig på Ungarns område eller indfinder sig ved dennes grænser, og som ønsker at tilkendegive deres hensigt om tildeling af international beskyttelse i denne medlemsstat. Det følger heraf, at disse personer i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, fuldt ud er omfattet af det nævnte direktivs anvendelsesområde, således som dette er defineret i direktivets artikel 3, stk. 1.
- 49 Den omstændighed, at de nævnte personer i henhold til ungarsk ret er forpligtet til at rejse fra Ungarns område eller fra denne medlemsstats grænse med henblik på personligt at indgive en forudgående hensigtserklæring til denne medlemsstats ambassade i Serbien eller Ukraine, kan ikke ændre en sådan konklusion. Nærmere bestemt, og i modsætning til det af Ungarn anførte, kan det ikke følge af en sådan forpligtelse, at disse personer skal anses for at have begrænset sig til at indgive en ansøgning om diplomatisk eller territorielt asyl til medlemsstaternes repræsentationer som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2013/32.
- 50 Således som det er blevet anført i denne doms præmis 37, kan de kompetente ungarske myndigheder i øvrigt i medfør af §§ 268-270 i lov af 2020 principielt kun lægge til grund, at en ansøgning om international beskyttelse er blevet indgivet som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2013/32, såfremt den pågældende person forinden har indgivet en hensigtserklæring til en ungarsk ambassade i et tredjeland og har fået udstedt et rejsedokument, der gør det muligt for den pågældende at rejse ind i Ungarn.
- 51 En sådan betingelse er imidlertid ikke fastsat i artikel 6 i direktiv 2013/32 og er i strid med det med direktivet forfulgte formål, der er anført i denne doms præmis 46, og som består i at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for tildeling af international beskyttelse.
- 52 Den lovgivning, som Kommissionen har anfægtet, fører desuden til, at med undtagelse af de personer, der er nævnt i § 271, stk. 1, i lov af 2020, fratages de tredjelandssstatsborgere eller de statsløse, der opholder sig på Ungarns område, eller som indfinder sig ved denne medlemsstats grænser uden at have gennemført den forudgående procedure, der er fastsat i den nævnte lov, den effektive nydelse af deres ret til at ansøge om asyl i den nævnte medlemsstat, således som denne ret er sikret ved chartrets artikel 18.

- 53 Således som Ungarn har medgivet i retsmødet for Domstolen, fremgår det navnlig af en modsætningsslutning af § 271, stk. 1, litra c), i lov af 2020, at de tredjelandstatsborgere eller de statsløse, der har passeret den ungarske grænse på ulovlig vis, og som er frihedsberøvet, for deres vedkommende ikke har nogen mulighed for at ansøge om asyl i Ungarn. For det første er de nemlig ikke i medfør af nævnte § 271 fritaget for forpligtelsen til personligt at indgive en hensigtserklæring til den ungarske ambassade i Beograd eller i Kiev, og for det andet er det i praksis umuligt for dem personligt at indgive en sådan hensigtserklæring, så længe de er frihedsberøvet.
- 54 Ungarn har imidlertid for det første gjort gældende, at den procedure, der er indført ved §§ 268-270 i lov af 2020, er begrundet i hensynet til den offentlige sundhed og nærmere bestemt i kampen mod udbredelsen af covid-19-pandemien.
- 55 I denne henseende skal det bemærkes, at det af chartrets artikel 35 samt af artikel 9 TEUF, artikel 114, stk. 3, TEUF og artikel 168, stk. 1, TEUF fremgår, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter (dom af 24.2.2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli et Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Således som det er blevet anført i denne doms præmis 47, begrænser artikel 6 i direktiv 2013/32 sig til at forbyde medlemsstaterne uden grund at udsætte det tidspunkt, hvor en ansøgning om international beskyttelse kan indgives på deres område eller ved deres grænser.
- 57 Det følger heraf, at den nævnte artikel 6 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne undtagelsesvis underlægger indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse særlige fremgangsmåder, der har til formål at begrænse spredningen af en smitsom sygdom på deres område, forudsat at disse fremgangsmåder er egnede til at sikre et sådant formål og ikke står i misforhold hertil.
- 58 Dette er imidlertid ikke tilfældet med den procedure, der er indført ved §§ 268-270 i lov af 2020.
- 59 Den omstændighed, at tredjelandstatsborgere eller statsløse, der opholder sig i Ungarn, eller som indfinder sig ved denne medlemsstats grænser, tvinges til at rejse til den nævnte medlemsstats ambassade i Beograd eller i Kiev for efterfølgende at kunne vende tilbage til Ungarn med henblik på dér at indgive en ansøgning om international beskyttelse, udgør nemlig et åbenbart uforholdsmæssigt indgreb i disse personers ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse straks ved deres ankomst til en ungarsk grænse, således som denne ret er fastsat i artikel 6 i direktiv 2013/32, og i deres ret til principielt at kunne forblive på denne medlemsstats område under behandlingen af deres ansøgning i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1.
- 60 Denne tvang kan i øvrigt ikke opfylde målet om at bekæmpe udbredelsen af covid-19-pandemien, for så vidt som den tvinger tredjelandstatsborgere eller statsløse til at bevæge sig, hvorved de potentielt udsættes for denne sygdom, som de efterfølgende vil kunne sprede i Ungarn.
- 61 Den nævnte medlemsstat har desuden ikke godtgjort, endsige gjort gældende for Domstolen, at der ikke på det ungarske område på passende vis kunne vedtages andre foranstaltninger med henblik på at bekæmpe spredningen af covid-19-pandemien over for tredjelandstatsborgere eller statsløse, der ønsker at ansøge om international beskyttelse i Ungarn.

- 62 Det skal imidlertid navnlig bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 13 i direktiv 2013/33 kan underkaste ansøgere om international beskyttelse en helbredsundersøgelse af hensyn til den offentlige sundhed. Endvidere er ingen bestemmelse i dette direktiv eller i direktiv 2013/32 til hinder for, at disse ansøgere gøres til genstand for distancerings- eller isolationsprocedurer, der har til formål at undgå spredning af en smitsom sygdom, forudsat at disse procedurer forfølger et sådant formål på en relevant, forholdsmæssig og ikke-diskriminerende måde, og at de rettigheder, som indrømmes ansøgerne i artikel 17, stk. 2, og artikel 19 i direktiv 2013/33, sikres.
- 63 Det skal endvidere bemærkes, at i henhold til artikel 6, stk. 4, i direktiv 2013/32 kan en ansøgning om international beskyttelse indgives ved hjælp af en formular, og at det af direktivets direktivs artikel 14, stk. 2, litra b), fremgår, at helbredsproblemer hos en ansøger om international beskyttelse kan begrunde, at der ikke afholdes en personlig samtale om substansen i ansøgningen. Under alle omstændigheder skal en sådan samtale kunne gennemføres på afstand, således som Kommissionen har foreslået i sin vejledning om gennemførelsen af asylprocedurer i forbindelse med bekæmpelsen af covid-19-pandemien (202/C 126/02) (EUT 2020, C 126, s. 12).
- 64 Det følger heraf, at EU-retten i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, tillader medlemsstaterne at vedtage foranstaltninger, der gør det muligt at skabe en passende balance mellem på den ene side effektiviteten af enhver tredjelandsstatsborgers eller statsløs persons ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse på deres område eller ved deres grænser og på den anden side bekæmpelsen af smitsomme sygdomme.
- 65 For så vidt som Ungarn ligeledes har påberåbt sig hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed med henblik på at begrunde vedtagelsen af lov af 2020, skal det for det andet bemærkes, at i henhold til artikel 72 TEUF er de bestemmelser, der er indeholdt i afsnit V i denne traktats tredje del, ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.
- 66 Selv om det tilkommer medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde den offentlige orden på deres område samt deres indre og ydre sikkerhed, betyder dette dog ikke, at sådanne foranstaltninger falder helt uden for EU-rettens anvendelsesområde. Som Domstolen nemlig allerede har fastslået, finder EUF-traktatens udtrykkelige undtagelsesbestemmelser vedrørende situationer, der kan true den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, kun anvendelse i klart afgrænsede tilfælde. Det kan ikke udledes heraf, at der i henhold til EUF-traktaten gælder et almindeligt forbehold for samtlige foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, og som udelukker disse fra EU-rettens anvendelsesområde (dom af 30.6.2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba m.fl., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Undtagelsen i artikel 72 TEUF skal desuden fortolkes strengt. Det følger heraf, at nævnte artikel 72 ikke kan fortolkes således, at den tildeler medlemsstaterne kompetence til at fravige de EU-retlige bestemmelser blot ved påberåbelse af de beføjelser, som de er tillagt med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (dom af 30.6.2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba m.fl., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

- 68 Den medlemsstat, der påberåber sig artikel 72 TEUF, skal følgelig bevise nødvendigheden af at bringe undtagelsen fastsat i denne artikel i anvendelse for at udøve sine beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 216 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Inden for rammerne af det foreliggende søgsmål har Ungarn imidlertid begrænset sig til en generel påberåbelse af risiciene for forstyrrelse af den offentlige orden og den indre sikkerhed med henblik på at begrunde foreneligheden af lov af 2020 med EU-retten, uden at denne medlemsstat herved har godtgjort, at det var nødvendigt for den specifikt at fravige de af artikel 6 i direktiv 2013/32 følgende krav, henset til den situation, som forelå på dens område på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.
- 70 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Ungarn har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af artikel 6 i direktiv 2013/32, idet den gør muligheden for, at visse tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som befinder sig på Ungarns område eller ved denne medlemsstats grænser, kan indgive en ansøgning om international beskyttelse, betinget af en forudgående indgivelse af en hensigtserklæring til en ungarsk ambassade beliggende i et tredjeland og af tildelingen af et rejsedokument, der gør det muligt for dem at rejse ind på ungarsk område.

Sagsomkostninger

- 71 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn pålægges at betale sagsomkostningerne, og Ungarn har tabt sagen, bør det pålægges Ungarn at betale sagsomkostningerne.

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

- 1) **Ungarn har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i medfør af artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, idet den gør muligheden for, at visse tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som befinder sig på Ungarns område eller ved denne medlemsstats grænser, kan indgive en ansøgning om international beskyttelse, betinget af en forudgående indgivelse af en hensigtserklæring til en ungarsk ambassade beliggende i et tredjeland og af tildelingen af et rejsedokument, der gør det muligt for dem at rejse ind på ungarsk område.**
- 2) **Ungarn bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er blevet afholdt af Europa-Kommissionen.**

Underskrifter