



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

14 mei 2020*

Inhoud

Toepasselijke bepalingen	4
Internationaal recht	4
Recht van de Unie	4
Richtlijn 2008/115	4
Richtlijn 2013/32	8
Richtlijn 2013/33	13
Hongaars recht	17
Grondwet	17
Asielwet	17
Wet nr. LXXXIX van 2007 inzake de staatsgrenzen	20
Wet binnenkomst en verblijf derdelanders	21
Hoofdgedingen en prejudiciële vragen	22
Zaak C-924/19 PPU	22
Zaak C-925/19 PPU	27
Spoedprocedure	29
Beantwoording van de prejudiciële vragen	30
Vijfde vraag	30
Eerste vraag	36

* Procestaal: Hongaars.

Tweede vraag	38
Ontvankelijkheid	38
Ten gronde	39
Derde en vierde vraag	44
Opmerkingen vooraf	44
Vraag of er sprake is van bewaring	45
– Begrip „bewaring”	45
– Onderbrengingsvoorwaarden in de hoofdgedingen	47
Voorwaarden voor bewaring bedoeld in de richtlijnen 2013/32 en 2013/33	48
– Artikel 43 van richtlijn 2013/32	48
– Artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33	50
In richtlijn 2008/115 gestelde voorwaarden voor bewaring	53
Gevolgen van onrechtmatige bewaring	55
Kosten	58

„Prejudiciële verwijzing – Asiel- en immigratiebeleid – Richtlijn 2013/32/EU – Verzoek om internationale bescherming – Artikel 33, lid 2 – Niet-ontvankelijkheidsgronden – Artikel 40 – Volgende verzoeken – Artikel 43 – Grensprocedures – Richtlijn 2013/33/EU – Artikel 2, onder h), en artikelen 8 en 9 – Bewaring – Rechtmatigheid – Richtlijn 2008/115/EU – Artikel 13 – Doeltreffende rechtsmiddelen – Artikel 15 – Bewaring – Rechtmatigheid – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Beginsel van voorrang van het Unierecht”

In de gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szeged, Hongarije) bij beslissingen van 18 december 2019, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedures

FMS,

FNZ (C-924/19 PPU)

SA,

SA junior (C-925/19 PPU)

tegen

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, P. G. Xuereb en I. Jarukaitis, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (rapporteur) en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 maart 2020,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

- FNZ en FMS, vertegenwoordigd door T. Kovács, B. Pohárnok en G. Matevžič, ügyvédek,
- SA en SA junior, vertegenwoordigd door B. Pohárnok en G. Matevžič, ügyvédek,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en M. M. Tátrai als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga, M. Condou-Durande, Z. Teleki, A. Tokár en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 april 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van:
 - de artikelen 13, 15 en 16 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98);
 - de artikelen 6, 26, 33 en 35, artikel 38, lid 4, en de artikelen 40 en 43 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60);
 - artikel 2, onder h), en de artikelen 8 en 9, van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96 met rectificatie in PB 2016, L 213, blz. 21), en
 - de artikelen 1, 4, 6, 18 en 47 en artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen, het eerste van FMS en FNZ tegen de Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (directoraat-generaal vreemdelingenzaken, regionale directie Dél-alföld, Hongarije; hierna: „vreemdelingenautoriteit”), voorheen Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (Bureau voor immigratie en asiel, regionale directie Dél-alföld, Hongarije) en tegen de Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (landelijk directoraat-generaal vreemdelingenzaken, Hongarije; hierna: „asielautoriteit”), voorheen Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Bureau voor immigratie en asiel, Hongarije) (C-924/19 PPU) en het tweede van SA en SA junior tegen de vreemdelingenautoriteit alsook de asielautoriteit (C-925/19 PPU) betreffende de besluiten van deze autoriteiten om de asielverzoeken van FMS en FNZ alsmede die van SA en SA junior niet-ontvankelijk te verklaren, en om hun verwijdering te gelasten met daaraan gekoppeld een inreis- en verblijfsverbod van één jaar.
- 3 Sinds 1 april 2020 vallen beide gedingen onder de bevoegdheid van de Szegedi Törvényszék (rechter in eerste aanleg Szeged, Hongarije), zoals deze rechterlijke instantie het Hof heeft meegedeeld zonder evenwel de vragen in te trekken die de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szeged, Hongarije) had voorgelegd.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 4 In de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Servië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, gehecht aan het besluit van de Raad van 8 november 2007 (PB 2007, L 334, blz. 45; hierna: „overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Servië”), wordt in artikel 3 („Overname van onderdanen van derde landen en staatloze personen”), het volgende bepaald:

„1. Servië neemt, op verzoek van een lidstaat en zonder andere formaliteiten dan die welke in deze overnameovereenkomst zijn genoemd, alle onderdanen van derde landen en staatloze personen over die niet of niet meer voldoen aan de juridische voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de verzoekende lidstaat, mits wordt aangetoond of op basis van prima facie bewijs aannemelijk kan worden gemaakt dat die personen

- a) in het bezit zijn of bij binnenkomst in het bezit waren van een geldig visum of geldige verblijfsvergunning afgegeven door Servië, of
- b) het grondgebied van de lidstaten illegaal en rechtstreeks zijn binnengekomen na verblijf op of doorreis via het grondgebied van Servië.

[...]”

Recht van de Unie

Richtlijn 2008/115

- 5 De overwegingen 6, 13, 16, 17 en 24 van richtlijn 2008/115 luiden:

„(6) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de EU moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten, die zich niet

beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf. De lidstaten dienen bij het gebruik van standaardformulieren voor besluiten in het kader van terugkeer, te weten terugkeerbesluiten, en, in voorkomend geval, besluiten met betrekking tot een inreisverbod of verwijdering, dat beginsel te eerbiedigen en alle toepasselijke bepalingen van deze richtlijn na te leven.

[...]

- (13) Het gebruik van dwangmaatregelen moet, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, uitdrukkelijk aan de beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid worden onderworpen. [...]

[...]

- (16) Inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel worden onderworpen. Inbewaringstelling is alleen gerechtvaardigd om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren en indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn.

- (17) De in bewaring gestelde onderdanen van derde landen dienen op humane en waardige wijze te worden behandeld, met eerbiediging van hun grondrechten en het internationale en nationale recht. Onverminderd de aanvankelijke aanhouding door de rechtshandhavinginstanties, die in de nationale wetgeving is geregeld, moet bewaring in de regel plaatsvinden in gespecialiseerde inrichtingen voor bewaring.

[...]

- (24) In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name in het Handvest [...] worden erkend.”

6 Artikel 3 van deze richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

3. ‚terugkeer’: het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

- zijn land van herkomst, of
- een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of
- een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

4. ‚terugkeerbesluit’: de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;

[...]”

7 Artikel 5 van die richtlijn luidt:

„Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten rekening met:

- a) het belang van het kind;
 - b) het familie- en gezinsleven;
 - c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,
- en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement.”

8 Artikel 8 van diezelfde richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan.

[...]

3. De lidstaten kunnen een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling aannemen waarbij de verwijdering wordt gelast.

[...]”

9 In artikel 9, lid 1, van richtlijn 2008/115 staat het volgende te lezen:

„De lidstaten stellen de verwijdering uit:

- a) ingeval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement [...];

[...]”

10 Artikel 12, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Het terugkeerbesluit en, in voorkomend geval, het besluit betreffende het inreisverbod en het besluit inzake verwijdering worden schriftelijk uitgevaardigd en vermelden de feitelijke en de rechtsgronden, alsook informatie over de rechtsmiddelen die openstaan.”

11 Artikel 13 van die richtlijn heeft als opschrift „Rechtsmiddelen” en luidt als volgt:

„1. Aan de betrokken onderdaan van een derde land wordt een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar toegekend, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd, kan aanwenden tegen de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer.

2. De in lid 1 bedoelde autoriteit of instantie is bevoegd om de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer te herzien en kan eveneens de uitvoering ervan tijdelijk opschorten, tenzij op grond van de nationale wetgeving reeds een tijdelijke opschorting van toepassing is.

3. De betrokken onderdaan van een derde land heeft recht op juridisch advies, vertegenwoordiging in rechte en, indien nodig, taalkundige bijstand.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat op verzoek gratis de noodzakelijke rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging ter beschikking wordt gesteld, overeenkomstig de relevante nationale wetgeving of regels inzake rechtshulp, en kunnen bepalen dat op zulke gratis rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging de voorwaarden van toepassing zijn als bedoeld in artikel 15, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2005/85/EG [van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13)].”

12 Artikel 15 van richtlijn 2008/115 heeft als opschrift „Bewaring” en bepaalt:

„1. Tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien:

- a) er risico op onderduiken bestaat, of
- b) de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.

De bewaring is zo kort mogelijk en duurt niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering.

2. De inbewaringstelling wordt door een administratieve of rechterlijke autoriteit gelast.

De inbewaringstelling wordt schriftelijk gelast met opgave van de feitelijke en juridische gronden.

Indien de inbewaringstelling door een administratieve autoriteit is gelast:

- a) voorzien de lidstaten erin dat een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan plaatsvindt;
- b) of bieden de lidstaten de betrokken onderdaan van een derde land het recht voorziening te vragen bij het gerecht zodat de rechtmatigheid van de bewaring aan een spoedige rechterlijke toetsing wordt onderworpen, die zo spoedig mogelijk na het instellen van deze procedure tot een beslissing leidt. De lidstaten stellen de betrokken onderdaan van een derde land onmiddellijk van die mogelijkheid in kennis.

De betrokken onderdaan van een derde land wordt, als zijn bewaring niet rechtmatig is, onmiddellijk vrijgelaten.

3. In ieder geval wordt de inbewaringstelling met redelijke tussenpozen op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve getoetst. In het geval van een lange periode van bewaring wordt de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit onderworpen.

4. Indien blijkt dat er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is, of dat de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich niet meer voordoen, is de bewaring niet langer gerechtvaardigd en wordt de betrokkene onmiddellijk vrijgelaten.

5. De bewaring wordt gehandhaafd zolang de in lid 1 bedoelde omstandigheden zich voordoen en zij noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen. Iedere lidstaat stelt een maximale bewaringsduur vast die niet meer dan zes maanden mag bedragen.

6. De lidstaten kunnen de in lid 5 bedoelde termijn overeenkomstig de nationale wetgeving slechts in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden verlengen indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, omdat:

- a) de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt, of
- b) de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.”

13 In artikel 16 („Omstandigheden van bewaring”) van die richtlijn wordt het volgende bepaald:

„1. Voor bewaring wordt in de regel gebruik gemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. Indien een lidstaat de onderdanen van een derde land die in bewaring worden gehouden, niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde inrichting voor bewaring en gebruik dient te maken van een gevangenis, worden zij gescheiden gehouden van de gewone gevangenen.

2. De in bewaring gestelde onderdanen van derde landen wordt op verzoek toegestaan te gelegener tijd contact op te nemen met wettelijke vertegenwoordigers, familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten.

3. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de situatie van kwetsbare personen. In dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte wordt voorzien.

4. Relevante en bevoegde nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties hebben de mogelijkheid de in lid 1 bedoelde inrichtingen voor bewaring te bezoeken, voor zover zij dienen voor de bewaring van onderdanen van derde landen overeenkomstig dit hoofdstuk. Het bezoek kan afhankelijk worden gesteld van toestemming.

5. De in bewaring gestelde onderdanen van derde landen krijgen stelselmatig informatie over de regels die in de inrichting gelden en over hun rechten en plichten. Hiertoe behoort ook informatie over het in de nationale wetgeving vastgelegde recht om contact op te nemen met de in lid 4 bedoelde organisaties en instanties.”

Richtlijn 2013/32

14 In de overwegingen 34 en 38 van richtlijn 2013/32 staat te lezen:

„(34) Procedures betreffende het onderzoeken van de behoefte aan internationale bescherming moeten het voor de bevoegde autoriteiten mogelijk maken verzoeken om internationale bescherming grondig te behandelen.

[...]

(38) Veel verzoeken om internationale bescherming worden gedaan aan de grens of in een transitzone van een lidstaat voordat een beslissing over de toegang van de verzoeker is genomen. De lidstaten moeten procedures betreffende het onderzoek van de ontvankelijkheid en/of van de grond van de zaak kunnen invoeren om aldaar in welbepaalde omstandigheden een beslissing te kunnen nemen over zulke verzoeken.”

15 Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

c) ‚verzoeker’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[...]

e) ‚definitieve beslissing’: een beslissing of de onderdaan van een derde land of de staatloze de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9)], waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de verzoekers in de lidstaten mogen blijven in afwachting van het resultaat;

f) ‚beslissingsautoriteit’: elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen;

[...]

q) ‚volgend verzoek’: een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen, met inbegrip van de gevallen waarin de verzoeker zijn verzoek expliciet heeft ingetrokken en de gevallen waarin de beslissingsautoriteit een verzoek heeft afgewezen na de impliciete intrekking ervan overeenkomstig artikel 28, lid 1.”

16 In artikel 6 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Toegang tot de procedure”, wordt het volgende bepaald:

„1. Wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming doet bij een autoriteit die naar nationaal recht bevoegd is voor de registratie van deze verzoeken, vindt de registratie plaats binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

Wanneer het verzoek om internationale bescherming wordt gedaan bij autoriteiten die wellicht dergelijke verzoeken ontvangen maar naar nationaal recht niet voor de registratie bevoegd zijn, zorgen de lidstaten ervoor dat de registratie plaatsvindt binnen zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

De lidstaten zorgen ervoor dat deze andere autoriteiten die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangen, zoals politie, grenswachters, immigratiediensten en personeel van accommodaties voor bewaring, beschikken over de toepasselijke informatie en dat hun personeel de voor hun taken en verantwoordelijkheden passende opleiding ontvangen alsook instructies om verzoekers te informeren over waar en hoe een verzoek om internationale bescherming kan worden ingediend.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het zo snel mogelijk in te dienen. Wanneer de verzoeker zijn verzoek niet indient, kunnen de lidstaten artikel 28 dienovereenkomstig toepassen.

3. Onverminderd lid 2 kunnen de lidstaten eisen dat verzoeken om internationale bescherming persoonlijk en/of op een aangewezen plaats worden ingediend.

4. Niettegenstaande lid 3 wordt een verzoek om internationale bescherming geacht te zijn ingediend zodra de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door een verzoeker ingediend formulier, of, indien voorgeschreven naar nationaal recht, een officieel rapport, hebben ontvangen.

5. Wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de in lid 1 vastgestelde termijn na te leven, kunnen de lidstaten voorzien in een verlenging van die termijn tot tien werkdagen.”

17 Artikel 26 („Bewaring”) van die richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten mogen een persoon niet in bewaring houden uitsluitend omdat hij een verzoeker is. De gronden voor en de voorwaarden met betrekking tot bewaring en de waarborgen voor in bewaring gehouden verzoekers, zijn in overeenstemming met [richtlijn 2013/33].

2. Indien een verzoeker in bewaring wordt gehouden, zorgen de lidstaten ervoor dat snelle toetsing door een rechterlijke instantie mogelijk is overeenkomstig [richtlijn 2013/33].”

18 In artikel 33 van die richtlijn, met als opschrift „Niet-ontvankelijke verzoeken”, staat te lezen:

„1. Naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening (EU) nr. 604/2013 [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31)], zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig [richtlijn 2011/95], indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht.

2. De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

- a) een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend;
- b) een land dat geen lidstaat is, ingevolge artikel 35 voor de verzoeker als eerste land van asiel wordt beschouwd;
- c) een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd;
- d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig [richtlijn 2011/95]; of
- e) een persoon die ten laste van de verzoeker komt, een verzoek indient nadat hij er overeenkomstig artikel 7, lid 2, mee heeft ingestemd dat zijn geval deel uitmaakt van een namens hem ingediend verzoek en geen met de situatie van de ten laste komende persoon verband houdende feiten een apart verzoek rechtvaardigen.”

19 Artikel 35 van richtlijn 2013/32 heeft als opschrift „Het begrip „eerste land van asiel”” en is als volgt verwoord:

„Een land kan worden beschouwd als eerste land van asiel voor een bepaalde verzoeker wanneer:

- a) de verzoeker in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of
- b) hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement,

mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten.

Bij de toepassing van het begrip ‚eerste land van asiel’ op de bijzondere omstandigheden van een verzoeker kunnen de lidstaten rekening houden met artikel 38, lid 1. De verzoeker mag de toepassing van het begrip ‚eerste land van asiel’ op zijn bijzondere omstandigheden aanvechten.”

20 Artikel 38 van die richtlijn, met als opschrift „Het begrip ‚veilig derde land’”, bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten mogen het begrip ‚veilig derde land’ alleen toepassen indien de bevoegde autoriteiten zich ervan hebben vergewist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in het betrokken derde land overeenkomstig de volgende beginselen zal worden behandeld:

- a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging;
- b) er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van [richtlijn 2011/95];
- c) het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het [op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat is opgesteld in New York op 31 januari 1967 (hierna: „Verdrag van Genève van 1951”)];
- d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd, en
- e) de mogelijkheid bestaat om om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het [Verdrag van Genève van 1951].

2. De toepassing van het begrip ‚veilig derde land’ is onderworpen aan voorschriften in het nationale recht, waaronder:

- a) voorschriften waarbij een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan;
- b) voorschriften betreffende de methode met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip ‚veilig derde land’ op een bepaald land of een bepaalde verzoeker kan worden toegepast. Een dergelijke methode dient onder meer te bestaan uit een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker en/of een nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig;
- c) voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is; deze voorschriften moeten ten minste de verzoeker in staat stellen de toepassing van het begrip ‚veilig derde land’ aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. De verzoeker moet ook in de gelegenheid worden gesteld om het bestaan van de onder a) bedoelde band tussen hem en het derde land aan te vechten.

[...]

4. Wanneer het derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, zorgen de lidstaten ervoor dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die zijn beschreven in hoofdstuk II.

[...]”

21 Artikel 40 („Volgende verzoeken”) van richtlijn 2013/32 luidt als volgt:

„1. Indien een persoon die in een lidstaat internationale bescherming heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgend verzoek heeft ingediend, onderzoekt deze lidstaat deze verdere verklaringen of de elementen van het volgende verzoek in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen.

2. Om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, wordt een volgend verzoek om internationale bescherming eerst aan een voorafgaand onderzoek onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens [richtlijn 2011/95].

3. Indien uit het in lid 2 bedoelde voorafgaande onderzoek wordt geconcludeerd dat er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens [richtlijn 2011/95], wordt het verzoek verder behandeld overeenkomstig hoofdstuk II. De lidstaten kunnen ook in andere redenen voorzien om een volgend verzoek verder te behandelen.

4. De lidstaten kunnen bepalen dat het verzoek enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen de in de leden 2 en 3 van dit artikel beschreven situaties in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46 uit te oefenen.

5. Wanneer een volgend verzoek niet verder wordt behandeld overeenkomstig dit artikel, wordt het overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), niet-ontvankelijk geacht.

6. De in dit artikel bedoelde procedure kan ook van toepassing zijn ingeval:

- a) een ten laste van een verzoeker komende persoon een verzoek indient nadat hij er overeenkomstig artikel 7, lid 2, mee heeft ingestemd dat zijn geval deel uitmaakt van een namens hem ingediend verzoek, en/of
- b) een ongehuwde minderjarige een verzoek indient nadat namens hem een verzoek werd ingediend overeenkomstig artikel 7, lid 5, onder c).

In die gevallen zal het voorafgaande onderzoek in lid 2 erin bestaan na te gaan of met de situatie van de afhankelijke persoon of de ongehuwde minderjarige verband houdende feiten een apart verzoek rechtvaardigen.

7. Wanneer een persoon ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit krachtens [verordening nr. 604/2013] moet worden uitgevoerd, verdere verklaringen aflegt of een volgend verzoek indient in de overdragende lidstaat, worden deze verklaringen of volgende verzoeken overeenkomstig deze richtlijn behandeld door de verantwoordelijke lidstaat in de zin van die verordening.”

22 Artikel 43 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Grensprocedures”, is als volgt geformuleerd:

„1. De lidstaten kunnen procedures invoeren om, overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II, aan de grens of in transitzones van de lidstaten een beslissing te nemen over:

- a) de ontvankelijkheid van een verzoek krachtens artikel 33 dat aldaar wordt gedaan, en/of
- b) de inhoud van een verzoek in een procedure krachtens artikel 31, lid 8.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een beslissing in het kader van de in lid 1 voorgeschreven procedures binnen een redelijke termijn wordt genomen. Wanneer niet binnen vier weken een beslissing is genomen, wordt aan de verzoeker toegang tot het grondgebied van de lidstaat verleend zodat zijn verzoek kan worden behandeld overeenkomstig de andere bepalingen van deze richtlijn.

3. Wanneer het door de aankomst van grote aantallen onderdanen van derde landen of staatlozen die aan de grens of in een transitzone verzoeken om internationale bescherming indienen, in de praktijk onmogelijk is om aldaar de bepalingen van lid 1 toe te passen, kunnen deze procedures ook worden toegepast indien en zolang de onderdanen van derde landen of staatlozen op normale wijze worden ondergebracht op plaatsen nabij de grens of de transitzone.”

Richtlijn 2013/33

23 Overweging 17 van richtlijn 2013/33 is als volgt geformuleerd:

„De in deze richtlijn vermelde redenen van bewaring gelden onverminderd andere redenen van bewaring die van toepassing zijn krachtens het nationale recht en geen verband houden met het verzoek om internationale bescherming van de onderdaan van een derde land of staatloze, met inbegrip van redenen van bewaring in het kader van een strafprocedure.”

24 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- b) ‚verzoeker’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[...]

- g) ‚materiële opvangvoorzieningen’: de opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding;

- h) ‚bewaring’: het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat op een bepaalde plaats, waar de betrokkene geen bewegingsvrijheid geniet;

[...]”

25 Artikel 7 van deze richtlijn heeft als opschrift „Verblijf en bewegingsvrijheid” en luidt als volgt:

„1. Verzoekers kunnen zich vrij bewegen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat of binnen een hun daartoe door die lidstaat aangewezen gebied. Dit aangewezen gebied mag de onvervreembare sfeer van het privéleven niet aantasten en dient voldoende bewegingsvrijheid te bieden om ervoor te zorgen dat alle voorzieningen die deze richtlijn biedt, toegankelijk zijn.

2. De lidstaten kunnen een besluit nemen over de plaats van verblijf van de verzoeker, om redenen van openbaar belang, openbare orde of indien nodig voor een snelle behandeling en een doeltreffende controle van het verzoek om internationale bescherming.

3. De lidstaten mogen de toekenning van materiële opvangvoorzieningen bepaald in dit hoofdstuk afhankelijk stellen van het daadwerkelijk verblijf van de verzoekers op een door de lidstaten te bepalen specifieke locatie. Het besluit daartoe kan een algemeen besluit zijn, dient per individu te worden genomen en moet conform het nationale recht tot stand komen.

4. De lidstaten voorzien in de mogelijkheid van het verlenen van een tijdelijke toestemming aan verzoekers om hun in de leden 2 en 3 bedoelde verblijfplaats en/of het in lid 1 bedoelde aangewezen gebied te verlaten. Beslissingen daartoe worden individueel, objectief en onpartijdig genomen, en negatieve beslissingen worden met redenen omkleed.

Verzoekers hebben geen toestemming nodig om afspraken met autoriteiten en rechtbanken na te komen indien hun aanwezigheid vereist is.

5. De lidstaten verlangen van verzoekers dat zij hun adres bekendmaken bij de bevoegde autoriteiten en eventuele adreswijzigingen onverwijld aan die autoriteiten doorgeven.”

26 Artikel 8 van die richtlijn, met als opschrift „Bewaring”, is als volgt verwoord:

„1. De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig [richtlijn 2013/32].

2. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

- a) om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan;
- b) om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiken van de verzoeker;
- c) om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden;
- d) indien hij ter voorbereiding van de terugkeer en/of ter uitvoering van het verwijderingsproces in bewaring wordt gehouden in het kader van een terugkeerprocedure uit hoofde van [richtlijn 2008/115], en de betrokken lidstaat op basis van objectieve criteria kan aantonen dat de betrokkene reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad en er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de betrokkene het verzoek om internationale bescherming louter indient om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen;

- e) wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen;
- f) in overeenstemming met artikel 28 van [verordening nr. 604/2013].

De redenen voor bewaring worden vastgelegd in het nationale recht.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven.”

27 Artikel 9 („Waarborgen voor verzoekers in bewaring”) van richtlijn 2013/33 bepaalt:

„1. Een verzoeker wordt slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zolang de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen van toepassing zijn.

Administratieve procedures die verband houden met de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen voor bewaring, worden met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerd. Vertraging in de administratieve procedure die niet aan de verzoeker kan worden toegeschreven, is geen reden om de bewaring te laten voortduren.

2. Bewaring wordt schriftelijk bevolen door rechterlijke of administratieve instanties. In het bevel tot bewaring worden de feitelijke en juridische gronden vermeld waarop het gebaseerd is.

3. Wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, zorgen de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker voor dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt het besluit daartoe zo spoedig mogelijk bij aanvang van de bewaring genomen. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt het besluit tot toetsing van de rechtmatigheid zo spoedig mogelijk na de aanvang van de betrokken procedures genomen. Te dien einde stellen de lidstaten in hun nationale recht een termijn vast binnen welke de rechterlijke toetsing ambtshalve en/of de rechterlijke toetsing op verzoek van de verzoeker moet worden uitgevoerd.

Indien de toetsing ertoe leidt dat de bewaring als niet rechtmatig beoordeeld wordt, wordt de betrokken verzoeker onmiddellijk vrijgelaten.

4. Verzoekers die in bewaring worden gehouden, worden onmiddellijk schriftelijk, in een taal die zij verstaan of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij deze verstaan, op de hoogte gebracht van de redenen van bewaring en van de in het nationale recht vastgestelde procedures om het bevel tot bewaring aan te vechten, alsook van de mogelijkheid om gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging aan te vragen.

5. De bewaring wordt, op verzoek van de verzoeker en/of ambtshalve, met redelijke tussenpozen door een rechterlijke instantie opnieuw bezien, in het bijzonder wanneer het om een bewaring van langere duur gaat of wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe informatie beschikbaar komt die van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van de bewaring.

6. Bij de in lid 3 bedoelde rechterlijke toetsing van het bevel tot bewaring zorgen de lidstaten ervoor dat verzoekers toegang hebben tot gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging. Dit omvat ten minste de voorbereiding van de vereiste proceduredocumenten en het verschijnen voor de rechterlijke instantie namens de verzoeker.

De gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging worden verstrekt door naar behoren gekwalificeerde personen die volgens het nationale recht als zodanig zijn erkend of toegelaten en wier belangen niet in conflict komen of kunnen komen met die van de verzoekers.

7. De lidstaten kunnen tevens bepalen dat de gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging alleen worden verstrekt:

- a) aan personen die niet over voldoende middelen beschikken, en/of
- b) door juridisch adviseurs of andere raadslieden die in het nationale recht specifiek zijn aangewezen om verzoekers bij te staan en te vertegenwoordigen.

8. Tevens kunnen de lidstaten:

- a) de verstrekking van gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging financieel en/of in de tijd beperken, mits deze beperkingen de toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging niet willekeurig belemmeren;
- b) bepalen dat, inzake vergoedingen en andere kosten, de behandeling van verzoekers niet gunstiger mag zijn dan de behandeling die hun eigen onderdanen op het gebied van rechtsbijstand in het algemeen genieten.

9. De lidstaten kunnen om gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de betaalde kosten verzoeken wanneer de financiële situatie van de verzoeker aanzienlijk is verbeterd, of indien de beslissing om deze kosten te betalen was genomen op basis van onjuiste informatie van de verzoeker.

10. De procedures voor toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging worden in het nationale recht vastgesteld.”

28 Artikel 10 van deze richtlijn, met als opschrift „Voorwaarden met betrekking tot bewaring”, bepaalt in lid 1:

„Bewaring van verzoekers gebeurt in de regel in gespecialiseerde bewaringsaccommodaties. Indien een lidstaat niet beschikt over gespecialiseerde bewaringsaccommodaties en verplicht is een beroep te doen op een gevangenis, worden de verzoekers in bewaring afgescheiden van de gewone gedetineerden en zijn de voorwaarden met betrekking tot bewaring van deze richtlijn van toepassing.

Verzoekers in bewaring worden in de regel afgescheiden van andere onderdanen van derde landen die geen verzoek om internationale bescherming hebben ingediend.

[...]”

29 Artikel 17 van deze richtlijn, „Algemene bepalingen betreffende de materiële opvang en gezondheidszorg”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun verzoek om internationale bescherming indienen.

[...]

3. De lidstaten kunnen de toekenning van alle of bepaalde materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de verzoekers niet beschikken over de nodige middelen voor een levensstandaard die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren, noch over de nodige bestaansmiddelen.

[...]”

30 In artikel 18 van richtlijn 2013/33 worden „nadere bepalingen betreffende de materiële opvangvoorzieningen” uiteengezet. Lid 1 van dit artikel bepaalt:

„Indien huisvesting in natura wordt verstrekt, gebeurt dit in één van de volgende vormen of een combinatie daarvan:

- a) in ruimten die gebruikt worden om verzoekers te huisvesten gedurende de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat aan de grens of in een transitzone is ingediend;
- b) in opvangcentra die een toereikend huisvestingsniveau bieden;
- c) in particuliere huizen, appartementen, hotels of andere voor de huisvesting van asielzoekers aangepaste ruimten.”

31 In artikel 26 („Rechtsmiddelen”) van deze richtlijn wordt in lid 1 het volgende vastgesteld:

„De lidstaten zorgen ervoor dat tegen beslissingen met betrekking tot de toekenning, intrekking of beperking van voorzieningen op grond van deze richtlijn of beslissingen op grond van artikel 7 die individuele gevolgen hebben voor verzoekers, beroep kan worden aangetekend volgens de in het nationale recht neergelegde procedures. Ten minste wordt in laatste instantie de mogelijkheid van beroep of toetsing, in feite of rechtens, voor een rechterlijke instantie geboden.”

Hongaars recht

Grondwet

32 Artikel XIV, lid 4, van de Alaptörvény (Hongaarse grondwet) is als volgt verwoord:

„Hongarije verleent personen die niet de Hongaarse nationaliteit bezitten en die in hun land van herkomst of in het land waar zij gewoonlijk verblijven worden vervolgd of de gegronde vrees koesteren aldaar rechtstreeks te zullen worden vervolgd op grond van hun ras, nationaliteit, de sociale groep waartoe zij behoren of hun religieuze of politieke overtuigingen, op hun verzoek asielrecht indien hun geen bescherming wordt geboden door hun land van herkomst of door enig ander land. Personen die niet de Hongaarse nationaliteit bezitten en die op het grondgebied van Hongarije zijn aangekomen via een land waar zij niet aan vervolging of een rechtstreeks risico van vervolging waren blootgesteld, komen niet voor asiel in aanmerking.”

Asielwet

33 § 5, lid 1, van de a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (wet nr. LXXX van 2007 inzake het recht op asiel) (*Magyar Közlöny* 2007/83; hierna: „asielwet”) luidt als volgt:

„De asielzoeker heeft recht op

- a) verblijf op het Hongaarse grondgebied overeenkomstig de voorwaarden van deze wet en op een verblijfsvergunning voor het Hongaarse grondgebied overeenkomstig specifieke regels;
- b) verzorging, bijstand en onderdak overeenkomstig de voorwaarden van deze wet en specifieke regels;

c) een baan, tijdens de eerste negen maanden volgend op de indiening van het asielverzoek op de plaats waar het opvangcentrum is gevestigd of op een plaats waar de overheid hem tewerkstelt en, na afloop van die periode, een baan overeenkomstig de algemene regels die van toepassing zijn op vreemdelingen. [...]"

34 § 6, lid 1, van deze wet luidt als volgt:

„Vreemdelingen die voldoen aan de voorwaarden van artikel XIV, lid 4, eerste volzin, van de grondwet, worden door Hongarije als vluchteling erkend.”

35 In § 12, lid 1, van de asielwet wordt het volgende bepaald:

„Hongarije kent de subsidiairebeschermingsstatus toe aan een vreemdeling die niet voldoet aan de voorwaarden om te worden erkend als vluchteling, maar risico op ernstige schade loopt bij terugkeer naar zijn land van herkomst, en die de bescherming van zijn land van herkomst niet kan of, uit vrees voor dat risico, niet wil aanvragen.”

36 § 45, lid 1, van die wet is als volgt verwoord:

„Het beginsel van non-refoulement is van toepassing wanneer de verzoeker in zijn land van herkomst gevaar loopt te worden vervolgd of de in artikel XIV, lid 3, van de grondwet bedoelde behandelingen te ondergaan om redenen van ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging en er geen veilig derde land is dat hem opvangt.”

37 In § 51, lid 2, onder f), van de asielwet, in de versie die van kracht is sinds 1 juli 2018, is een nieuwe grond voor niet-ontvankelijkheid van het asielverzoek opgenomen die als volgt is omschreven:

„Het verzoek is niet-ontvankelijk wanneer de asielzoeker in Hongarije is aangekomen via een land waar hij niet is blootgesteld aan vervolging in de zin van § 6, lid 1, of aan gevaar voor ernstige schade in de zin van § 12, lid 1, of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.”

38 § 51/A van deze wet luidt:

„Indien het veilige land van herkomst of het veilige derde land de overname of terugname van de verzoeker weigert, trekt de asielautoriteit haar besluit in en hervat zij de asielprocedure.”

39 § 71/A van de asielwet, waarin de grensprocedure is geregeld, bepaalt in de leden 1 tot en met 7 het volgende:

„(1) Indien de vreemdeling zijn verzoek in een transitzone doet

a) vóór het verkrijgen van toestemming om het Hongaarse grondgebied binnen te komen, dan wel

b) na te zijn aangehouden binnen een zone van acht kilometer vanaf de buitengrens van het Hongaarse grondgebied zoals bepaald in artikel 2, punt 2, van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) [(PB 2016, L 77, blz. 1)], of vanaf de grensdemarcatieborden, en vervolgens te zijn begeleid tot aan de ingang van de inrichting die dient om de orde aan de grens te handhaven, zoals genoemd in de [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (wet nr. LXXXIX van 2007 inzake de staatsgrenzen)],

is dit hoofdstuk van toepassing onder voorbehoud van de bepalingen hieronder.

(2) In het kader van een grensprocedure kan de asielzoeker zich niet beroepen op de in § 5, lid 1, onder a) en c), opgenomen rechten.

(3) De bevoegde asielautoriteit spreekt zich bij voorrang en uiterlijk binnen acht dagen na de indiening van het verzoek uit over de ontvankelijkheid ervan. De bevoegde asielautoriteit neemt onverwijld de nodige maatregelen ter kennisgeving van het tijdens de procedure genomen besluit.

(4) Indien vier weken zijn verstreken sinds de indiening van het verzoek, verleent de bevoegde vreemdelingenautoriteit toegang overeenkomstig de toepasselijke rechtsregels.

(5) Indien het verzoek ontvankelijk is, verleent de bevoegde vreemdelingenautoriteit toegang overeenkomstig de toepasselijke rechtsregels.

(6) Indien de asielzoeker toegang tot het Hongaarse grondgebied is verleend, voert de bevoegde asielautoriteit de procedure overeenkomstig de algemene regels.

(7) De grensprocedureregels zijn niet van toepassing op kwetsbare personen.

[...]”

40 Hoofdstuk IX/A van de asielwet is bedoeld voor een crisissituatie die teweeggebracht is door de massale toestroom van migranten en bevat onder meer § 80/I, onder i), waarin de toepassing van § 71/A van deze wet wordt uitgesloten.

41 In hetzelfde hoofdstuk van deze wet is § 80/J opgenomen, waarin het volgende wordt bepaald:

„(1) Het asielverzoek moet persoonlijk bij de bevoegde autoriteit worden ingediend; dit kan uitsluitend in de transitzone tenzij de asielzoeker:

- a) is onderworpen aan een dwangmaatregel, maatregel of veroordeling waardoor zijn persoonlijke vrijheid wordt beperkt;
- b) door de bevoegde asielautoriteit in bewaring is gesteld;
- c) rechtmatig op het Hongaarse grondgebied verblijft en niet verzoekt om onderdak in een opvangcentrum.

[...]

(4) Gedurende de procedure beschikken asielzoekers die in de transitzone verblijven niet over de in § 5, lid 1, onder a) en c), opgenomen rechten.

[...]”

42 Hoofdstuk IX/A van deze wet bevat ook § 80/K, dat als volgt luidt:

„(1) Tegen een besluit waarbij een verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard of een besluit dat is vastgesteld na een versnelde procedure, kan binnen drie dagen beroep worden ingesteld. De bevoegde asielautoriteit stuurt de rechterlijke instantie binnen drie dagen het verzoekschrift met daarbij de documenten over de zaak en het verweerschrift.

(2) De asielautoriteit neemt een besluit op basis van de haar ter beschikking staande gegevens of beëindigt de procedure, indien de asielzoeker:

[...]

d) de transitzone verlaat.

[...]

(4) Tegen de beslissing om de procedure overeenkomstig lid 2 hierboven te beëindigen, kan niet in een bestuurlijke procedure worden opgekomen.”

Wet nr. LXXXIX van 2007 inzake de staatsgrenzen

⁴³ § 15/A van de az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (wet nr. LXXXIX van 2007 inzake de staatsgrenzen) (*Magyar Közlöny* 2007. évi 88. száma), betreffende de invoering van een transitzone, bepaalt het volgende:

„(1) In het in § 5, lid 1, bedoelde gebied kan een transitzone worden ingesteld waar personen die om asiel of subsidiaire bescherming verzoeken tijdelijk kunnen verblijven, [...] de asielprocedures en de overige door de vreemdelingenpolitie uitgevoerde procedures plaatsvinden en de daarvoor benodigde faciliteiten beschikbaar zijn.

(2) Een asielzoeker die zich in een transitzone bevindt, wordt toegang tot het Hongaarse grondgebied verleend:

- a) indien de bevoegde asielautoriteit besluit hem internationale bescherming te verlenen;
- b) indien is voldaan aan de voorwaarden om de asielprocedure te voeren overeenkomstig de algemene regels, of
- c) indien de bepalingen van § 71/A, leden 4 en 5, van de asielwet dienen te worden toegepast.

(2a) In een door de massale toestroom van migranten teweeggebrachte crisissituatie kan een asielzoeker die zich een transitzone bevindt tot het Hongaarse grondgebied worden toegelaten in de in lid 2, onder a) en b), genoemde gevallen.

[...]

(4) In afwijking van het bepaalde in lid 1, kan in een crisissituatie die teweeggebracht is door de massale toestroom van migranten ook een onderkomen op een niet in § 5, lid 1, genoemde plaats als een transitzone worden aangewezen.”

Wet binnenkomst en verblijf derdelanders

- 44 § 47, lid 9, onder a), van de a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (wet nr. II van 2007 inzake de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen) (*Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma; hierna: „wet binnenkomst en verblijf derdelanders”) luidt als volgt:

„De bevoegde vreemdelingenautoriteit kan – ambtshalve of op verzoek – een inreis- en verblijfsverbod intrekken indien dit [...] tegelijk met of na een terugkeerbesluit van de bevoegde asielautoriteit tegen een derdelander is uitgevaardigd en deze derdelander kan aantonen dat hij geheel overeenkomstig dit terugkeerbesluit het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie heeft verlaten [...]”.

- 45 In § 62 van deze wet, over de toewijzing van een bepaalde verblijfplaats, wordt het volgende bepaald:

„(1) De bevoegde vreemdelingenautoriteit kan een derdelander bevelen op een bepaalde plaats te verblijven wanneer:

[...]

f) jegens die derdelander een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en hij niet over de nodige materiële middelen beschikt om in zijn behoeften te voorzien en geen onderdak heeft;

[...]

(3) Aan de derdelander kan een verplichte verblijfplaats worden toegewezen in een collectieve verblijfsinrichting of in een opvangcentrum wanneer hij niet in zijn behoeften kan voorzien, geen passend onderdak heeft, niet over materiële middelen of voldoende inkomsten beschikt, niet is uitgenodigd door een persoon die hem ten laste moet nemen noch familieleden heeft die kunnen worden verplicht om in zijn onderhoud te voorzien.

(3a) In een door de massale toestroom van migranten teweeggebrachte crisissituatie kan ook een transitzone als verplichte verblijfplaats worden aangewezen.”

- 46 § 65, leden 3b en 4, van de wet binnenkomst en verblijf derdelanders, die regels voor de terugkeer bevat, luidt als volgt:

„(3b) Wanneer de bevoegde vreemdelingenautoriteit het in het terugkeerbesluit als bestemming vermelde land wijzigt wegens aan de betrokkene toerekenbaar gedrag, met name indien de derdelander deze autoriteit onjuiste gegevens over zijn nationaliteit heeft verstrekt, of omdat deze wijziging wordt gerechtvaardigd door andere feiten die van invloed zijn op het land van terugkeer, kan bezwaar worden gemaakt tegen het besluit of de wijzigingsbeschikking. Dit bezwaar moet binnen 24 uur vanaf de kennisgeving van het besluit worden ingediend bij de bevoegde vreemdelingenautoriteit die dat besluit heeft vastgesteld. Tegen de beslissing op het bezwaar tegen de tenuitvoerlegging kan geen beroep worden ingesteld.

(4) De bevoegde vreemdelingenautoriteit zendt het bezwaar tegen de tenuitvoerlegging met het dossier van de zaak onverwijld aan de instantie die bevoegd is om op het bezwaar te beslissen, waartoe deze instantie binnen een termijn van acht dagen overgaat.”

- 47 De Hongaarse regering had de bepalingen in de nationale wetgeving over een door de massale toestroom van migranten teweeggebrachte crisissituatie aanvankelijk vastgesteld voor de aan Servië grenzende comitaten in het zuiden van Hongarije, maar heeft hun toepassing vervolgens uitgebreid tot het gehele nationale grondgebied en de geldigheid ervan voortdurend verlengd ingevolge de a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarországon egész területére történő elrendeléséről, valamint a

válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet [regeringsbesluit nr. 41/2016 (III. 9.) inzake de afkondiging van een crisissituatie die teweeggebracht is door de massale toestroom van migranten op het gehele Hongaarse grondgebied en de regels betreffende de afkondiging, aanwezigheid en beëindiging van een crisissituatie].

Hoofdingen en prejudiciële vragen

Zaak C-924/19 PPU

- 48 FMS en FNZ zijn meerderjarige Afghaanse staatsburgers en vormen een echtpaar. Op 5 februari 2019 hebben zij in de Röske-transitzone (Hongarije) een asielverzoek gedaan bij de asielautoriteit.
- 49 Ter ondersteuning van hun verzoek hebben FMS en FNZ in het hoofding verklaard dat zij Afghanistan ongeveer drie jaar voordien om politieke redenen hadden verlaten met als bestemming Turkije en daarbij in bezit waren van een geldig visum dat voor de duur van een maand was afgegeven en door de Turkse autoriteiten met zes maanden was verlengd. Zij hebben tevens aangevoerd dat zij via Bulgarije en Servië waren gereisd alvorens, voor de eerste keer, Hongarije te zijn binnengekomen, dat zij in geen enkel ander land een asielverzoek hadden ingediend en in die landen niet waren mishandeld of ernstige schade hadden geleden in de zin van artikel 15 van richtlijn 2011/95.
- 50 Op dezelfde dag heeft de asielautoriteit de Röske-transitzone aangewezen als opvangplaats voor FMS en FNZ. Zij bevinden zich daar op dit moment nog steeds.
- 51 Bij bestuurlijk besluit van 25 april 2019 heeft de asielautoriteit het asielverzoek van FMS en FNZ zonder onderzoek ten gronde krachtens § 51, lid 2, onder f), van de asielwet niet-ontvankelijk verklaard op de grond dat zij in Hongarije waren aangekomen via een derde land waar zij niet waren blootgesteld aan vervolging die erkenning van de vluchtelingenstatus rechtvaardigt, noch aan gevaar voor ernstige schade dat als grond zou kunnen dienen voor het verlenen van subsidiaire bescherming, en dat hun in de landen waar zij vóór hun aankomst in Hongarije doorheen waren gereisd, een toereikend beschermingsniveau was gewaarborgd. Bij ditzelfde besluit heeft deze autoriteit bevestigd dat het beginsel van non-refoulement met betrekking tot Afghanistan niet van toepassing was in het geval van deze verzoekers en bevolen hen naar Servië te verwijderen.
- 52 FMS en FNZ hebben tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije), die dat beroep bij beslissing van 14 mei 2019 heeft verworpen zonder de gegrondheid van hun asielverzoek te onderzoeken.
- 53 Bij besluit van 17 mei 2019 heeft de vreemdelingenautoriteit FMS en FNZ op grond van § 62, lid 3a, van de wet binnenkomst en verblijf derdelanders bevolen om in de sector van de Röske-transitzone te verblijven die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen. Uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-924/19 PPU blijkt dat dit besluit niet met redenen was omkleed en dat alleen de niet-nakoming van de in de relevante wet- en regelgeving aan de vreemdelingenautoriteit opgelegde informatieplicht kan worden betwist, door bij de bodemrechter een exceptie op te werpen.
- 54 Op dezelfde dag heeft de vreemdelingenautoriteit contact opgenomen met de voor de terugkeer naar Servië bevoegde politiedienst met het verzoek de nodige stappen te nemen opdat FMS en FNZ opnieuw tot het Servische grondgebied zouden worden toegelaten.

- 55 Op 23 mei 2019 heeft de bevoegde politiedienst aan de vreemdelingenautoriteit meegedeeld dat de Republiek Servië had besloten FMS en FNZ niet opnieuw tot haar grondgebied toe te laten omdat zij het Hongaarse grondgebied niet illegaal vanuit het Servische grondgebied waren binnengekomen, waardoor niet was voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 3, lid 1, van de overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Servië.
- 56 Uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-924/19 PPU blijkt dat, ofschoon de Republiek Servië FMS en FNZ niet opnieuw had toegelaten tot haar grondgebied, de asielautoriteit toch heeft geweigerd te onderzoeken of hun asielverzoek gegrond was, omdat de behandeling van een asielverzoek krachtens § 51/A bij weigering van wedertoelating tot een derde land enkel wordt voortgezet indien het besluit waarbij dit verzoek niet-ontvankelijk werd verklaard, was gebaseerd op het begrip „veilig land van herkomst” of „veilig derde land”.
- 57 Bij besluiten van 3 en 6 juni 2019 heeft de vreemdelingenautoriteit in het terugkeerbesluit, dat deel uitmaakte van het besluit van de asielautoriteit van 25 april 2019, het als bestemming vermelde land gewijzigd en bevolen om FMS en FNZ onder begeleiding te verwijderen naar Afghanistan.
- 58 FMS en FNZ hebben tegen die wijzigingsbesluiten bezwaar aangetekend bij de als vreemdelingenautoriteit optredende asielautoriteit. Bij beschikkingen van 28 juni 2019 is hun bezwaar verworpen zonder dat daartegen een rechtsmiddel openstond, zoals bepaald in § 65, lid 3b, van de wet binnenkomst en verblijf derdelanders.
- 59 FMS en FNZ hebben bij de verwijzende rechter ten eerste een beroep ingesteld waarin zij vorderen deze beschikkingen nietig te verklaren en de asielautoriteit te gelasten een nieuwe procedure in te leiden, waarbij zij om te beginnen aanvoeren dat die beschikkingen terugkeerbesluiten vormen die door een rechter moeten kunnen worden getoetst, en vervolgens dat deze terugkeerbesluiten onrechtmatig zijn. Volgens FMS en FNZ had de asielautoriteit hun asielverzoek immers inhoudelijk moeten onderzoeken aangezien zij niet opnieuw tot het Servische grondgebied waren toegelaten en aangezien in § 51, lid 2, onder f), van de asielwet in strijd met het Unierecht het nieuwe begrip „veilig doorreisland” is ingevoerd.
- 60 Ten tweede hebben FMS en FNZ bij de verwijzende rechter tegen de vreemdelingenautoriteit een bestuursrechtelijk beroep wegens nalaten ingesteld waarmee zij willen laten vaststellen dat deze autoriteit, door voor hen geen onderkomen buiten de Röszke-transitzone aan te wijzen, haar verplichtingen niet is nagekomen.
- 61 De verwijzende rechter heeft deze twee beroepen gevoegd.
- 62 Deze rechter is in de eerste plaats van oordeel dat de grond waarop het asielverzoek van FMS en FNZ niet-ontvankelijk werd verklaard, in strijd is met het Unierecht.
- 63 Niettemin merkt hij in de tweede plaats op dat er geen enkele regel bestaat die uitdrukkelijk voorschrijft dat het onderzoek van het asielverzoek van FMS en FNZ automatisch wordt hervat, terwijl de weigering van de Republiek Servië om hen over te nemen de grond waarop dat verzoek niet-ontvankelijk werd verklaard, ongeldig heeft gemaakt.
- 64 Hoewel de bevoegde asielautoriteit bij een nieuw onderzoek weliswaar een in artikel 33, lid 1 en lid 2, onder b) en c), van richtlijn 2013/32 opgenomen niet-ontvankelijkheidsgrond kan aanvoeren, is de verwijzende rechter bovendien van oordeel dat het asielverzoek evenwel alleen op deze naar de artikelen 35 en 38 van die richtlijn verwijzende gronden niet-ontvankelijk kan worden verklaard voor zover de betrokken persoon opnieuw wordt toegelaten tot het grondgebied van het betreffende derde land. Daaruit volgt dat wanneer er geen twijfel over bestaat dat het land waarnaar deze persoon dient te worden verwijderd hem niet opnieuw zal toelaten, het de asielautoriteit niet is toegestaan het asielverzoek niet-ontvankelijk te verklaren.

- 65 Gelet op het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat FMS en FNZ er recht op hebben dat hun asielverzoek opnieuw wordt behandeld en stelt hij vast dat zij nog binnen de werkingssfeer van richtlijn 2013/32 vallen.
- 66 In de derde plaats vraagt hij zich derhalve af of FMS en FNZ moeten worden geacht in bewaring te zijn in de zin van richtlijn 2013/32, en, in voorkomend geval, of een dergelijke bewaring rechtmatig is aangezien de in artikel 43, lid 2, van die richtlijn opgenomen termijn van vier weken in hun geval is overschreden.
- 67 Gesteld dat FMS en FNZ geen recht hebben op een nieuwe behandeling van hun asielverzoek, rijst bij de verwijzende rechter in de vierde plaats niettemin de vraag of zij moeten worden geacht in bewaring te zijn in de zin van richtlijn 2008/115 en, zo ja, of die bewaring verenigbaar is met artikel 15 van die richtlijn.
- 68 In dit verband merkt de verwijzende rechter om te beginnen op dat de aan de Hongaars-Servische grens gelegen Röske-transitzone omheind is met hoge hekken en prikkeldraad, en voorzien is van metalen containers om, met name, de daar aanwezige derdelanders onderdak te verschaffen. De container waarin FMS en FNZ wonen, heeft een oppervlakte van niet meer dan 13 m² en is voorzien van stapelbedden en kasten. Zowel binnen als buiten deze transitzone alsook in de onmiddellijke omgeving van de omheining wordt er permanent voor gezorgd dat er politieagenten of gewapende bewakers aanwezig zijn.
- 69 De Röske-transitzone is verdeeld in meerdere sectoren om zo asielzoekers en derdelanders wier asielverzoek is afgewezen gescheiden te kunnen onderbrengen. Deze sectoren zijn door hekken van elkaar gescheiden zodat er maar zeer beperkte mogelijkheden zijn om van de ene naar de andere sector te gaan. Bovendien volgt uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-924/19 PPU dat het slechts tweemaal per week mogelijk is een sector ongeveer een uur lang te verlaten voor een bezoek aan de andere sectoren.
- 70 FMS en FNZ kunnen hun sector alleen verlaten wanneer hun aanwezigheid vereist is voor hen betreffende procedurele handelingen of wanneer zij onder begeleiding van politie of gewapende bewakers op weg zijn naar een medische controle of behandeling in een daarvoor bestemde container in de transitzone. Zij mogen alleen na voorafgaande toestemming contact hebben met personen buiten deze zone, onder wie hun advocaten. FMS en FNZ kunnen niet vertrekken uit de Röske-transitzone om naar een andere plaats in Hongarije te gaan.
- 71 Voorts stelt de verwijzende rechter vast dat de omstandigheden van FMS en FNZ anders zijn dan de omstandigheden die hebben geleid tot het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 21 november 2019, Ilias en Ahmed tegen Hongarije (CE:ECHR:2019:1121JUD 004728715).
- 72 Deze rechter merkt met name op dat FMS en FNZ op het moment waarop zij werden ondergebracht in de sector van de Röske-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, volgens de Hongaarse autoriteiten geen asielzoekers waren en dat zij die sector noch vrijwillig noch vanuit Servië zijn binnengekomen, maar vanuit de sector van die transitzone die bestemd is voor asielzoekers.
- 73 Bovendien zijn zij in de Röske-transitzone ondergebracht zonder dat daaraan een met redenen omkleed besluit ten grondslag lag en zonder dat de noodzaak en evenredigheid daarvan zijn onderzocht. Tevens was er geen mogelijkheid om via rechterlijke toetsing de rechtmatigheid van deze onderbrenging te betwisten. Voorts is er geen enkele nationale regel die voorziet in een beperking van de verblijfsduur in de sector van de transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen.

- 74 Volgens deze rechter kunnen FMS en FNZ de Röske-transitzone niet rechtmatig verlaten, aangezien hun definitieve vertrek alleen mogelijk is door verwijdering per vliegtuig naar hun herkomstland, waar een gewapend binnenlands conflict wordt uitgevochten en dat geen partij is bij het [Verdrag van Genève van 1951]. Hun vertrek was dus uitsluitend afhankelijk van de samenwerking tussen de Hongaarse autoriteiten en de autoriteiten van hun herkomstland, met dien verstande dat deze verzoekers niet naar Servië kunnen reizen, aangezien hun inmiddels met een terugkeerbesluit is bevolen naar hun herkomstland te vertrekken en de Servische autoriteiten hebben besloten om hen niet opnieuw toe te laten.
- 75 De verwijzende rechter is van mening dat er bij de onderbrenging van FMS en FNZ in de sector van de Röske-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, sprake is van niet met de vereisten van het Unierecht overeenstemmende bewaring. Hij is dan ook van oordeel dat hij krachtens artikel 47 van het Handvest de verantwoordelijke autoriteit bij wijze van voorlopige maatregel moet kunnen verplichten om voor FMS en FNZ voor de duur van de bestuurlijke procedure een onderkomen aan te wijzen dat buiten deze transitzone is gelegen en geen plaats van bewaring is.
- 76 In de vijfde plaats heeft de verwijzende rechter twijfels over de doeltreffendheid van het rechtsmiddel tegen het besluit waarbij de vreemdelingenautoriteit het land van bestemming heeft gewijzigd dat vermeld stond in de tegen FMS en FNZ uitgevaardigde terugkeerbesluiten.
- 77 Deze rechter merkt namelijk ten eerste op dat het bezwaar tegen dit besluit door de asielautoriteit wordt behandeld, terwijl deze autoriteit onder het gezag staat van de minister die verantwoordelijk is voor politieaangelegenheden, deel uitmaakt van de uitvoerende macht en dus geen onafhankelijke en onpartijdige instantie is, en ten tweede dat de relevante Hongaarse wet- en regelgeving de verwijzende rechter geen mogelijkheden biedt om het bestuurlijke besluit op dit bezwaar te toetsen, aangezien de enige toetsing met betrekking tot dit laatste besluit bestaat in de toezichthoudende bevoegdheid van het openbaar ministerie, dat in voorkomend geval de rechtmatigheid van een bestuurlijk besluit over dit onderwerp voor de rechter kan betwisten.
- 78 Een dergelijke situatie leidt er volgens de verwijzende rechter toe dat het besluit waarbij het land wordt gewijzigd dat in het terugkeerbesluit als bestemming vermeld stond, uiteindelijk kan worden gehandhaafd, terwijl FMS en FNZ, als er een nieuwe hen betreffende asielprocedure moet worden gevoerd, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115, maar binnen die van richtlijn 2013/32 vallen.
- 79 In deze omstandigheden heeft de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) [nieuwe niet-ontvankelijkheidsgrond]

Kunnen de bepalingen betreffende niet-ontvankelijke verzoeken in artikel 33 van [richtlijn 2013/32] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat volgens welke een asielverzoek niet-ontvankelijk is wanneer de verzoeker [in die lidstaat] is aangekomen via een land waar hij niet is blootgesteld aan vervolging of aan gevaar voor ernstige schade, of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd?

2) [voeren van een asielprocedure]

- a) Dienen artikel 6 en artikel 38, lid 4, van [richtlijn 2013/32], alsook overweging 34 daarvan, waarin wordt gewezen op de verplichting om verzoeken om internationale bescherming te onderzoeken, gelezen in samenhang met artikel 18 van het [Handvest], aldus te worden uitgelegd dat de asielautoriteit van een lidstaat moet waarborgen dat de verzoeker de mogelijkheid heeft om de asielprocedure in te leiden in een geval waarin het asielverzoek van de verzoeker onder aanvoering van de in de eerste vraag genoemde

niet-ontvankelijkheidsgrond niet inhoudelijk is onderzocht en voorts is besloten de verzoeker te verwijderen naar een derde land, dat hem echter niet opnieuw [tot zijn grondgebied] heeft toegelaten?

- b) Indien het antwoord op vraag 2.a) bevestigend luidt, wat houdt deze verplichting dan precies in? Houdt zij de verplichting in om te waarborgen dat een nieuw asielerzoek kan worden ingediend, waarbij aldus de toepassing van de negatieve gevolgen ten aanzien van volgende verzoeken in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), juncto artikel 40 van [richtlijn 2013/32] is uitgesloten, of impliceert zij dat de asielerprocedure ambtshalve wordt ingeleid of hervat?
- c) Indien het antwoord op vraag 2.a) bevestigend luidt, kan de lidstaat dan, mede gelet op artikel 38, lid 4, van [richtlijn 2013/32], indien de feitelijke situatie niet is gewijzigd, in het kader van deze nieuwe procedure de niet-ontvankelijkheid van het verzoek wederom onderzoeken (met andere woorden: kan de lidstaat om het even welke procedure van hoofdstuk III van [die richtlijn] toepassen, bijvoorbeeld door een nieuwe niet-ontvankelijkheidsgrond op te werpen), of moet het asielerzoek ten gronde worden onderzocht in relatie tot het land van herkomst?
- d) Volgt uit artikel 33, lid 1 en lid 2, onder b) en c), en de artikelen 35 en 38 van [richtlijn 2013/32], gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest, dat het feit dat de verzoeker opnieuw wordt toegelaten in het derde land een van de cumulatieve voorwaarden is voor de toepassing van een niet-ontvankelijkheidsgrond, en daarmee voor de vaststelling van een daarop gebaseerd besluit, of volstaat het dat enkel bij de tenuitvoerlegging van een dergelijk besluit wordt nagegaan of aan deze voorwaarde is voldaan?

3) [de transitzone als plaats van bewaring in verband met asiel]

[De derde vraag is relevant] indien overeenkomstig het antwoord op de tweede vraag de asielerprocedure moet worden hervat.

- a) Dient artikel 43 van [richtlijn 2013/32] aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die het mogelijk maakt dat de verzoeker langer dan vier weken in de transitzone wordt vastgehouden?
- b) Dient artikel 2, onder h), van [richtlijn 2013/33], dat van toepassing is krachtens artikel 26 van [richtlijn 2013/32], gelezen in samenhang met artikel 6 en artikel 52, lid 3, van het Handvest, aldus te worden uitgelegd dat in omstandigheden als die van het hoofding (waarin het niet mogelijk is om de transitzone in welke richting dan ook op rechtmatige wijze vrijwillig te verlaten) de onderbrenging in die zone die langer duurt dan de in artikel 43 van [richtlijn 2013/32] bedoelde termijn van vier weken, als bewaring moet worden aangemerkt?
- c) Is het verenigbaar met artikel 8 van [richtlijn 2013/33], dat van toepassing is krachtens artikel 26 van [richtlijn 2013/32], dat de bewaring van de verzoeker, na de in artikel 43 van [richtlijn 2013/32] bedoelde termijn van vier weken, voortduurt enkel omdat hij door gebrek aan materiële middelen niet in zijn behoeften (onderdak en voedsel) kan voorzien?
- d) Is het verenigbaar met de artikelen 8 en 9 van [richtlijn 2013/33], die van toepassing zijn krachtens artikel 26 van [richtlijn 2013/32], dat de onderbrenging die de facto een bewaring vormt en langer duurt dan de in artikel 43 van [richtlijn 2013/32] bedoelde termijn van vier weken, niet bij een formeel bewaringsbesluit is bevolen, dat tegen het besluit om de betrokkene in bewaring te nemen en te houden geen rechtsmiddel wordt gewaarborgd met betrekking tot de rechtmatigheid ervan, dat de facto bewaring plaatsvindt zonder onderzoek naar de noodzaak en de evenredigheid ervan, of naar mogelijke alternatieven daarvoor, en dat de exacte duur van de bewaring, met inbegrip van de einddatum ervan, niet is bepaald?
- e) Kan artikel 47 van het Handvest aldus worden uitgelegd dat wanneer een gerecht van een lidstaat wordt geconfronteerd met een kennelijk onrechtmatige bewaring, het de autoriteit bij wijze van voorlopige maatregel en in afwachting van de voltooiing van de bestuurlijke procedure kan verplichten om voor de derdelander een verblijfplaats buiten de betrokken transitzone aan te wijzen die geen plaats van bewaring is?

4) [de transitzone als plaats van vreemdelingenbewaring]

[De vierde vraag is relevant] indien overeenkomstig het antwoord op de tweede prejudiciële vraag niet de asielprocedure maar de vreemdelingenrechtelijke procedure moet worden gevoerd.

- a) Dienen de overwegingen 17 en 24 alsmede artikel 16 van [richtlijn 2008/115], gelezen in samenhang met artikel 6 en artikel 52, lid 3, van het Handvest, aldus te worden uitgelegd dat, in omstandigheden als die van het hoofdgeding (waarin het niet mogelijk is om de transitzone in welke richting dan ook op rechtmatige wijze vrijwillig te verlaten), onderbrenging in de transitzone vrijheidsbeneming vormt in de zin van de genoemde bepalingen?
 - b) Is het verenigbaar met overweging 16 en artikel 15, lid 1, van [richtlijn 2008/115], gelezen in samenhang met artikel 6 en artikel 52, lid 3, van het Handvest, dat een derdelander wordt vastgehouden enkel omdat jegens hem een terugkeermaatregel is genomen en hij door gebrek aan materiële middelen niet in zijn behoeften (onderdak en voedsel) kan voorzien?
 - c) Is het verenigbaar met overweging 16 en artikel 15, lid 2, van [richtlijn 2008/115], gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 47 en artikel 52, lid 3, van het Handvest, dat de onderbrenging die als de facto bewaring kan worden aangemerkt, niet bij een formeel bewaringsbesluit is bevolen, dat tegen het besluit om de derdelander in bewaring te nemen en te houden geen rechtsmiddel wordt gewaarborgd met betrekking tot de rechtmatigheid ervan, en dat de facto bewaring plaatsvindt zonder onderzoek naar de noodzaak en de evenredigheid ervan of naar mogelijke alternatieven daarvoor?
 - d) Kunnen artikel 15, leden 1 en 4 tot en met 6, en overweging 16 van [richtlijn 2008/115], in samenhang met de artikelen 1, 4, 6 en 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de bewaring plaatsvindt zonder dat de exacte duur ervan, met inbegrip van de einddatum van de bewaring, is bepaald?
 - e) Kan het Unierecht aldus worden uitgelegd dat wanneer een gerecht van een lidstaat wordt geconfronteerd met een kennelijk onrechtmatige bewaring, het de autoriteit bij wijze van voorlopige maatregel en in afwachting van de voltooiing van de bestuurlijke procedure kan verplichten om de derdelander een verblijfplaats buiten de betrokken transitzone toe te wijzen die geen plaats van bewaring is?
- 5) [doeltreffende voorziening in rechte tegen het besluit waarbij het in het terugkeerbesluit vermelde land van bestemming is gewijzigd]

Dient artikel 13 van [richtlijn 2008/115], op grond waarvan aan de derdelander een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar moet worden verleend tegen ‚besluiten in het kader van terugkeer’, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus te worden uitgelegd dat wanneer het rechtsmiddel waarin het nationale recht voorziet niet doeltreffend is, het beroep of bezwaar dat is aangewend tegen het besluit waarbij het land waarnaar de betrokkene moet terugkeren is gewijzigd, ten minste één keer door een rechterlijke instantie moet worden getoetst?”

Zaak C-925/19 PPU

- 80 SA en zijn minderjarig kind SA junior zijn Iraanse staatsburgers. Op 5 december 2018 hebben zij in de Röszke-transitzone (Hongarije) een asielverzoek gedaan bij de asielautoriteit.
- 81 Ter ondersteuning van hun verzoek heeft SA aangevoerd dat hij ongeveer twee en een half jaar voordien Iran had verlaten omdat hij was gescheiden van zijn echtgenote, toenadering tot de christelijke godsdienst had gezocht, zonder evenwel te zijn gedoopt, en tijdens zijn kindertijd seksueel was misbruikt door familieleden. Hij heeft eveneens gepreciseerd dat hij niet wegens politieke redenen gedwongen was zijn land van herkomst te verlaten, noch wegens het feit dat hij eventueel tot een etnische of religieuze minderheid zou behoren, en dat hij via Turkije, Bulgarije en Servië in Hongarije was aangekomen.

- 82 SA heeft verder verklaard dat hij, nadat hij van Iran naar Turkije was gereisd en aldaar zonder er om asiel te verzoeken tien dagen had doorgebracht, ongeveer drie maanden in Bulgarije heeft verbleven. Hij heeft tevens aangevoerd dat hij, nadat hem was meegedeeld dat hij naar Iran zou worden teruggestuurd indien hij in Bulgarije geen verzoek om internationale bescherming zou doen, aldaar tegen zijn wil een asielverzoek heeft ingediend. Voorts heeft hij verklaard ook gedurende meer dan twee jaar in Servië te hebben verbleven zonder aldaar een asielverzoek te hebben ingediend.
- 83 Op 5 december 2018 heeft de asielautoriteit de Rösztke-transitzone aangewezen als opvangplaats voor SA en SA junior. Zij bevinden zich daar op dit moment nog steeds.
- 84 Bij bestuurlijk besluit van 12 februari 2019 heeft de asielautoriteit het asielverzoek van SA en SA junior krachtens § 51, lid 2, onder f), van de asielwet niet-ontvankelijk verklaard zonder het ten gronde te hebben onderzocht, en heeft zij vastgesteld dat het beginsel van non-refoulement in hun geval niet van toepassing was. Zij heeft hun verwijdering naar Servië bevolen en merkte daarbij op dat SA en SA junior in Turkije, Bulgarije of Servië niet waren blootgesteld aan gevaar voor ernstige schade of aan vervolging en dat hun aldaar een toereikend beschermingsniveau was gewaarborgd.
- 85 SA en SA junior hebben tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, die dat beroep bij beslissing van 5 maart 2019 heeft verworpen zonder uitspraak te doen over de gegrondheid van hun asielverzoek.
- 86 Bij besluit van 27 maart 2019 heeft de vreemdelingenautoriteit SA en SA junior op grond van § 62, lid 3a, van de wet binnenkomst en verblijf derdelanders bevolen om in de sector van de Rösztke-transitzone te verblijven die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen. Volgens de verwijzende rechter zijn daarbij geen rechtvaardigingsgronden voor een dergelijk besluit vermeld.
- 87 Op dezelfde dag heeft de vreemdelingenautoriteit contact opgenomen met de voor de terugkeer naar Servië bevoegde politiedienst met het verzoek de nodige stappen te nemen opdat SA en SA junior opnieuw tot het Servische grondgebied zouden worden toegelaten.
- 88 Op 1 april 2019 heeft de bevoegde politiedienst aan de vreemdelingenautoriteit meegedeeld dat de Republiek Servië had besloten SA en SA junior niet opnieuw tot haar grondgebied toe te laten op dezelfde gronden als die welke zijn uiteengezet in punt 55 van dit arrest.
- 89 Uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-925/19 PPU blijkt dat, ofschoon de Republiek Servië SA en SA junior niet opnieuw had toegelaten tot haar grondgebied, de asielautoriteit toch niet heeft onderzocht of hun asielverzoek gegrond was.
- 90 Bij besluit van 17 april 2019 heeft de vreemdelingenautoriteit in het terugkeerbesluit, dat deel uitmaakte van het besluit van de asielautoriteit van 12 februari 2019, het als bestemming vermelde land gewijzigd en bevolen om SA en SA junior onder begeleiding te verwijderen naar Iran.
- 91 Zij hebben tegen dat wijzigingsbesluit bezwaar aangetekend bij de als vreemdelingenautoriteit optredende asielautoriteit. Bij beschikking van 17 mei 2019 is hun bezwaar afgewezen.
- 92 SA en SA junior hebben bij de verwijzende rechter twee beroepen ingesteld, die identiek zijn aan die van verzoekers in het hoofdgeding in zaak C-924/19 PPU, zoals genoemd in de punten 59 en 60 van dit arrest.
- 93 De verwijzende rechter heeft deze twee beroepen gevoegd en beslist om de behandeling van de zaak te schorsen om de in de punten 62 tot en met 78 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen, en om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over dezelfde als de in zaak C-924/19 PPU gestelde vragen, die zijn weergegeven in punt 79 van dit arrest.

Spoodprocedure

- 94 De verwijzende rechter heeft verzocht de onderhavige prejudiciële verwijzingen te behandelen volgens de prejudiciële spoodprocedure bedoeld in artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 95 Ter ondersteuning van zijn verzoek heeft deze rechter aangevoerd dat FMS, FNZ, SA en SA junior (hierna: „verzoekers in de hoofdgedingen”) thans de facto hun vrijheid is ontnomen.
- 96 Bovendien zijn de omstandigheden van bewaring van FMS en FNZ volgens deze rechter des te moeilijker omdat zij respectievelijk 63 en 58 jaar oud zijn, een van hen aan diabetes lijdt en zij al sinds 17 mei 2019 in bewaring worden gehouden. Deze rechter heeft tevens opgemerkt dat SA junior een minderjarig kind is wiens mentale en psychische gezondheid achteruit is gegaan sinds hij met zijn vader in de sector van de Röske-transitzone verblijft die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen.
- 97 Bovendien heeft de verwijzende rechter uiteengezet dat de antwoorden van het Hof op de gestelde vragen een rechtstreekse en beslissende invloed hebben op de uitkomst van de hoofdgedingen en met name op de voortzetting van de bewaring van verzoekers in de hoofdgedingen.
- 98 In dit verband moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat de onderhavige prejudiciële verwijzingen betrekking hebben op de uitlegging van de richtlijnen 2008/115, 2013/32 en 2013/33, die behoren tot de gebieden bedoeld in titel V van het derde deel van het VWEU, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze verwijzingen kunnen dus volgens de prejudiciële spoodprocedure worden behandeld.
- 99 Wat in de tweede plaats de voorwaarde van spoedeisendheid betreft, moet ten eerste worden benadrukt dat aan deze voorwaarde is voldaan onder meer wanneer de betrokkene in het hoofdgeding thans zijn vrijheid is ontnomen en dat het van de beslechting van het hoofdgeding afhangt of zijn bewaring wordt voortgezet. In dit verband moet de situatie van de betrokkene worden beoordeeld zoals deze zich voordeed op de datum van het onderzoek van het verzoek om de prejudiciële verwijzing volgens de prejudiciële spoodprocedure te behandelen (arrest van 17 maart 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 100 Volgens vaste rechtspraak vormt de bewaring van een derdelander in een inrichting voor vreemdelingenbewaring, hetzij gedurende zijn verzoek om internationale bescherming, hetzij met het oog op zijn verwijdering, een vrijheidsbenemende maatregel (arresten van 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punten 34 en 35; 10 september 2013, G. en R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punten 23 en 25; 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punten 40 en 41, en 17 maart 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punten 31 en 35, alsmede beschikking van 5 juli 2018, C e.a., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, punten 35 en 37).
- 101 In het onderhavige geval verblijven verzoekers in de hoofdgedingen in zaak C-924/19 PPU en zaak C-925/19 PPU sinds respectievelijk 17 mei 2019 en 27 maart 2019 in de sector van de Röske-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen.
- 102 De onderhavige prejudiciële verwijzingen hebben met name betrekking op de vraag of het in deze sector vasthouden van verzoekers in de hoofdgedingen „bewaring” vormt in de zin van richtlijn 2008/115 of van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33 en, zo ja, of deze vreemdelingenbewaring in overeenstemming is met de door deze richtlijnen opgelegde waarborgen.
- 103 Hieruit volgt ten eerste dat de vraag of er sprake is van vrijheidsbeneming – die bevestigend moet worden beantwoord om de prejudiciële spoodprocedure in de onderhavige zaken toe te kunnen passen – onlosmakelijk verbonden is met het onderzoek voor de in die zaken voorgelegde vragen, en

ten tweede dat het afhangt van het antwoord op die vragen of verzoekers in de hoofdgedingen in de sector van de transitzone moeten blijven die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen.

- 104 Ten tweede volgt uit de verwijzingsbeslissingen dat thans tegen verzoekers in de hoofdgedingen besluiten zijn uitgevaardigd waarbij hun wordt gelast terug te keren naar hun land van herkomst en dat zij als gevolg daarvan op korte termijn kunnen worden teruggestuurd, terwijl volgens de verwijzende rechter de gegrondheid van de redenen voor hun asielverzoek nooit door een rechter is onderzocht.
- 105 Daarom kan niet worden uitgesloten dat verzoekers in de hoofdgedingen op grond van deze besluiten – die zijn bevestigd bij de beschikkingen waarvan bij de verwijzende rechter om nietigverklaring is verzocht – naar hun land van herkomst worden verwijderd vóór de afronding van een prejudiciële procedure die niet volgens de prejudiciële spoedprocedure wordt behandeld, en dat zij door die verwijdering kunnen worden blootgesteld aan een behandeling die in strijd is met artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest.
- 106 Ten derde volgt tevens uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-925/19 PPU dat een van de verzoekers in het hoofdgeding in deze zaak een minderjarig kind is, wiens mentale en psychische gezondheid verslechtert door zijn verblijf in de Röszke-transitzone. Hieruit volgt dat de huidige situatie door uitstel van een rechterlijke beslissing zou worden verlengd en de ontwikkeling van dit kind dus ernstig – of zelfs onherstelbaar – zou kunnen worden geschaad (zie in die zin arrest van 17 oktober 2018, UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, punt 26).
- 107 In deze omstandigheden en gelet op de strekking van de door de verwijzende rechter gestelde vragen, die zowel van doorslaggevende betekenis kunnen zijn voor het al of niet blijven vasthouden van verzoekers in de hoofdgedingen in de sector van de Röszke-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, als voor de rechterlijke toetsing van de besluiten waarbij hun wordt bevolen terug te keren naar hun herkomstland, heeft de Vijfde kamer van het Hof op 22 januari 2020 op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslist om het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige prejudiciële verwijzingen volgens de prejudiciële spoedprocedure te behandelen, in te willigen.
- 108 Bovendien is besloten deze zaken naar het Hof te verwijzen met het oog op de toewijzing ervan aan de Grote kamer.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Vijfde vraag

- 109 Met zijn vijfde vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen tegen de achtergrond van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het, ten eerste, in de weg staat aan een regeling van een lidstaat waarin is bepaald dat wanneer een bestuurlijke instantie het in een eerder terugkeerbesluit genoemde land van bestemming wijzigt, de betrokken derdelander daartegen alleen kan opkomen door middel van een bezwaar bij een bestuurlijke instantie waarvan de beslissingen niet voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, en dat genoemd artikel 13, ten tweede, in dergelijke omstandigheden de verwijzende rechter ertoe verplicht zich bevoegd te verklaren om uitspraak te doen over het bij hem ingestelde beroep waarmee de rechtmatigheid van een dergelijke wijziging wordt betwist.

- 110 In het onderhavige geval moet vooraf worden opgemerkt dat volgens de verwijzingsbeslissingen de vreemdelingenautoriteit, nadat zij de verzoeken om internationale bescherming van verzoekers in de hoofdingen niet-ontvankelijk had verklaard en tegelijkertijd de terugkeerbesluiten had vastgesteld waarbij hun werd bevolen het Hongaarse grondgebied te verlaten en naar Servië te vertrekken, deze laatste besluiten heeft gewijzigd door deze verzoekers te bevelen vanuit het Hongaarse grondgebied naar hun land van herkomst te vertrekken, namelijk Afghanistan in het geval van FMS en FNZ en Iran in het geval van SA en SA junior. De verwijzende rechter verduidelijkt bovendien dat deze verzoekers die wijzigingsbesluiten alleen hebben kunnen betwisten door bezwaar in te dienen bij de in § 65, lid 3b, van de wet binnenkomst en verblijf derdelanders bedoelde autoriteit, en dat, overeenkomstig de laatste zin van deze bepaling, tegen de besluiten waarbij de asielautoriteit, in haar hoedanigheid van vreemdelingenautoriteit, de bezwaren van deze verzoekers heeft verworpen, geen beroep openstaat.
- 111 Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 waarborgt dat de betrokken derdelander beschikt over een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar tegen terugkeerbesluiten, inreisverboden voor het grondgebied van de lidstaten en verwijderingsbesluiten dat hij kan aanwenden bij een bevoegde rechterlijke instantie of bestuurlijke autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd.
- 112 In de eerste plaats moet worden onderzocht of het besluit waarbij het in een eerder besluit vermelde land van bestemming wordt gewijzigd, behoort tot de besluiten waartegen een in deze bepaling gewaarborgd doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar openstaat.
- 113 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan deze bepaling deel uitmaakt en, in voorkomend geval, de ontstaansgeschiedenis ervan (arrest van 19 december 2019, Nederlands Uitgeversverbond en Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 114 In dit verband moet worden opgemerkt dat krachtens artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 een „terugkeerbesluit” moet worden opgevat als een bestuurlijke of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een derdelander illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld. Overeenkomstig artikel 3, punt 3, van dezelfde richtlijn wordt de betrokken persoon met deze terugkeerverplichting bevolen om terug te keren naar hetzij zijn land van herkomst, hetzij een land van doorreis, hetzij een ander derde land waarnaar hij vrijwillig besluit terug te keren en waar hij wordt toegelaten.
- 115 Uit de bewoordingen van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 volgt derhalve dat het opleggen of uitvoeren van een terugkeerverplichting een van de twee elementen vormt waaruit een terugkeerbesluit bestaat, waarbij een dergelijke terugkeerverplichting gelet op punt 3 van dit artikel niet voorstelbaar is zonder dat er een bestemming wordt vastgesteld die een van de in dit punt 3 bedoelde landen moet zijn.
- 116 Hieruit volgt dat de bevoegde nationale autoriteit, door het in een eerder terugkeerbesluit vermelde land van bestemming te wijzigen, een zo essentieel punt van dit terugkeerbesluit wijzigt dat deze autoriteit geacht moet worden een nieuw terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 te hebben vastgesteld.
- 117 Een dergelijke uitlegging wordt bevestigd door een onderzoek naar de context van deze bepaling.

- 118 Wanneer de bevoegde nationale autoriteit voornemens is een terugkeerbesluit uit te vaardigen, moet zij krachtens artikel 5 van richtlijn 2008/115 dus met name zorg dragen voor de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement [zie in die zin arresten van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 49, en 8 mei 2018, K. A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 103].
- 119 Zoals de advocaat-generaal in punt 84 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, moet de eerbiediging van een dergelijk beginsel worden beoordeeld met betrekking tot het land waarnaar wordt overwogen de betrokkene te gelasten terug te keren. Hieruit volgt dat de bevoegde nationale autoriteit, voordat het land van bestemming kan worden gewijzigd, opnieuw de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement moet beoordelen, onafhankelijk van de beoordeling die zij heeft moeten verrichten bij de vaststelling van het eerdere besluit.
- 120 Bovendien kan de wijziging van een eerder terugkeerbesluit, anders dan de Hongaarse regering lijkt te suggereren, niet worden beschouwd als een naar aanleiding van dit terugkeerbesluit vastgesteld verwijderingsbesluit in de zin van artikel 8 van richtlijn 2008/115. Uit dit artikel 8 volgt immers dat een verwijderingsbesluit wordt genomen ter uitvoering van het terugkeerbesluit en dus met de inhoud van dit laatste besluit in overeenstemming moet zijn. Dit betekent dat in een verwijderingsbesluit geen wijziging mag worden aangebracht in het land van bestemming dat wordt vermeld in het daarbij uit te voeren terugkeerbesluit.
- 121 De uitlegging in punt 116 van dit arrest is tevens in overeenstemming met het doel van richtlijn 2008/115 dat erin is gelegen om een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, met volledige eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen (arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 122 De gelijkstelling van het besluit waarbij het in een eerder terugkeerbesluit genoemde land van bestemming wordt gewijzigd, met een nieuw terugkeerbesluit, heeft immers tot gevolg dat de bevoegde nationale autoriteit, wanneer zij een dergelijke wijziging van het terugkeerbesluit overweegt, ervoor moet zorgen dat alle in richtlijn 2008/115 vastgelegde procedureregels die van toepassing zijn bij de vaststelling van een terugkeerbesluit, worden nageleefd. Daarom kan met deze gelijkstelling een uitvoering van het verwijderings- en terugkeerbeleid worden verzekerd die tegelijkertijd doeltreffend is en de grondrechten van de betrokkene eerbiedigt.
- 123 Uit een en ander volgt dat er bij een wijziging van het in een eerder terugkeerbesluit genoemde land van bestemming sprake is van een nieuw terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115, waartegen de betrokken derdelander een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar in de zin van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn moet kunnen instellen.
- 124 In de tweede plaats moet daarom de aard van het rechtsmiddel worden vastgesteld dat door dit artikel 13, lid 1, wordt gewaarborgd.
- 125 In dit verband volgt ten eerste uit de bewoordingen van deze bepaling duidelijk dat de persoon jegens wie het terugkeerbesluit is uitgevaardigd een dergelijk rechtsmiddel moet kunnen instellen. Anders dan de Hongaarse regering lijkt aan te voeren, vormt het bestaan van een nationaalrechtelijke algemene bevoegdheid om toezicht te houden op de rechtmatigheid van terugkeerbesluiten die toekomt aan het openbaar ministerie, dat daardoor als enige bevoegd is verklaard om een dergelijke beslissing in voorkomend geval voor de rechter aan te vechten, dus geen rechtsmiddel dat voldoet aan de vereisten van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115.
- 126 Ten tweede volgt weliswaar uit de bewoordingen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 dat de terugkeerbesluiten moeten kunnen worden betwist door middel van een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar bij een rechterlijke instantie of administratieve autoriteit, of bij een instantie met

onpartijdige en onafhankelijke leden, maar is het niet mogelijk om uit deze bewoordingen af te leiden wat de kenmerken moeten zijn van een „administratieve autoriteit” die kan worden verzocht om kennis te nemen van een dergelijk rechtsmiddel tegen een terugkeerbesluit.

- 127 Niettemin volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de kenmerken van het in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 bedoelde doeltreffende rechtsmiddel van beroep of bezwaar moeten worden bepaald in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest, volgens hetwelk eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden (arresten van 18 december 2014, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 45, en 19 juni 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 52).
- 128 Dus hoewel het juist is dat de lidstaten volgens de bewoordingen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 in hun wet- en regelgeving kunnen bepalen dat de terugkeerbesluiten worden betwist bij andere dan rechterlijke autoriteiten, moet aan een dergelijke mogelijkheid niettemin uitvoering worden gegeven met eerbiediging van artikel 47 van het Handvest waarin, zoals de advocaat-generaal in punt 94 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, wordt vereist dat het besluit van een instantie die niet zelf aan de voorwaarden van dit laatste artikel voldoet, later wordt onderworpen aan toezicht door een rechterlijk orgaan, dat onder meer bevoegd is om op alle relevante vragen in te gaan (zie naar analogie arresten van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 55, en 13 december 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punt 39).
- 129 Derhalve verplicht artikel 47 van het Handvest de lidstaten ertoe te verzekeren dat de betrokken derdelander in een bepaald stadium van de procedure de mogelijkheid heeft om elk terugkeerbesluit van een bestuurlijke instantie bij een rechter te betwisten (zie naar analogie arrest van 13 december 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punt 41).
- 130 Hieruit volgt dat een nationale regeling die degene tot wie een bestuurlijk terugkeerbesluit is gericht niet de mogelijkheid biedt de rechtmatigheid daarvan bij ten minste één rechterlijke instantie te betwisten, niet voldoet aan de vereisten van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 en artikel 47 van het Handvest (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 131 In het onderhavige geval volgt uit de verwijzingsbeslissingen dat krachtens de relevante nationale wetgeving tegen een bestuurlijk besluit waarbij een terugkeerbesluit wordt gewijzigd, uitsluitend bezwaar kan worden gemaakt bij de asielautoriteit en dat tegen het besluit waarbij deze autoriteit dit bezwaar verwerpt geen rechtsmiddel kan worden ingesteld.
- 132 Hieruit volgt dat dergelijke regeling alleen in overeenstemming is met artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 indien de autoriteit die dergelijke bezwaren heeft beoordeeld, kan worden beschouwd als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 47 van het Handvest, hetgeen veronderstelt dat deze autoriteit voldoet aan het vereiste van onafhankelijkheid in de zin van dit artikel [zie in die zin arresten van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punten 37 en 41; 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punten 52 en 53; 19 november 2019, *A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy)*, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 januari 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, punten 56 en 57].
- 133 Uit de aan het Hof overgelegde dossiers blijkt evenwel dat dit niet het geval is.
- 134 Uit de verwijzingsbeslissingen volgt immers dat de asielautoriteit onder het gezag staat van de minister die verantwoordelijk is voor politieaangelegenheden en dus onder de uitvoerende macht valt.

- 135 Het externe aspect van het onafhankelijkheidsvereiste dat een rechterlijke instantie in de zin van artikel 47 van het Handvest kenmerkt, vereist dat het betrokken orgaan zijn taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen en aldus beschermd is tegen inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen [arresten van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 121, en 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 136 Meer in het bijzonder, en in overeenstemming met het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten, moet worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 124].
- 137 Hieruit volgt dat een nationale regeling die bepaalt dat de betrokkene een besluit, zoals dat wat is beschreven in punt 123 van dit arrest, moet aanvechten bij een autoriteit die niet voldoet aan de in artikel 47 van het Handvest gestelde voorwaarden zonder dat is gewaarborgd dat het besluit van deze autoriteit later door de rechter kan worden getoetst, strijdig is met artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 en bovendien de wezenlijke inhoud van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht miskent, aangezien de belanghebbende daardoor elke voorziening in rechte tegen een hem betreffend terugkeerbesluit wordt ontnomen [zie in die zin naar analogie arresten van 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 72, en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 165].
- 138 In de derde plaats moet worden onderzocht of het Unierecht de verwijzende rechter in dergelijke omstandigheden toestaat zich bevoegd te verklaren om kennis te nemen van de beroepen die verzoekers in de hoofdgedingen bij hem aanhangig hebben gemaakt en waarin zij nietigverklaring vorderen van de besluiten waarbij de asielautoriteit, in haar hoedanigheid van vreemdelingenautoriteit, hun bezwaren tegen de bestuurlijke besluiten waarbij hun wordt gelast terug te keren naar hun land van herkomst, heeft verworpen.
- 139 In dit verband moet ten eerste worden benadrukt dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, in het geval dat hij de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan uitleggen, als orgaan van een lidstaat krachtens het beginsel van voorrang van het Unierecht verplicht is iedere nationale bepaling die strijdig is met een rechtstreeks werkende bepaling van dit recht, in het geschil dat aan hem is voorgelegd buiten toepassing te laten [arresten van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 58 en 61, en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 160 en 161].
- 140 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat artikel 47 van het Handvest op zichzelf volstaat en niet hoeft te worden verduidelijkt door bepalingen van het Unierecht of van nationaal recht, om particulieren een recht te verlenen dat zij zonder meer kunnen inroepen [arresten van 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punt 78; 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 56, en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 162].
- 141 Hetzelfde geldt voor artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115, aangezien de kenmerken van het in deze bepaling bedoelde rechtsmiddel moeten worden vastgesteld in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming [zie

naar analogie arresten van 29 juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punten 55 en 56, en 19 november 2019, *A. K. e.a.* (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 163].

- 142 Ten tweede is het in dit verband bij gebreke van Unieregelgeving ter zake weliswaar een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingesteld ter bescherming van de aan het Unierecht ontleende individuele rechten, maar zijn de lidstaten er in alle gevallen verantwoordelijk voor te verzekeren dat het recht op daadwerkelijke rechterlijke bescherming van deze rechten wordt geëerbiedigd, zoals is gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest [arrest van 19 november 2019, *A. K. e.a.* (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 115].
- 143 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat het Unierecht de lidstaten er in beginsel weliswaar niet toe verplicht om bij hun nationale rechterlijke instanties andere rechtsmiddelen in te voeren ter bescherming van de rechten die justitiabelen aan het Unierecht ontleen dan die welke in het nationale recht zijn vastgesteld (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 40, en 24 oktober 2018, *XC e.a.*, C-234/17, EU:C:2018:853, punt 51), maar dat dit anders is wanneer uit de opzet van de betrokken nationale rechtsorde blijkt dat er geen rechtsgang bij de rechter beschikbaar is waarmee, al was het maar incidenteel, de eerbiediging van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, kan worden verzekerd of wanneer de justitiabelen slechts toegang tot de rechter hebben door onrechtmatig te handelen (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 41, en 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 104).
- 144 Nationale rechterlijke instanties moeten zich dus bevoegd verklaren om kennis te nemen van het beroep dat de betrokkene heeft ingesteld om de rechten te verdedigen die het Unierecht hem verleent, indien het nationale procesrecht in dat geval niet in een dergelijk rechtsmiddel voorziet (zie naar analogie arrest van 3 december 1992, *Oleificio Borelli/Commissie*, C-97/91, EU:C:1992:491, punt 13, en 19 december 2018, *Berlusconi en Fininvest*, C-219/17, EU:C:2018:1023, punt 46).
- 145 Het feit dat het recht van de betrokken lidstaat niet voorziet in een rechtsmiddel dat het mogelijk maakt om de rechtmatigheid van een bestuurlijk terugkeerbesluit zoals beschreven in punt 123 van dit arrest aan het Unierecht te toetsen, kan de nationale rechter dus niet ontslaan van zijn verplichting om de volle werking te waarborgen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115, dat door de rechtstreekse werking ervan als zodanig een rechtstreeks toepasselijke bevoegdheid kan verlenen indien het niet naar behoren in de nationale rechtsorde is omgezet.
- 146 Hieruit volgt dat de verwijzende rechter op grond van het beginsel van voorrang van het Unierecht en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest, zich bevoegd moet verklaren om kennis te nemen van de beroepen van verzoekers in de hoofdedingen tegen de besluiten van de asielautoriteit tot afwijzing van hun bezwaren tegen de bestuurlijke besluiten waarbij hun wordt gelast terug te keren naar hun land van herkomst en indien nodig elke nationale bepaling die hem verbiedt aldus te handelen buiten toepassing moet laten (zie naar analogie, arrest van 29 juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 147 Gelet op een en ander moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen tegen de achtergrond van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat waarin is bepaald dat wanneer een bestuurlijke autoriteit het in een eerder terugkeerbesluit vermelde land van bestemming wijzigt, de betrokken derdelander daartegen alleen kan opkomen door middel van een bezwaar bij een bestuurlijke autoriteit zonder dat een latere rechterlijke toetsing van het besluit van deze autoriteit gewaarborgd is. In dat geval moeten het beginsel van voorrang van het Unierecht en het door artikel 47 van het

Handvest gewaarborgde recht op effectieve rechterlijke bescherming in die zin worden uitgelegd dat de nationale rechter bij wie een beroep aanhangig is om in het licht van het Unierecht de rechtmatigheid te betwisten van een terugkeerbesluit waarbij een dergelijke wijziging in het land van bestemming wordt aangebracht, zich op grond daarvan bevoegd moet verklaren om kennis te nemen van dit beroep.

Eerste vraag

- 148 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 33 van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard omdat de verzoeker op het grondgebied van de betrokken lidstaat is aangekomen via een staat waar hij niet is blootgesteld aan vervolging of aan gevaar voor ernstige schade in de zin van de nationale bepaling tot omzetting van artikel 15 van richtlijn 2011/95, of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.
- 149 Volgens artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 zijn de lidstaten, naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening nr. 604/2013, niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95 indien een verzoek krachtens deze bepaling niet-ontvankelijk wordt geacht. In artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 wordt een uitputtende opsomming gegeven van de situaties waarin de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen [arresten van 19 maart 2019, Ibrahim e.a., C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, punt 76, en 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 29].
- 150 Bijgevolg moet worden nagegaan of een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan worden geacht uitvoering te geven aan een van de in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 genoemde gronden voor niet-ontvankelijkheid.
- 151 In dit verband moet meteen worden uitgesloten dat met de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling, namelijk § 51, lid 2, onder f), van de asielwet, uitvoering zou kunnen worden gegeven aan de in artikel 33, lid 2, onder a), d) en e), van deze richtlijn genoemde gronden voor niet-ontvankelijkheid. Alleen de niet-ontvankelijkheidsgronden betreffende het eerste land van asiel en het veilige derde land, die respectievelijk onder b) en c) van artikel 33, lid 2, van die richtlijn zijn vermeld, kunnen daartoe in aanmerking worden genomen [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 33].
- 152 In deze context moet er met betrekking tot de in artikel 33, lid 2, onder c), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond aan worden herinnerd dat de lidstaten volgens deze bepaling kunnen oordelen dat een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk is wanneer een land dat geen lidstaat is uit hoofde van artikel 38 van deze richtlijn als een voor de verzoeker veilig derde land wordt beschouwd.
- 153 Zoals het Hof al heeft geoordeeld, volgt uit artikel 38 van richtlijn 2013/32 dat het begrip „veilig derde land” in de zin van artikel 33, lid 2, onder c), van deze richtlijn slechts kan worden toegepast indien er is voldaan aan de in de leden 1 tot en met 4 van dat artikel 38 gestelde cumulatieve voorwaarden [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punten 36, 40 en 41].
- 154 Wat in casu in de eerste plaats de voorwaarde van artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 betreft, blijkt uit de bewoordingen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling – doch dit moet door de verwijzende rechter worden nagegaan – dat voor toepassing van de

niet-ontvankelijkheidsgrond die is ontleend aan het eerste in deze regeling bedoelde geval, in het betrokken derde land slechts een deel van de in artikel 38, lid 1, van die richtlijn vastgelegde beginselen hoeft te zijn geëerbiedigd. Met name is daarin niet vereist dat het beginsel van non-refoulement in dat land in acht wordt genomen. Aan de voorwaarde van artikel 38, lid 1, van deze richtlijn is dus niet voldaan [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 42].

- 155 Wat de grond voor niet-ontvankelijkheid betreft die is ontleend aan het tweede geval dat wordt bedoeld in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, heeft de verwijzende rechter geen enkele aanwijzing verstrekt over de inhoud van het door deze regeling vereiste „toereikende beschermingsniveau” en met name niet over de vraag of een dergelijk beschermingsniveau inhoudt dat in het betrokken derde land alle in artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 neergelegde beginselen worden nageleefd. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is.
- 156 Wat in de tweede plaats de voorwaarden van artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32 betreft, en met name de voorwaarde dat er een band bestaat tussen de persoon die om internationale bescherming verzoekt en het betrokken derde land, is de band die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling legt tussen een dergelijke verzoeker en het betrokken derde land, louter ontleend aan het feit dat die verzoeker over het grondgebied van dat land is gereisd [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 44].
- 157 Het Hof heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, over het grondgebied van een derde land is gereisd, op zich geen „band” in de zin van dit artikel 38, lid 2, kan vormen [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punten 45-47].
- 158 Bovendien kan de door artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32 aan de lidstaten opgelegde verplichting om met het oog op de toepassing van het begrip „veilig derde land” voorschriften vast te stellen waarin wordt voorzien in de methode met behulp waarvan per geval wordt beoordeeld of het betrokken derde land voldoet aan de voorwaarden om voor de verzoeker als veilig te worden beschouwd, en in de mogelijkheid voor die verzoeker om het bestaan van een band met dit derde land aan te vechten, niet worden gerechtvaardigd indien de enkele doorreis van de persoon die om internationale bescherming verzoekt door het betrokken derde land voor die toepassing een voldoende en significante band zou vormen [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punten 48 en 49].
- 159 Uit het voorgaande volgt dat de doorreis van de persoon die om internationale bescherming verzoekt door het betrokken derde land geen „band” in de zin van artikel 38, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 kan vormen.
- 160 Bijgevolg kan de nationale regeling die in de hoofdgedingen aan de orde is, geen toepassing vormen van de niet-ontvankelijkheidsgrond met betrekking tot het veilige derde land als bedoeld in artikel 33, lid 2, onder c), van deze richtlijn [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 51].
- 161 Ten slotte kan een dergelijke nationale regeling evenmin een toepassing vormen van de niet-ontvankelijkheidsgrond met betrekking tot het eerste land van asiel als bedoeld in artikel 33, lid 2, onder b), van richtlijn 2013/32 [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 52].
- 162 Het volstaat immers op te merken dat volgens de bewoordingen van artikel 35, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/32 een land slechts kan worden beschouwd als het eerste land van asiel van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, wanneer deze, respectievelijk, in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of anderszins voldoende bescherming

geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement, mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 53].

- 163 Uit de aan het Hof overgelegde dossiers blijkt dat voor de toepassing van de niet-ontvankelijkheidsgrond waarin de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, niet als voorwaarde geldt dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt in het betrokken land de vluchtelingenstatus of anderszins voldoende bescherming geniet, zodat het zinloos zou worden om de behoefte aan bescherming in de Unie te onderzoeken.
- 164 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat een nationale regeling zoals § 51, lid 2, onder f), van de asielwet, niet kan worden geacht uitvoering te geven aan een van de in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 genoemde gronden voor niet-ontvankelijkheid [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 55].
- 165 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 33 van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard omdat de verzoeker op het grondgebied van de betrokken lidstaat is aangekomen via een staat waar hij niet is blootgesteld aan vervolging of aan gevaar voor ernstige schade in de zin van de nationale bepaling tot omzetting van artikel 15 van richtlijn 2011/95, of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.

Tweede vraag

Ontvankelijkheid

- 166 De tweede vraag van de verwijzende rechter strekt er in essentie toe dat wordt bepaald welke gevolgen voor de behandeling van asielverzoeken moeten worden verbonden aan de weigering van het betrokken derde land om de verzoekers opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten nadat deze verzoeken op grond van § 51, lid 2, onder f), van de asielwet niet-ontvankelijk zijn verklaard. De verwijzende rechter vraagt zich met name af of de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 in dergelijke omstandigheden gehouden is om de reeds door verzoekers in de hoofdgedingen ingediende asielverzoeken ambtshalve opnieuw te onderzoeken, dan wel of deze verzoekers, indien dat niet het geval is, nieuwe asielverzoeken mogen indienen en, in voorkomend geval, of deze verzoeken opnieuw, maar op andere gronden, als niet-ontvankelijk kunnen worden aangemerkt.
- 167 Volgens vaste rechtspraak van het Hof rust er weliswaar een vermoeden van relevantie op vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof staat om de juistheid te onderzoeken, maar neemt dat niet weg dat de in artikel 267 VWEU geregelde procedure een instrument van samenwerking is tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die zij voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben. De rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing is niet gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de daadwerkelijke beslechting van een geding. Zoals volgt uit de bewoordingen van artikel 267 VWEU, moet de gevraagde prejudiciële beslissing voor de verwijzende rechterlijke instantie „noodzakelijk” zijn „voor het wijzen van haar vonnis” in de bij haar aanhangige zaak [arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuchtregeling voor rechters), C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punten 43-45 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 168 Bovendien moet de verwijzende rechter, overeenkomstig artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering, precies weergeven welke redenen hem ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging van bepalingen van het Unierecht vragen te stellen (arrest van 20 december 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, punt 28).
- 169 In het onderhavige geval is bij de verwijzende rechter ten eerste beroep ingesteld tot nietigverklaring van de besluiten waarbij verzoekers in de hoofdgedingen wordt gelast terug te keren naar hun land van herkomst, en ten tweede beroep wegens nalaten in verband met hun onderbrenging in de Röske-transitzone.
- 170 Hoewel de bij de verwijzende rechter aanhangige gedingen dus niet rechtstreeks betrekking hebben op de behandeling van de asielverzoeken van verzoekers in de hoofdgedingen, blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte toelichtingen dat deze rechter het noodzakelijk acht om te onderzoeken of deze verzoekers nog kunnen worden beschouwd als personen die om internationale bescherming verzoeken in de zin van de richtlijn 2013/32 en 2013/33, teneinde te kunnen bepalen of hun onderbrenging in de sector van de Röske-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, moet worden onderzocht aan de hand van de in die richtlijnen opgenomen regels inzake de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken.
- 171 Hieruit volgt dat de tweede vraag, onder a) en b), waarmee de verwijzende rechter vraagt of de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32, gehouden is om ambtshalve de behandeling van de asielverzoeken van de verzoekers in de hoofdgedingen te hervatten, dan wel of deze verzoekers, indien dat niet het geval is, niettemin opnieuw een asielverzoek mogen indienen, relevant is voor de uitkomst van de hoofdgedingen en dus ontvankelijk is.
- 172 De tweede vraag, onder c) en d), heeft daarentegen in essentie betrekking op de vraag of de door verzoekers in de hoofdgedingen ingediende asielverzoeken opnieuw niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard, op een grond die geen verband houdt met de voorgaande procedure, met name op een van de gronden die zijn genoemd in artikel 33, lid 2, onder b) en c), van richtlijn 2013/32, en, zo ja, of de niet-ontvankelijkverklaring van hun verzoeken op een van deze twee gronden veronderstelt dat vooraf is nagegaan dat het derde land waarop deze twee gronden betrekking hebben, bereid is hen opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten.
- 173 De verwijzende rechter laat na uiteen te zetten waarom hij meent zonder antwoord op de tweede vraag, onder c) en d), geen uitspraak te kunnen doen over de bij hem aanhangige gedingen.
- 174 Hieruit volgt dat de tweede vraag, onder c) en d), niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Ten gronde

- 175 Met zijn tweede vraag, onder a) en b), wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6 en artikel 38, lid 4, van richtlijn 2013/32, gelezen tegen de achtergrond van artikel 18 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een verzoek om internationale bescherming op grond van het recht van een lidstaat niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat de verzoeker op het grondgebied van deze lidstaat is aangekomen via een derde land waar hij niet was blootgesteld aan vervolging of aan gevaar voor ernstige schade of waar een toereikend beschermingsniveau was gewaarborgd en dit laatste land vervolgens besluit de verzoeker niet opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten, dit verzoek ambtshalve opnieuw in behandeling moet worden genomen door de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32, of aldus dat indien de betrokkene in dergelijke omstandigheden een nieuw verzoek heeft ingediend, dit verzoek niet als een „volgend verzoek” in de zin van artikel 2, onder q), van deze richtlijn overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn niet-ontvankelijk kan worden verklaard.

- 176 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat, nadat de asiolverzoeken van verzoekers in de hoofdingen door de asielautoriteit op grond van § 51, lid 2, onder f), van de asielwet waren afgewezen en deze afwijzing door een definitief geworden rechterlijke beslissing was bevestigd, de Hongaarse autoriteiten de Republiek Servië hebben verzocht om die verzoekers opnieuw tot haar grondgebied toe te laten. Dit derde land heeft evenwel op grond van artikel 3, lid 1, onder b), van de overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Servië geweigerd dit verzoek in te willigen omdat verzoekers in de hoofdingen volgens hem het Hongaarse grondgebied legaal waren binnengekomen.
- 177 Bovendien moet in herinnering worden gebracht dat het overeenkomstig punt 165 van dit arrest in strijd is met artikel 33 van richtlijn 2013/32 om een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren op een grond als die in § 51, lid 2, onder f), van de asielwet.
- 178 Daarom kan het Hof niet worden verzocht om, zoals de verwijzende rechter suggereert, te onderzoeken wat volgens het Unierecht de gevolgen kunnen zijn wanneer het land waar verzoekers in de hoofdingen in het kader van deze grond naartoe zouden moeten worden gebracht, niet bereid is hen opnieuw tot zijn grondgebied toe te laten.
- 179 Volgens vaste rechtspraak heeft het Hof in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking met de nationale rechterlijke instanties niettemin tot taak om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren (arrest van 3 maart 2020, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 180 Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet de tweede vraag, onder a) en b), daarom in die zin worden opgevat dat die ertoe strekt te vernemen of richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest en het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van loyale samenwerking, aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een asiolverzoek op een met het Unierecht strijdige grond niet-ontvankelijk is verklaard bij een besluit dat is bevestigd door een onherroepelijke rechterlijke beslissing, de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 dit verzoek ambtshalve opnieuw dient te onderzoeken, of aldus dat in dergelijke omstandigheden een eventueel nieuw verzoek van de betrokkene niet overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn als een „volgend verzoek” in de zin van artikel 2, onder q), van die richtlijn niet-ontvankelijk kan worden verklaard.
- 181 Ter beantwoording van deze vraag moet in de eerste plaats worden bepaald of deze beslissingsautoriteit volgens richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest en het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van loyale samenwerking, verplicht is een verzoek om internationale bescherming ambtshalve opnieuw in behandeling te nemen wanneer dat verzoek op een met artikel 33 van richtlijn 2013/32 strijdige grond niet-ontvankelijk is verklaard bij een besluit dat is bevestigd door een rechterlijke beslissing die gezag van gewijsde heeft.
- 182 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 33 van richtlijn 2013/32, door – zoals in punt 149 van dit arrest is opgemerkt – een uitputtende opsomming te geven van de gevallen waarin een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard, een regel bevat die voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om door een justitiabele te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast. Hieruit volgt dat dit artikel rechtstreekse werking heeft (zie naar analogie arrest van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punten 98 en 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 183 De verplichting om indien nodig nationale wetgeving die in strijd is met een rechtstreeks werkende bepaling van het Unierecht buiten toepassing te laten, rust immers niet alleen op de nationale rechters, maar ook op alle overheidsorganen en hun bestuurlijke instanties die in het kader van hun respectieve bevoegdheden belast zijn met de toepassing van het Unierecht (zie in die zin arresten van

22 juni 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, punten 30 en 31; 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punt 38, en 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 78).

- 184 Hieruit volgt dat een door richtlijn 2013/32 gebonden bestuurlijke of rechterlijke instantie van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming niet op basis van een grond als die bedoeld in § 51, lid 2, onder f), van de asielwet niet-ontvankelijk mag verklaren.
- 185 Evenwel moet worden herinnerd aan het belang dat het beginsel van het gezag van gewijsde zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden heeft. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen, als een goede rechtspleging te garanderen, is het van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare rechtsmiddelen zijn uitgeput of nadat de beroepstermijnen zijn verstreken, niet meer in geding kunnen worden gebracht (arresten van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 38; 24 oktober 2018, XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, punt 52, en 2 april 2020, CRPNPAC en Vueling Airlines, C-370/17 en C-37/18, EU:C:2020:260, punt 88).
- 186 Tevens moet worden benadrukt dat volgens vaste rechtspraak een door het Hof uitgelegde Unierechtelijke regel door een bestuurlijke instantie in de uitoefening van haar bevoegdheden weliswaar ook moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die zijn ontstaan vóór het arrest van het Hof waarin uitspraak is gedaan over het verzoek om uitlegging, doch dat dit niet wegneemt dat het Unierecht overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel niet eist dat een bestuurlijke instantie in beginsel moet terugkomen op een besluit dat definitief is geworden na het verstrijken van redelijke beroepstermijnen of na uitputting van alle rechtsmiddelen. De inachtneming van dit beginsel voorkomt dat bestuurshandelingen die rechtsgevolgen teweegbrengen, onbeperkt in geding kunnen worden gebracht (arresten van 13 januari 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, punten 22 en 24; 19 september 2006, i-21 Germany en Arcor, C-392/04 en C-422/04, EU:C:2006:586, punt 51, en 12 februari 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, punten 36 en 37).
- 187 Niettemin volgt tevens uit de rechtspraak van het Hof dat de voor de vaststelling van een bestuurlijk besluit verantwoordelijke bestuurlijke instantie dit besluit, overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU vervatte beginsel van loyale samenwerking, toch opnieuw moet onderzoeken en er eventueel op moet terugkomen indien aan vier voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de bestuurlijke instantie naar nationaal recht bevoegd zijn om op dat besluit terug te komen. Ten tweede moet het in geding zijnde besluit definitief zijn geworden ten gevolge van een uitspraak van een nationale rechterlijke instantie die uitspraak doet in laatste aanleg. Ten derde moet die uitspraak, gelet op latere rechtspraak van het Hof, berusten op een onjuiste uitlegging van het Unierecht, die is gegeven zonder dat het Hof overeenkomstig artikel 267, derde alinea, VWEU is verzocht om een prejudiciële beslissing. Ten vierde moet de betrokkene zich tot de bestuurlijke instantie hebben gewend onmiddellijk na van die rechtspraak kennis te hebben genomen (zie in die zin arresten van 13 januari 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, punt 28, en 19 september 2006, i-21 Germany en Arcor, C-392/04 en C-422/04, EU:C:2006:586, punt 52).
- 188 Het Hof heeft met betrekking tot de vierde voorwaarde verder aangegeven dat de lidstaten op grond van het rechtszekerheidsbeginsel mogen eisen dat een verzoek tot heronderzoek van een definitief geworden bestuurlijk besluit dat in strijd is met het Unierecht, zoals dat later door het Hof is uitgelegd, binnen een redelijke termijn wordt ingediend bij het bevoegde bestuursorgaan (arrest van 12 februari 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, punt 59).
- 189 Hieruit volgt dat, zelfs gesteld dat de asielautoriteit volgens het nationale recht een besluit opnieuw mag onderzoeken als daarbij een verzoek om internationale bescherming in strijd met het Unierecht niet-ontvankelijk is verklaard, dit niet wegneemt dat het Unierecht deze autoriteit niet verplicht om een dergelijk verzoek ambtshalve weer in behandeling te nemen.

- 190 Uit een en ander volgt dat er op grond van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest en het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van loyale samenwerking, voor de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 geen verplichting bestaat om een verzoek om internationale bescherming dat is afgewezen bij een besluit dat is bevestigd door een definitieve gerechtelijke beslissing voordat werd vastgesteld dat dit besluit in strijd was met het Unierecht ambtshalve opnieuw te onderzoeken.
- 191 In de tweede plaats moet worden nagegaan of deze bepalingen van het Unierecht zich ertegen verzetten dat, wanneer een eerste verzoek om internationale bescherming in strijd met het Unierecht is afgewezen en die afwijzing is bevestigd door een definitieve gerechtelijke beslissing, een door dezelfde verzoeker ingediend nieuw asielerzoek op grond van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 als een „volgend verzoek” in de zin van artikel 2, onder q), van deze richtlijn niet-ontvankelijk kan worden verklaard.
- 192 In dit verband moet worden benadrukt dat een definitieve gerechtelijke beslissing waarbij de afwijzing, op een met het Unierecht strijdige grond, van een verzoek om internationale bescherming is bevestigd, de betrokkene niet belet om een „volgend verzoek” in de zin van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 in te dienen. Deze betrokkene kan zich er dus, niettegenstaande een dergelijke beslissing, op beroepen dat hij, zoals bepaald in artikel 18 van het Handvest en nader uitgewerkt in de richtlijnen 2011/95 en 2013/32, in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, indien is voldaan aan de daartoe in het Unierecht gestelde voorwaarden.
- 193 Uit artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 volgt inderdaad dat een dergelijk volgend verzoek niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer in dat verzoek geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.
- 194 Het bestaan van een arrest van het Hof waarin wordt vastgesteld dat een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard omdat de verzoeker op het grondgebied van deze lidstaat is aangekomen via een staat waar hij niet is blootgesteld aan vervolging of aan gevaar voor ernstige schade of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd, in strijd is met het Unierecht, vormt evenwel een nieuw element bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn, zodat het volgende verzoek niet op grond van deze laatste bepaling kan worden afgewezen.
- 195 Deze gevolgtrekking geldt zelfs wanneer de in het vorige punt bedoelde verzoeker niet naar een dergelijk arrest van het Hof heeft verwezen.
- 196 Bovendien zou de nuttige werking van het in punt 192 van dit arrest vermelde recht dat toekomt aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt, ernstig worden ondermijnd indien een volgend verzoek niet-ontvankelijk zou kunnen worden verklaard op de grond bedoeld in artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, terwijl het eerste verzoek in strijd met het Unierecht is afgewezen.
- 197 Een dergelijke uitlegging van deze bepaling zou immers tot gevolg hebben dat de onjuiste toepassing van het Unierecht zich bij elk nieuw verzoek om internationale bescherming weer kan voordoen zonder dat aan de verzoeker een behandeling van zijn verzoek kan worden geboden waarbij dit recht niet wordt geschonden. Een dergelijke belemmering voor de daadwerkelijke toepassing van de Unierechtelijke regels betreffende de procedure voor het verlenen van internationale bescherming, kan niet redelijkerwijs met het rechtszekerheidsbeginsel worden gerechtvaardigd (zie naar analogie arrest van 2 april 2020, CRPNPAC en Vueling Airlines, C-370/17 en C-37/18, EU:C:2020:260, punten 95-96).

- 198 In dit verband moet artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet van toepassing is op een volgend verzoek in de zin van artikel 2, onder q), van deze richtlijn, wanneer de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van deze richtlijn vaststelt dat de definitieve afwijzing van het vorige verzoek in strijd is met het Unierecht. Deze autoriteit moet onvermijdelijk tot een dergelijke vaststelling komen wanneer deze strijdigheid, zoals in de onderhavige zaak, voortvloeit uit een arrest van het Hof of incidenteel is vastgesteld door een nationale rechterlijke instantie.
- 199 Verduidelijkt moet worden dat een nationale rechterlijke instantie waarbij beroep is ingesteld tegen een terugkeerbesluit, bij de toetsing van de rechtmatigheid van dit besluit dat is vastgesteld na de afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en de bevestiging daarvan door een rechterlijke beslissing die gezag van gewijsde heeft, krachtens het Unierecht en zonder dat het gezag van de rechterlijke beslissing waarbij deze afwijzing werd bevestigd daaraan in de weg staat, de geldigheid van een dergelijke afwijzing incidenteel kan onderzoeken wanneer deze op een met het Unierecht strijdige grond is gebaseerd.
- 200 Ten slotte moet hieraan worden toegevoegd dat deze beslissingsautoriteit in het onderhavige geval in elk van de twee zaken in het hoofdgeding, in één enkele handeling, zoals ingevolge artikel 6, lid 6, van richtlijn 2008/115 is toegestaan, zowel een besluit heeft vastgesteld waarbij het asielerzoek van verzoekers in de hoofdgedingen werd afgewezen als een besluit waarbij hun werd bevolen het Hongaarse grondgebied te verlaten en naar Servië te vertrekken (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 49). Uit de aan het Hof overgelegde dossiers volgt dat deze gelijktijdige besluiten zijn bevestigd door definitieve gerechtelijke beslissingen.
- 201 In dergelijke omstandigheden is het van belang te verduidelijken dat, ingeval de besluiten waarbij de aanvankelijke terugkeerbesluiten werden gewijzigd en verzoekers in de hoofdgedingen werd bevolen terug te keren naar hun land van herkomst, uiteindelijk nietig worden verklaard, het gezag van gewijsde van de gerechtelijke beslissingen waarbij zowel de besluiten tot afwijzing van de asielerzoeken als de gelijktijdig daarmee vastgestelde terugkeerbesluiten werden bevestigd, er niet aan in de weg staat dat de verwijdering van verzoekers wordt uitgesteld, zoals overigens in artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2008/115 is bepaald, wanneer deze verwijdering in strijd met het beginsel van non-refoulement is bevolen.
- 202 Hetzelfde geldt, zelfs indien zich sinds de vaststelling van de aanvankelijke terugkeerbesluiten geen nieuwe omstandigheden hebben voorgedaan, wanneer blijkt dat noch de bestuurlijke instantie die de verzoeken om internationale bescherming heeft afgewezen en de terugkeer heeft bevolen, noch de rechterlijke instantie die de geldigheid van deze besluiten heeft beoordeeld, anders dan volgens artikel 5 van richtlijn 2008/115 is vereist, naar behoren heeft onderzocht of het derde land dat in deze aanvankelijke terugkeerbesluiten werd genoemd, het beginsel van non-refoulement eerbiedigt.
- 203 Uit een en ander volgt dat op de tweede vraag, onder a) en b), moet worden geantwoord dat richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest en het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van loyale samenwerking, aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een asielerzoek is afgewezen bij een besluit dat is bevestigd door een definitieve gerechtelijke beslissing voordat werd vastgesteld dat dit besluit in strijd was met het Unierecht, de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 niet verplicht is dit verzoek ambtshalve opnieuw te onderzoeken. Artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 moet aldus worden uitgelegd dat het bestaan van een arrest van het Hof waarin wordt vastgesteld dat een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard omdat de verzoeker op het grondgebied van deze lidstaat is aangekomen via een staat waar hij niet is blootgesteld aan vervolging of aan gevaar voor ernstige schade of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd, in strijd is met het Unierecht, een nieuw element vormt bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in de zin van deze bepaling. Bovendien is deze bepaling niet van toepassing op een volgend verzoek in de zin van artikel 2, onder q), van deze richtlijn, wanneer

de beslissingsautoriteit vaststelt dat de definitieve afwijzing van het vorige verzoek in strijd was met het Unierecht. Deze autoriteit moet onvermijdelijk tot een dergelijke vaststelling komen wanneer deze strijdigheid voortvloeit uit een arrest van het Hof of incidenteel is vastgesteld door een nationale rechterlijke instantie.

Derde en vierde vraag

Opmerkingen vooraf

- 204 Met zijn derde en vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, vraagt de verwijzende rechter zich af welke uitlegging moet worden gegeven aan respectievelijk de bepalingen van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33 over bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken en de bepalingen van richtlijn 2008/115 over bewaring van derdelanders die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven, in het kader van het onderzoek van de rechtmatigheid van de onderbrenging van verzoekers in de hoofdgedingen in de sector van de Röske-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen.
- 205 De verwijzende rechter preciseert bovendien dat zijn derde vraag alleen hoeft te worden beantwoord indien het Hof van oordeel is dat verzoekers in de hoofdgedingen vanaf het tijdstip waarop zij zijn ondergebracht in de sector van de Röske-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, net als voordien binnen de werkingssfeer van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33 vallen en, omgekeerd, dat de vierde vraag alleen hoeft te worden beantwoord indien deze verzoekers volgens het Hof sinds die onderbrenging binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 vallen.
- 206 Derhalve moet worden bepaald of de situatie waarin verzoekers in de hoofdgedingen verkeren, vanaf het tijdstip waarop zij in deze sector van de Röske-transitzone zijn ondergebracht moet worden beoordeeld in het licht van richtlijn 2008/115 dan wel van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33.
- 207 In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat tegen de bestuurlijke besluiten waarbij de asielverzoeken van verzoekers in de hoofdgedingen zijn verworpen, geen rechtsmiddel meer openstond in de zin van hoofdstuk V van richtlijn 2013/32 toen zij werden ondergebracht in de sector van de Röske-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen. Derhalve moet worden geoordeeld dat over hun verzoeken om internationale bescherming op dat tijdstip een definitieve beslissing was genomen in de zin van artikel 2, onder e), van richtlijn 2013/32.
- 208 Hieruit volgt dat verzoekers in de hoofdgedingen vanaf dat tijdstip niet langer personen waren die om internationale bescherming verzoeken in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2013/32 en artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/33, zodat zij niet meer binnen de werkingssfeer van deze richtlijnen vielen.
- 209 In de tweede plaats moet worden benadrukt dat de derdelander, behoudens wanneer hem een verblijfsrecht of een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/115 is verleend, illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft in de zin van richtlijn 2008/115 zodra zijn verzoek om internationale bescherming in eerste aanleg door de beslissingsautoriteit is afgewezen, en dit ongeacht het feit dat toestemming is verleend om in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel tegen deze afwijzing op dit grondgebied te blijven (arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 59, en beschikking van 5 juli 2018, C e.a., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, punt 47).

- 210 Aangezien niet uit de aan het Hof overgelegde dossiers volgt dat aan verzoekers in de hoofdgedingen een verblijfsrecht of een verblijfsvergunning is verleend in de zin van artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/115, moeten zij vanaf de datum van het besluit waarbij hun asielverzoek in eerste instantie werd afgewezen, worden geacht illegaal op het Hongaarse grondgebied te verblijven. Sinds deze datum vallen zij dus binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115. De verwijzende rechter heeft immers uiteengezet dat de uitzonderingen van artikel 2, lid 2, van deze richtlijn niet op hen van toepassing zijn.
- 211 Aangezien de bestuurlijke besluiten waarbij de asielverzoeken van verzoekers in de hoofdgedingen werden afgewezen, zijn bevestigd door gerechtelijke beslissingen, kunnen zij bovendien in beginsel in bewaring worden gesteld met het oog op verwijdering voor zover aan de hieromtrent in richtlijn 2008/115 gestelde voorwaarden is voldaan.
- 212 Niettemin is het in de derde plaats van belang te benadrukken dat verzoekers in het hoofdgeding in zaak C-925/19 PPU tijdens de terechtzitting voor het Hof hebben vermeld dat een van hen een nieuw asielverzoek had ingediend, dat niet-ontvankelijk is verklaard. Hiertegen is die verzoeker opgekomen met een nog aanhangig beroep bij een andere rechterlijke instantie dan de verwijzende rechter.
- 213 Indien deze gegevens juist zijn, hetgeen de verwijzende rechter moet nagaan, moet die verzoeker vanaf de datum waarop hij zijn nieuwe asielverzoek heeft ingediend opnieuw worden beschouwd als een persoon die om internationale bescherming verzoekt en binnen de werkingssfeer van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33 valt. Daarbij komt bovendien dat, zelfs indien deze verzoeker vanaf de datum waarop zijn asielverzoek in eerste aanleg is afgewezen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt, hij niet krachtens artikel 15 van deze richtlijn in bewaring kan worden gehouden zolang het beroep tegen een dergelijke afwijzing aanhangig is (arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punten 61 en 62).
- 214 In deze omstandigheden moet zowel de derde als de vierde vraag worden beantwoord om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven.

Vraag of er sprake is van bewaring

- 215 Met zijn derde vraag, onder b), en zijn vierde vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 en artikel 16 van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat de aan een derdelander opgelegde verplichting om permanent te verblijven in een aan de buitengrens van een lidstaat gelegen transitzone vanwaaruit hij in welke richting dan ook niet op rechtmatige wijze vrijwillig kan vertrekken, „bewaring” vormt in de zin van deze richtlijnen.

– Begrip „bewaring”

- 216 Aangaande in de eerste plaats het begrip „bewaring” in de zin van richtlijn 2013/33 moet, gelet op de in punt 113 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, ten eerste worden benadrukt dat dit begrip overeenkomstig artikel 2, onder h), van deze richtlijn wordt opgevat als het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat op een bepaalde plaats waar de betrokkene geen bewegingsvrijheid geniet.
- 217 Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dus dat bewaring vrijheidsbeneming veronderstelt – en niet een eenvoudige beperking van de bewegingsvrijheid –, hetgeen wordt gekenmerkt door het feit dat de betrokkene op een bepaalde plaats afgezonderd van de rest van de bevolking wordt vastgehouden.

- 218 Een dergelijke uitlegging wordt ten tweede bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling. Uit titel 3, punt 4, van de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten [COM(2008) 815 definitief], dat aan richtlijn 2013/33 ten grondslag ligt, volgt namelijk dat het in deze richtlijn met het begrip „bewaring” ingestelde juridische regime berust op de aanbeveling van het Comité van ministers van de Raad van Europa On measures of detention of asylum seekers (inzake detentiemaatregelen voor asielzoekers) van 16 april 2003, en op de Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers (richtsnoeren over de criteria en normen die van toepassing zijn op de detentie van asielzoekers) van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) van 26 februari 1999 (zie in die zin arresten van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 63, en 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 46).
- 219 In deze aanbeveling worden detentiemaatregelen voor asielzoekers gedefinieerd als „het vasthouden van asielzoekers binnen een strikt afgebakend of beperkt terrein waar zij geen vrijheid genieten”, met de precisering evenwel dat „personen aan wie beperkingen zijn opgelegd inzake hun woon- of verblijfplaats over het algemeen niet worden beschouwd als personen die zijn onderworpen aan detentiemaatregelen”.
- 220 Voorts definiëren de genoemde richtsnoeren van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen detentie van asielzoekers als „vrijheidsbeneming of afzondering op een afgesloten plaats die een asielzoeker niet mag verlaten, waaronder – maar niet uitsluitend – gevangenissen of detentiecentra, gesloten opvangcentra, inrichtingen voor vreemdelingenbewaring en instellingen die met dat doel zijn gebouwd”, waarbij wordt gespecificeerd dat „het verschil tussen vrijheidsbeneming (detentie) en minder vergaande beperkingen van de bewegingsvrijheid ,een verschil van mate of intensiteit is en geen wezenlijk of essentieel verschil”.
- 221 Ten derde blijkt ook uit de context van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 dat bewaring moet worden opgevat als een als uiterste middel toe te passen dwangmaatregel die meer omvat dan het beperken van de bewegingsvrijheid van de persoon die om internationale bescherming verzoekt.
- 222 Zo bepaalt artikel 8, lid 2, van deze richtlijn dat bewaring alleen kan worden bevolen wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Bovendien zorgen de lidstaten er krachtens artikel 8, lid 4, van deze richtlijn voor dat in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of de verplichting om op een bepaalde plaats te blijven. Dit laatste alternatief voor bewaring moet worden opgevat als een verwijzing naar de beperkingen van de bewegingsvrijheid van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, welke beperkingen op grond van artikel 7 van richtlijn 2013/33 zijn toegestaan, met dien verstande dat dergelijke beperkingen overeenkomstig dit artikel de onvervreembare sfeer van het privéleven niet mogen aantasten en voldoende bewegingsvrijheid moeten bieden om ervoor te zorgen dat alle voorzieningen die deze richtlijn biedt, toegankelijk zijn.
- 223 Uit het voorgaande volgt dat de bewaring in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, een dwangmaatregel vormt die deze persoon zijn bewegingsvrijheid ontnemt door hem te bevelen permanent op een beperkt en afgesloten terrein te blijven.
- 224 Aangaande in de tweede plaats het begrip „bewaring” in de zin van richtlijn 2008/115, moet worden opgemerkt dat noch artikel 16 noch enige andere bepaling van deze richtlijn een definitie van dit begrip bevat. Evenwel wijst niets erop dat de Uniewetgever het begrip „bewaring” in de context van richtlijn 2008/115 een andere betekenis heeft willen geven dan die welke dit begrip in de context van richtlijn 2013/33 heeft. Overigens wordt in richtlijn 2013/33 en in het bijzonder in artikel 8, lid 3, onder d), ervan, bij de gevallen waarin „bewaring” in de zin van deze richtlijn is toegestaan,

uitdrukkelijk een geval genoemd waarin de betrokken derdelander zich al in bewaring bevindt in het kader van een terugkeerprocedure uit hoofde van richtlijn 2008/115, wat de uitlegging bevestigt volgens welke het begrip „bewaring” in de zin van deze twee richtlijnen duidt op één en dezelfde situatie.

225 Uit een en ander volgt dat de „bewaring” van een illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende derdelander in de zin van richtlijn 2008/115, een dwangmaatregel vormt van dezelfde aard als de bewaring zoals gedefinieerd in artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 en beschreven in punt 223 van dit arrest.

– *Onderbrengingsvoorwaarden in de hoofdgedingen*

226 Zoals is opgemerkt in de punten 68 tot en met 70 van dit arrest, volgt uit de verwijzingsbeslissingen dat verzoekers in de hoofdgedingen sinds de datum waarop zij het Hongaarse grondgebied zijn binnengekomen permanent moeten verblijven in de Röske-transitzone, die omheind is met hoge hekken en prikkeldraad. Volgens de verwijzende rechter zijn deze verzoekers gehuisvest in containers met een oppervlakte van niet meer dan 13 m². Zij mogen niet zonder toestemming bezoek ontvangen van personen van buiten deze zone en binnen deze zone hebben zij slechts beperkte bewegingsmogelijkheden, waarbij zij worden bewaakt door leden van ordediensten die permanent in deze zone en de directe omgeving ervan aanwezig zijn.

227 Zoals de advocaat-generaal in punt 167 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, volgt dus uit de aan het Hof overgelegde dossiers dat de onderbrenging van verzoekers in de hoofdgedingen in de Röske-transitzone zich niet onderscheidt van een bewaringsregime.

228 In dit verband moet worden benadrukt dat het door de Hongaarse regering in haar schriftelijke opmerkingen en tijdens de terechtzitting aangevoerde argument dat verzoekers in de hoofdgedingen vrij zijn om de Röske-transitzone te verlaten om naar Servië te gaan, niet kan afdoen aan het oordeel dat de onderbrenging van deze verzoekers in deze zone zich niet onderscheidt van een bewaringsregime.

229 Het staat niet aan het Hof om in het kader van deze zaken uitspraak te doen over de vraag of de handelwijze van de Servische autoriteiten in overeenstemming is met de overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Servië, maar uit de verwijzingsbeslissingen blijkt immers uitdrukkelijk – en door de Hongaarse regering is overigens niet betwist – dat een eventuele binnenkomst van verzoekers in de hoofdgedingen in Servië door dit derde land als illegaal zou worden beschouwd en zij hier bijgevolg aan sancties zouden kunnen worden onderworpen. Met name om deze reden kunnen deze verzoekers dus niet worden geacht daadwerkelijk een mogelijkheid te hebben om de Röske-transitzone te verlaten.

230 Zoals verzoekers in het hoofdgeding in zaak C-925/19 PPU in essentie benadrukken, dreigen deze verzoekers, door het Hongaarse grondgebied te verlaten, voorts alle mogelijkheden te verliezen om in Hongarije de vluchtelingenstatus te krijgen. Volgens § 80/J van de asielwet kunnen zij een nieuw asielverzoek immers alleen indienen in een van de twee transitzones, namelijk de Röske-transitzone en de Tompa-transitzone (Hongarije). Bovendien volgt uit § 80/J van deze wet dat de asielautoriteit de procedure inzake internationale bescherming kan beëindigen indien de verzoeker een van deze twee zones verlaat, zonder dat tegen die beslissing in een bestuurlijke procedure kan worden opgekomen.

231 Uit een en ander volgt dat op de derde vraag, onder b), en de vierde vraag, onder a), moet worden geantwoord dat de richtlijnen 2008/115 en 2013/33 aldus moeten worden uitgelegd dat de aan een derdelander opgelegde plicht om permanent te verblijven in een transitzone die zich op een beperkt en afgesloten terrein bevindt, waarbinnen deze derdelander slechts beperkte bewegingsmogelijkheden

heeft en bewaakt wordt, en welk terrein hij in welke richting dan ook niet op rechtmatige wijze vrijwillig kan verlaten, een vrijheidsbeneming is die kenmerkend is voor „bewaring” in de zin van deze richtlijnen.

Voorwaarden voor bewaring bedoeld in de richtlijnen 2013/32 en 2013/33

– Artikel 43 van richtlijn 2013/32

- 232 Met zijn derde vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 43 van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt gedurende een periode van meer dan vier weken in bewaring wordt gehouden in een transitzone.
- 233 Vooraf moet worden benadrukt dat de Hongaarse regering betwist dat de asielverzoeken van verzoekers in de hoofdgedingen zijn behandeld volgens een procedure die is gebaseerd op de nationale bepalingen ter omzetting van artikel 43 van richtlijn 2013/32.
- 234 Evenwel moet in herinnering worden gebracht dat de verwijzende rechter als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen alsook om de feiten van het bij hem aanhangige geding vast te stellen en te beoordelen en daaruit de consequenties te trekken voor de door hem te geven beslissing (zie in die zin arresten van 11 december 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, punt 18, en 30 januari 2020, I.G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, punt 50). Dit betekent dat het Hof zich voor de toepassing van de relevante nationale regeling alleen mag laten leiden door de feiten die de verwijzende rechterlijke instantie als vaststaand beschouwt en niet gebonden kan zijn door hypothesen die door een van de partijen in het hoofdgeding zijn geformuleerd (zie in die zin arresten van 8 juni 2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, punt 36, en 2 april 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, punt 22).
- 235 Gelet op deze kanttekening moet in de eerste plaats worden benadrukt dat artikel 43, lid 1, van richtlijn 2013/32 de lidstaten de mogelijkheid biedt om specifieke procedures in te voeren om aan hun grenzen of in hun transitzones een beslissing te nemen over ofwel de ontvankelijkheid krachtens artikel 33 van deze richtlijn van een verzoek om internationale bescherming dat op deze plaatsen is gedaan, ofwel, in een van de in artikel 31, lid 8, van deze richtlijn genoemde gevallen, over de inhoud van dit verzoek, voor zover deze procedures in overeenstemming zijn met de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II van deze richtlijn. Krachtens artikel 43, lid 2, van richtlijn 2013/32 moeten deze specifieke procedures binnen een redelijke termijn worden gevoerd, met dien verstande dat de betrokken lidstaat, wanneer niet binnen vier weken is besloten om het verzoek om internationale bescherming af te wijzen, aan de verzoeker toegang tot zijn grondgebied moet verlenen en diens verzoek na afloop van deze termijn van vier weken moet worden behandeld overeenkomstig de op grond van het gewone recht te volgen procedure.
- 236 Uit overweging 38 van richtlijn 2013/32 volgt eveneens dat het de bedoeling is de lidstaten met een dergelijke grensprocedure de mogelijkheid te bieden een beslissing te nemen over verzoeken om internationale bescherming die zijn gedaan aan de grens of in een transitzone van een lidstaat voordat een beslissing over de toegang van de verzoekers tot zijn grondgebied wordt genomen.
- 237 Het is de lidstaten dus toegestaan om personen die om internationale bescherming verzoeken de verplichting op te leggen om maximaal vier weken aan hun grenzen of in een van hun transitzones te verblijven om, alvorens te beslissen of deze personen recht hebben op toegang tot hun grondgebied, te onderzoeken of hun verzoek niet-ontvankelijk is krachtens artikel 33 van richtlijn 2013/32 dan wel of dit ongegrond moet worden verklaard overeenkomstig artikel 31, lid 8, van deze richtlijn.

- 238 Een dergelijke situatie wordt bedoeld in artikel 8, lid 3, onder c), van richtlijn 2013/33, krachtens welke bepaling de lidstaten een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring kunnen houden om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over zijn recht om het grondgebied te betreden. Voor het overige verwijzen artikel 10, lid 5, en artikel 11, lid 6, van richtlijn 2013/33 uitdrukkelijk naar de wijze waarop een persoon die om internationale bescherming verzoekt, aan een grenspost of in een transitzone in bewaring kan worden gehouden in het kader van de toepassing van de specifieke procedures van artikel 43 van richtlijn 2013/32.
- 239 Hieruit volgt dat het de lidstaten op grond van artikel 43 van richtlijn 2013/32 is toegestaan om de personen die om internationale bescherming verzoeken en zich melden bij hun grenzen, in bewaring te stellen in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 onder de voorwaarden die in dit artikel 43 zijn genoemd en met het doel de doeltreffendheid van de daarin opgenomen procedures te waarborgen.
- 240 Uit dit artikel 43, leden 1 en 2, volgt dat bewaring die is gebaseerd op deze bepalingen niet langer dan vier weken mag duren. Hoewel daarin niet wordt gespecificeerd op welke datum deze termijn begint te lopen, moet worden vastgesteld dat een dergelijke termijn aanvangt op de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2013/32, welke datum geacht moet worden die te zijn waarop de procedure voor de behandeling van een dergelijk verzoek begint.
- 241 Hieruit volgt dat de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt voor een periode van meer dan vier weken in een transitzone, te rekenen vanaf de indiening van zijn verzoek in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2013/32, niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 43, leden 1 en 2, van deze richtlijn.
- 242 Niettemin moet in de tweede plaats worden opgemerkt dat wanneer het door een massale aankomst van personen die om internationale bescherming verzoeken voor de lidstaten onmogelijk is om de door hen krachtens artikel 43, lid 1, van deze richtlijn ingestelde specifieke procedures aan hun grenzen of in hun transitzones toe te passen, volgens artikel 43, lid 3, van richtlijn 2013/32 de toepassing van deze procedures kan worden voortgezet indien en zolang de personen die om internationale bescherming verzoeken op normale wijze worden ondergebracht op plaatsen nabij deze grenzen of transitzones.
- 243 Lid 3 van artikel 43 van richtlijn 2013/32 stelt de lidstaten dus in staat om in de specifieke situatie van een massale aankomst van personen die om internationale bescherming verzoeken, de in lid 1 van dit artikel bedoelde procedures te blijven toepassen, zelfs indien de termijn van vier weken waarbinnen deze procedures overeenkomstig lid 2 van dit artikel gewoonlijk moeten worden gevoerd, is verstreken.
- 244 Evenwel volgt uit de bewoordingen van artikel 43, lid 3, van deze richtlijn dat dergelijke procedures alleen verder kunnen worden toegepast voor zover de personen die om internationale bescherming verzoeken aan het eind van de in lid 2 van dit artikel bedoelde termijn van vier weken op normale wijze worden ondergebracht op plaatsen nabij de grens of de transitzone.
- 245 Door te eisen dat deze verzoekers op normale wijze worden ondergebracht, sluit artikel 43, lid 3, van richtlijn 2013/32 noodzakelijkerwijs uit dat zij in bewaring kunnen blijven. De voorwaarden voor een normale onderbrenging van personen die om internationale bescherming verzoeken, zijn immers geregeld in de artikelen 17 en 18 van richtlijn 2013/33, waarin is bepaald dat iedere persoon die om internationale bescherming verzoekt in beginsel recht heeft op een uitkering waarmee hij een onderkomen kan bekostigen of op huisvesting in natura op een andere plaats dan een opvangcentrum.

- 246 Hieruit volgt dat artikel 43, lid 3, van richtlijn 2013/32 een lidstaat niet de bevoegdheid verleent om personen die om internationale bescherming verzoeken langer dan de in punt 241 van dit arrest genoemde periode van vier weken in bewaring te houden aan zijn grenzen of in een van zijn transitzones, zelfs niet wanneer het door een massale aankomst van personen die om internationale bescherming verzoeken onmogelijk is om de in artikel 43, lid 1, van deze richtlijn ingestelde specifieke procedures binnen een dergelijke termijn toe te passen.
- 247 Niettemin moet hieraan worden toegevoegd dat deze verzoekers weliswaar krachtens artikel 43, lid 2, van richtlijn 2013/32 na afloop van een dergelijke periode van vier weken in beginsel het grondgebied van de betrokken lidstaat mogen binnenkomen, maar dat lid 3 van dit artikel deze lidstaat desondanks toestaat om hun bewegingsvrijheid te beperken tot een zone nabij zijn grens of transitzones overeenkomstig artikel 7 van richtlijn 2013/33.
- 248 Uit een en ander volgt dat op de derde vraag, onder a), moet worden geantwoord dat artikel 43 van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling niet toestaat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt langer dan vier weken in bewaring wordt gehouden in een transitzone.

– Artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33

- 249 Met zijn derde vraag, onder c) en d), wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat, ten eerste, een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring wordt gehouden op de enkele grond dat hij niet in zijn behoeften kan voorzien; dat, ten tweede, deze bewaring plaatsvindt zonder dat daaraan voorafgaand een besluit is vastgesteld waarbij de bewaring wordt bevolen en zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke maatregel zijn onderzocht; dat, ten derde, de aldus in bewaring gehouden verzoeker geen rechtsmiddel ter beschikking staat om de rechtmatigheid van zijn inbewaringstelling en de handhaving daarvan te betwisten, en dat, ten vierde, niet is bepaald hoe lang de bewaring exact zal duren.
- 250 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 een uitputtende opsomming bevat van de gronden waarop de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, kan worden gerechtvaardigd en dat elk van die gronden beantwoordt aan een specifieke behoefte en naar zijn aard autonoom is (arresten van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 59, en 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 42).
- 251 Zoals de advocaat-generaal in punt 189 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft geen van de in artikel 8, lid 3, eerste alinea, van deze richtlijn vermelde gronden betrekking op het geval van een persoon die om internationale bescherming verzoekt en niet in zijn behoeften kan voorzien.
- 252 Zoals in overweging 17 van deze richtlijn staat te lezen, gelden de in deze richtlijn vermelde gronden voor vreemdelingenbewaring voorts weliswaar onverminderd andere bewaringsgronden – met inbegrip van bewaringsgronden in het kader van een strafprocedure – die van toepassing zijn krachtens het nationale recht en geen verband houden met het verzoek om internationale bescherming van de derdelander of staatloze, doch dit neemt niet weg dat de lidstaten er bij het instellen van dergelijke bewaringsgronden voor moeten zorgen dat zij de beginselen en doelstellingen van richtlijn 2013/33 in acht nemen (zie in die zin arrest van 6 december 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 46).

- 253 Uit artikel 17, lid 3, van richtlijn 2013/33 blijkt immers dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg beschikbaar zijn voor iedere persoon die om internationale bescherming verzoekt en niet genoeg middelen heeft om ten eerste een levensstandaard te hebben die voldoende is om zijn gezondheid te verzekeren en ten tweede in zijn bestaan te voorzien.
- 254 Hieruit volgt dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en niet over bestaansmiddelen beschikt, een uitkering moet krijgen waarmee hij een onderkomen kan bekostigen of huisvesting in natura op een van de in artikel 18 van deze richtlijn bedoelde plaatsen, die onderscheiden moeten worden van de in artikel 10 van deze richtlijn bedoelde opvangcentra. Het toekennen van huisvesting in natura in de zin van dit artikel 18 aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt en niet beschikt over bestaansmiddelen, kan dus niet tot gevolg hebben dat hem zijn bewegingsvrijheid wordt ontnomen, onder voorbehoud van de sancties die hem ingevolge artikel 20 van deze richtlijn kunnen worden opgelegd (zie in die zin arrest van 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punt 52).
- 255 Zonder dat de vraag hoeft te worden gesteld of de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt op de grond dat hij niet in zijn behoeften kan voorzien, bewaring is op een grond die losstaat van zijn hoedanigheid van persoon die om internationale bescherming verzoekt, volstaat het dus om op te merken dat een dergelijke grond in ieder geval afbreuk doet aan de wezenlijke inhoud van de materiële opvangvoorzieningen die hem tijdens de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming moeten worden toegekend en bijgevolg noch de beginselen noch de doelstellingen van richtlijn 2013/33 in acht neemt.
- 256 Uit het voorgaande volgt dat artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 eraan in de weg staat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring wordt gehouden enkel omdat hij niet in zijn behoeften kan voorzien.
- 257 In de tweede plaats wordt de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt overeenkomstig artikel 9, lid 2, van richtlijn 2013/33 schriftelijk bevolen door een rechterlijke of bestuurlijke instantie en moeten in het bevel tot bewaring bovendien de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop het gebaseerd is.
- 258 Voorts is in artikel 8, lid 2, van deze richtlijn bepaald dat bewaring alleen is toegestaan in de gevallen waarin zulks nodig blijkt op grond van een individuele beoordeling van elk geval en wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Hieruit volgt dat de nationale autoriteiten een persoon die om internationale bescherming verzoekt alleen in bewaring kunnen houden nadat per geval is nagegaan of een dergelijke bewaring evenredig is aan de ermee nagestreefde doelen (arrest van 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 48).
- 259 Uit een en ander volgt dat artikel 8, leden 2 en 3, en artikel 9, lid 2, van richtlijn 2013/33 eraan in de weg staan dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring wordt gehouden zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van deze maatregel vooraf zijn onderzocht en zonder dat een bestuurlijke of rechterlijke beslissing is vastgesteld waarin is vermeld op welke feitelijke en juridische gronden een dergelijke bewaring wordt bevolen.
- 260 In de derde plaats schrijft artikel 9, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 voor dat wanneer de bewaring van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, wordt bevolen door een bestuurlijke instantie, de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de in bewaring gehouden persoon voor zorgen dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. Bovendien bepaalt artikel 9, lid 5, van deze richtlijn dat de handhaving van de bewaring, op verzoek van de verzoeker en/of ambtshalve, met redelijke tussenpozen door een rechterlijke instantie opnieuw wordt gezien.

- 261 Uit een en ander volgt dat artikel 9, leden 3 en 5, van richtlijn 2013/33 eraan in de weg staat dat een lidstaat niet voorziet in rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van het bestuurlijke besluit waarbij de bewaring wordt bevolen van de persoon die om internationale bescherming verzoekt.
- 262 In de vierde plaats wordt volgens artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/33 een persoon die om internationale bescherming verzoekt slechts voor een zo kort mogelijke termijn in bewaring gehouden en slechts zolang de grond voor zijn bewaring van toepassing is. Tevens moeten volgens deze bepaling de bestuurlijke procedures die verband houden met deze bewaringsgrond met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd en is vertraging in deze procedures die niet aan de verzoeker kan worden toegeschreven geen reden om de bewaring te laten voortduren.
- 263 Daarentegen is in richtlijn 2013/33 in geen enkele bepaling een bepaalde termijn vastgelegd na afloop waarvan de lidstaten gehouden zijn om de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken te beëindigen. In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 9 van het voorstel voor een richtlijn [COM(2008) 815 definitief] weliswaar uitdrukkelijk bepaalde dat in het bevel tot bewaring de maximumtermijn van bewaring moest worden gespecificeerd, maar dat dit vereiste niet voorkomt in de definitieve tekst van richtlijn 2013/33.
- 264 Het is evenwel van belang hieraan toe te voegen dat het ontbreken van een maximumduur van de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt alleen strookt met het hem toekomende recht op vrijheid zoals dat is vastgelegd in artikel 6 van het Handvest, voor zover deze verzoeker, zoals volgens artikel 9 van richtlijn 2013/33 is vereist, doeltreffende procedurele waarborgen geniet waarmee zijn bewaring kan worden beëindigd zodra deze niet langer noodzakelijk is of niet langer evenredig is aan het ermee nagestreefde doel. In het bijzonder wanneer de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt niet aan een termijn is gebonden, moet de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 met de nodige zorgvuldigheid handelen (zie naar analogie EHRM, 22 juni 2017, S.M.M. tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:2017:0622JUD 007745012, § 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 265 Hieruit volgt dat artikel 9 van richtlijn 2013/33 niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat waarin geen termijn is opgenomen na afloop waarvan de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt automatisch onrechtmatig wordt geacht, voor zover deze lidstaat ervoor zorgt dat de bewaring slechts duurt zolang de grond die deze rechtvaardigt van toepassing blijft en de bestuurlijke procedures die met deze grond verband houden, zorgvuldig worden uitgevoerd.
- 266 Uit een en ander volgt dat op de derde vraag, onder c) en d), moet worden geantwoord dat de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat, ten eerste, een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring wordt gehouden op de enkele grond dat hij niet in zijn behoeften kan voorzien; dat, ten tweede, deze bewaring plaatsvindt zonder dat daaraan voorafgaand een met redenen omkleed besluit is vastgesteld waarbij de bewaring wordt bevolen en zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke maatregel zijn onderzocht, en dat, ten derde, het bestuurlijke besluit waarbij de bewaring van deze verzoeker is bevolen niet aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen. Artikel 9 van deze richtlijn moet daarentegen aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten er niet toe verplicht een maximumduur voor de bewaring vast te stellen voor zover in hun nationale recht is gewaarborgd dat de bewaring slechts duurt zolang de grond die deze rechtvaardigt van toepassing blijft en de bestuurlijke procedures die met deze grond verband houden, zorgvuldig worden uitgevoerd.

In richtlijn 2008/115 gestelde voorwaarden voor bewaring

- 267 Met zijn vierde vraag, onder b), c) en d), wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de artikelen 15 en 16 van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat, ten eerste, een derdelander in bewaring wordt gehouden op de enkele grond dat tegen hem een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en hij niet in zijn behoeften kan voorzien; dat, ten tweede, deze bewaring plaatsvindt zonder dat daaraan voorafgaand een besluit is vastgesteld waarbij de bewaring wordt bevolen en zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke maatregel zijn onderzocht; dat, ten derde, de in bewaring gehouden persoon geen rechtsmiddel ter beschikking staat om de rechtmatigheid van zijn inbewaringstelling en de handhaving daarvan te betwisten, en dat, ten vierde, niet is bepaald hoe lang de bewaring exact zal duren.
- 268 In de eerste plaats blijkt uitdrukkelijk uit artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/115 dat de bewaring van een derdelander die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, bij gebreke van andere afdoende maar minder dwingende maatregelen die doeltreffend kunnen worden toegepast, slechts gerechtvaardigd kan zijn om diens terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien er risico op onderduiken bestaat of indien deze derdelander de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.
- 269 Dus enkel in het geval waarin de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit – door middel van verwijdering – in gevaar dreigt te komen door het gedrag van de betrokkene, hetgeen per geval moet worden beoordeeld, kunnen de lidstaten laatstgenoemde zijn vrijheid ontnemen door hem in bewaring te stellen (arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 39).
- 270 Derhalve is de omstandigheid dat tegen de derdelander een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en hij niet in staat is om in zijn behoeften te voorzien, niet voldoende om hem op grond van artikel 15 van richtlijn 2008/115 in bewaring te houden.
- 271 Dit is immers geen omstandigheid waarin de doelmatigheid van de terugkeer- en verwijderingsprocedures in gevaar zou komen als er geen bewaringsmaatregel werd opgelegd (zie in die zin arrest van 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punten 68 en 70).
- 272 Uit een en ander volgt dat artikel 15 van richtlijn 2008/115 eraan in de weg staat dat een derdelander in bewaring wordt gehouden enkel omdat tegen hem een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en hij niet in zijn behoeften kan voorzien.
- 273 In de tweede plaats volgt uit artikel 15, lid 2, van richtlijn 2008/115 dat de bewaring door een bestuurlijke of rechterlijke instantie moet worden gelast bij een schriftelijke handeling, met opgave van de feitelijke en juridische gronden waarop deze bewaring gebaseerd is. De verplichting tot mededeling van deze gronden is vereist zowel om de betrokkene de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft zich tot de bevoegde rechter te wenden, als om die rechter ten volle in staat te stellen om de controle van de rechtmatigheid van de betrokken handeling uit te oefenen (arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punten 41 en 45).
- 274 Zoals in de overwegingen 13, 16 en 24 van richtlijn 2008/115 uiteen wordt gezet, is bovendien elke krachtens deze richtlijn gelaste bewaring strikt afgebakend door de bepalingen van hoofdstuk IV ervan, zodat wordt verzekerd, ten eerste, dat vanuit het oogpunt van middelen en doelstellingen het evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd en, ten tweede, dat de grondrechten van de betrokken derdelanders in acht worden genomen. Zo volgt uit artikel 15, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn dat bewaring alleen kan worden bevolen nadat is onderzocht of andere minder dwingende maatregelen niet afdoende zouden zijn. Zoals in overweging 6 van deze richtlijn wordt bevestigd, moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen, waaronder bewaringsbevelen,

voorts overeenkomstig de algemene beginselen van het Unierecht per geval worden vastgesteld en op objectieve criteria berusten (zie in die zin arrest van 5 juni 2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punten 55 en 70).

- 275 Uit een en ander volgt dat artikel 15, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/115 eraan in de weg staat dat een illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende derdelander in bewaring wordt gehouden zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van deze maatregel vooraf zijn onderzocht en een bewaringsbevel is vastgesteld waarin de feitelijke en juridische gronden zijn vermeld waarop deze bewaring gebaseerd is.
- 276 In de derde plaats bepaalt artikel 15, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2008/115 dat wanneer de bewaring is bevolen door een bestuurlijke instantie, de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de betrokken derdelander voor zorgen dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. Bovendien moet de toetsing volgens artikel 15, lid 3, van deze richtlijn in het geval van een lange periode van bewaring aan controle door een rechterlijke autoriteit worden onderworpen.
- 277 Uit het voorgaande volgt dat artikel 15, leden 2 en 3, van richtlijn 2008/115 eraan in de weg staat dat een lidstaat niet voorziet in een rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van het bestuurlijke besluit waarbij de bewaring wordt bevolen van een illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijvende derdelander.
- 278 In de vierde plaats blijkt uit artikel 15, lid 1, laatste alinea, en lid 4, van richtlijn 2008/115 dat de bewaring van een illegaal verblijvende derdelander zo kort mogelijk moet zijn en niet langer mag duren dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering, met dien verstande dat indien blijkt dat er geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is of dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden die de bewaring rechtvaardigden, de bewaring niet langer gerechtvaardigd is en de betrokkene onmiddellijk moet worden vrijgelaten.
- 279 Bovendien is in artikel 15, leden 5 en 6, van deze richtlijn bepaald dat elke lidstaat een maximale bewaringsduur vaststelt die niet meer dan zes maanden mag bedragen, alsook dat deze periode slechts in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden kan worden verlengd en dat dit uitsluitend mogelijk is in gevallen waarin, alle redelijke inspanningen ten spijt, de verwijdering wellicht meer tijd zal vergen omdat de betrokken derdelander niet meewerkt, of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten. Aangezien het in geen geval is toegestaan dat deze maximumtermijn wordt overschreden, moet de in bewaring gehouden persoon in ieder geval onmiddellijk worden vrijgelaten zodra de maximale bewaringsduur van 18 maanden is bereikt (zie in die zin arrest van 30 november 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punten 60 en 69).
- 280 Hieruit volgt dat artikel 15, lid 1 en leden 4 tot en met 6, van richtlijn 2008/115 in de weg staat aan een regeling van een lidstaat waarin, ten eerste, niet is bepaald dat de bewaring van een illegaal verblijvende derdelander na een maximumtermijn van 18 maanden automatisch als onrechtmatig wordt beschouwd en, ten tweede, niet wordt gewaarborgd dat deze bewaring niet langer duurt dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering.
- 281 Uit een en ander volgt dat op de vierde vraag, onder b), c) en d), moet worden geantwoord dat artikel 15 van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat, ten eerste, een derdelander in bewaring wordt gehouden op de enkele grond dat tegen hem een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en hij niet in zijn behoeften kan voorzien; dat, ten tweede, deze bewaring plaatsvindt zonder dat daaraan voorafgaand een met redenen omkleed besluit is vastgesteld waarbij de bewaring wordt bevolen en zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke maatregel zijn onderzocht; dat, ten derde, het bestuurlijke besluit waarbij de bewaring van deze verzoeker werd bevolen niet aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen, en dat, ten vierde, deze bewaring langer mag duren dan 18 maanden en mag worden gehandhaafd terwijl de voorbereiding van de verwijdering niet voortvarend wordt uitgevoerd.

Gevolgen van onrechtmatige bewaring

- 282 Met zijn derde vraag, onder e), en zijn vierde vraag, onder e), wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht, en in het bijzonder artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt of van een illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende derdelander kennelijk in strijd is met de regels van het Unierecht, een rechterlijke instantie van een lidstaat bij wijze van voorlopige maatregel de bevoegde nationale autoriteit kan verplichten om de onrechtmatig in bewaring gehouden persoon een onderkomen toe te wijzen op een locatie die geen plaats van bewaring is.
- 283 Vooraf moet worden benadrukt dat volgens de verwijzende rechter noch het bestuurlijke besluit waarbij werd bevolen verzoekers in de hoofdgedingen onder te brengen in de asielsector van de Röske-transitzone, noch het besluit waarbij werd bevolen hen onder te brengen in de sector van deze zone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, door een rechter kan worden getoetst.
- 284 Ter terechtzitting voor het Hof heeft de Hongaarse regering niettemin gewezen op bepaalde procedurevoorschriften waarmee de onderbrenging in deze transitzone volgens haar aan een rechterlijke toetsing kan worden onderworpen die voldoet aan de vereisten van het Unierecht.
- 285 Het staat uiteindelijk aan de nationale rechter, die als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, om na te gaan of een rechterlijke instantie krachtens dit recht beschikt over de mogelijkheid om te toetsen of het rechtmatig was om verzoekers in de hoofdgedingen in de Röske-transitzone onder te brengen en deze onderbrenging te laten voortduren.
- 286 Zoals in essentie is benadrukt in punt 234 van dit arrest, mag het Hof zich daarom alleen laten leiden door de feiten die de verwijzende rechterlijke instantie als vaststaand beschouwt, en kan het niet gebonden zijn door hypothesen die door een van de partijen in het hoofdgeding zijn geformuleerd.
- 287 Het staat dus aan het Hof om in de eerste plaats bepalen of de verwijzende rechter, gesteld dat hij van oordeel is dat de onderbrenging van verzoekers in de hoofdgedingen in de sector van de Röske-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, bewaring vormt, zich krachtens het Unierecht bevoegd kan verklaren om de rechtmatigheid van een dergelijke bewaring te toetsen, ondanks het feit dat geen enkele nationale bepaling een dergelijke rechterlijke toetsing mogelijk maakt.
- 288 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat artikel 15 van richtlijn 2008/115 onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is en derhalve rechtstreekse werking heeft (zie in die zin arresten van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punten 46 en 47, en 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 54). Om soortgelijke redenen moet artikel 9 van richtlijn 2013/33 ook geacht worden een dergelijke werking te hebben.
- 289 Daarnaast geven artikel 15, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, van richtlijn 2013/33 op het betrokken gebied een concrete invulling aan het in artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op effectieve rechterlijke bescherming. Zoals in punt 140 van dit arrest is benadrukt, volstaat dit artikel 47 op zichzelf en hoeft het niet door bepalingen van het Unierecht of van nationaal recht te worden verduidelijkt om particulieren een recht te verlenen dat zij zonder meer kunnen inroepen.
- 290 Ten tweede is een nationale regeling die niet waarborgt dat de rechtmatigheid van het bestuurlijke besluit waarbij de bewaring wordt bevolen van een persoon die om internationale bescherming verzoekt of van een illegaal verblijvende derdelander, niet alleen in strijd met artikel 15, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, van richtlijn 2013/33, zoals in de punten 261 en 277 van dit arrest is opgemerkt, maar schendt een dergelijke regeling ook de wezenlijke inhoud van het in

artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op effectieve rechterlijke bescherming, aangezien daardoor absoluut wordt verhinderd dat een rechter uitspraak doet over de eerbiediging van de door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden van een in bewaring gehouden derdelander.

- 291 Derhalve en om vergelijkbare redenen als die welke in de punten 138 tot en met 146 van dit arrest zijn uiteengezet, leggen het beginsel van voorrang van het Unierecht en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest, de verwijzende rechter de plicht op om, indien hij van oordeel is dat verzoekers in de hoofdgedingen in bewaring worden gehouden, zich bevoegd te verklaren om de rechtmatigheid van een dergelijke bewaring te onderzoeken en indien nodig elke nationale bepaling die hem verbiedt aldus te handelen, buiten toepassing te laten.
- 292 In de tweede plaats moet worden benadrukt dat artikel 15, lid 2, laatste alinea, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, laatste alinea, van richtlijn 2013/33 uitdrukkelijk bepalen dat wanneer de bewaring als onrechtmatig wordt beoordeeld, de betrokken persoon onmiddellijk moet worden vrijgelaten.
- 293 Hieruit volgt dat de nationale rechter in een dergelijk geval zijn beslissing in de plaats moet kunnen stellen van die van de bestuurlijke autoriteit die de bewaring heeft bevolen en ofwel een alternatief voor de bewaring ofwel de invrijheidstelling van de betrokken persoon moet kunnen uitspreken (zie in die zin arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 62). Een alternatief voor de bewaring kan echter alleen worden overwogen wanneer de grond waarop de bewaring van de betrokken persoon werd gerechtvaardigd geldig was en geldig blijft, maar deze bewaring niet of niet langer noodzakelijk is of evenredig is aan deze grond.
- 294 Derhalve verlenen artikel 15, lid 2, van richtlijn 2008/115 en artikel 9, lid 3, van richtlijn 2013/33 de verwijzende rechter de bevoegdheid, indien geen andere rechter daar krachtens het nationale recht over beschikt, om te beslissen verzoekers in de hoofdgedingen onmiddellijk in vrijheid te stellen indien hij van oordeel is dat er bij hun bewaring in de sector van de Röszke-transitzone die bestemd is voor derdelanders wier asielerzoek is afgewezen, sprake is van bewaring die in strijd is met de daarop toepasselijke bepalingen van het Unierecht.
- 295 In de derde plaats moet aangaande de mogelijkheid om de bevoegde bestuurlijke autoriteit bij wijze van voorlopige maatregel te gelasten verzoekers in de hoofdgedingen huisvesting toe te wijzen, ten eerste met betrekking tot de persoon die om internationale bescherming verzoekt, worden opgemerkt dat artikel 9, lid 3, laatste alinea, van richtlijn 2013/33 weliswaar beperkt blijft tot de verplichting een dergelijke verzoeker onmiddellijk vrij te laten wanneer zijn bewaring onrechtmatig blijkt te zijn, maar dat dit niet wegneemt dat deze verzoeker na zijn vrijlating zijn hoedanigheid van persoon die om internationale bescherming verzoekt behoudt en dus overeenkomstig artikel 17 van deze richtlijn een beroep kan doen op de materiële opvangvoorzieningen. Zoals is opgemerkt in punt 245 van dit arrest is de toekenning van een uitkering waarmee deze verzoeker een onderkomen kan bekostigen of van huisvesting in natura een van deze materiële opvangvoorzieningen.
- 296 Bovendien volgt uit artikel 26 van richtlijn 2013/33 dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt beroep moet kunnen instellen tegen beslissingen met betrekking tot met name de toekenning van materiële opvangvoorzieningen. De rechter die volgens het nationale recht bevoegd is om kennis te nemen van een dergelijk beroep, moet er dus voor zorgen dat het recht op huisvesting van de persoon die om internationale bescherming verzoekt tijdens de behandeling van diens verzoek wordt geëerbiedigd, met dien verstande dat, zoals in herinnering is gebracht in punt 254 van dit arrest, een dergelijke huisvesting niet de facto bewaring mag vormen.
- 297 Ten slotte moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de nationale rechter bij wie een door het Unierecht beheerst geding aanhangig is, de mogelijkheid moet hebben voorlopige maatregelen te gelasten ter verzekering van de volle werking van de te geven rechterlijke beslissing over het bestaan

van de rechten die krachtens het Unierecht zijn ingeroepen (zie met name arresten van 19 juni 1990, *Factortame e.a.*, C-213/89, EU:C:1990:257, punt 21, en 15 januari 2013, *Križan e.a.*, C-416/10, EU:C:2013:8, punt 107).

- 298 Hieruit volgt dat artikel 26 van richtlijn 2013/33 vereist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en wiens bewaring is beëindigd, zijn recht op ofwel een uitkering waarmee hij een onderkomen kan bekostigen ofwel huisvesting in natura, bij de volgens het nationale recht bevoegde rechter geldend moet kunnen maken, waarbij deze rechter volgens het Unierecht de mogelijkheid heeft om in afwachting van zijn definitieve beslissing voorlopige maatregelen te gelasten.
- 299 Toegevoegd moet nog worden dat om vergelijkbare redenen als die welke in de punten 138 tot en met 146 van dit arrest zijn uiteengezet, het beginsel van voorrang van het Unierecht en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest, de verwijzende rechter de plicht opleggen om zich bevoegd te verklaren om kennis te nemen van het in het vorige punt van dit arrest bedoelde beroep, indien volgens het nationale recht geen andere rechter bevoegd is om daar kennis van te nemen.
- 300 Met betrekking tot, ten tweede, derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, moet worden opgemerkt dat artikel 15, lid 2, laatste alinea, van richtlijn 2008/115, net als artikel 9, lid 3, van richtlijn 2013/33, beperkt blijft tot de verplichting de betrokkene onmiddellijk vrij te laten wanneer zijn bewaring onrechtmatig blijkt te zijn.
- 301 Uit een en ander volgt dat de derde vraag, onder e), en de vierde vraag, onder e), als volgt moeten worden beantwoord:
- Het beginsel van voorrang van het Unierecht en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest, moeten aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter op grond daarvan verplicht is om zich, bij gebreke van een nationale bepaling waarin is voorzien in rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een bestuurlijk besluit waarbij de bewaring wordt bevolen van personen die om internationale bescherming verzoeken of van derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, bevoegd te verklaren om uitspraak te doen over de rechtmatigheid van een dergelijke bewaring en dat deze rechter gemachtigd is om de betrokkenen onmiddellijk in vrijheid te stellen indien hij van oordeel is dat er sprake is van bewaring in strijd met het Unierecht.
 - Artikel 26 van richtlijn 2013/33 moet aldus worden uitgelegd dat het vereist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en wiens als illegaal beoordeelde bewaring is beëindigd, zijn recht op ofwel een uitkering waarmee hij een onderkomen kan bekostigen ofwel huisvesting in natura, bij de volgens het nationale recht bevoegde rechter geldend moet kunnen maken, waarbij deze rechter krachtens het Unierecht de mogelijkheid heeft om in afwachting van zijn definitieve beslissing voorlopige maatregelen te gelasten.
 - Het beginsel van voorrang van het Unierecht en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest, moeten in die zin worden uitgelegd dat de nationale rechter, bij gebreke van een nationale bepaling die voorziet in rechterlijke toetsing van het recht op huisvesting in de zin van artikel 17 van richtlijn 2013/33, op grond daarvan verplicht is zich bevoegd te verklaren om kennis te nemen van het beroep tot waarborging van dat recht.

Kosten

302 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 13 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, gelezen tegen de achtergrond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat waarin is bepaald dat wanneer een bestuurlijke autoriteit het in een eerder terugkeerbesluit vermelde land van bestemming wijzigt, de betrokken derdelander daartegen alleen kan opkomen door middel van een bezwaar bij een bestuurlijke autoriteit zonder dat een latere rechterlijke toetsing van het besluit van deze autoriteit gewaarborgd is. In dat geval moeten het beginsel van voorrang van het Unierecht en het door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde recht op effectieve rechterlijke bescherming in die zin worden uitgelegd dat de nationale rechter bij wie een beroep aanhangig is om in het licht van het Unierecht de rechtmatigheid te betwisten van een terugkeerbesluit waarbij een dergelijke wijziging in het land van bestemming wordt aangebracht, zich op grond daarvan bevoegd moet verklaren om kennis te nemen van dit beroep.
- 2) Artikel 33 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard omdat de verzoeker op het grondgebied van de betrokken lidstaat is aangekomen via een staat waar hij niet is blootgesteld aan vervolging of aan gevaar voor ernstige schade in de zin van de nationale bepaling tot omzetting van artikel 15 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.
- 3) Richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van loyale samenwerking, moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer een asielverzoek is afgewezen bij een besluit dat is bevestigd door een definitieve gerechtelijke beslissing voordat werd vastgesteld dat dit besluit in strijd was met het Unierecht, de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 niet verplicht is dit verzoek ambtshalve opnieuw te onderzoeken. Artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 moet aldus worden uitgelegd dat het bestaan van een arrest van het Hof waarin wordt vastgesteld dat een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard omdat de verzoeker op het grondgebied van deze lidstaat is aangekomen via een staat waar hij niet is blootgesteld aan vervolging of aan gevaar voor ernstige schade of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd, in strijd is met het Unierecht, een nieuw element vormt bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in de zin van deze

bepaling. Bovendien is deze bepaling niet van toepassing op een volgend verzoek in de zin van artikel 2, onder q), van deze richtlijn, wanneer de beslissingsautoriteit vaststelt dat de definitieve afwijzing van het vorige verzoek in strijd was met het Unierecht. Deze autoriteit moet onvermijdelijk tot een dergelijke vaststelling komen wanneer deze strijdigheid voortvloeit uit een arrest van het Hof of incidenteel is vastgesteld door een nationale rechterlijke instantie.

- 4) Richtlijn 2008/115 en richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming moeten aldus worden uitgelegd dat de aan een derdelander opgelegde plicht om permanent te verblijven in een transitzone die zich op een beperkt en afgesloten terrein bevindt, waarbinnen deze derdelander slechts beperkte bewegingsmogelijkheden heeft en bewaakt wordt, en welk terrein hij in welke richting dan ook niet op rechtmatige wijze vrijwillig kan verlaten, een vrijheidsbeneming is die kenmerkend is voor „bewaring” in de zin van deze richtlijnen.
- 5) Artikel 43 van richtlijn 2013/32 moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet toestaat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt langer dan vier weken in bewaring wordt gehouden in een transitzone.
- 6) De artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33 moeten aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat, ten eerste, een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring wordt gehouden op de enkele grond dat hij niet in zijn behoeften kan voorzien; dat, ten tweede, deze bewaring plaatsvindt zonder dat daaraan voorafgaand een met redenen omkleed besluit is vastgesteld waarbij de bewaring wordt bevolen en zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke maatregel zijn onderzocht, en dat, ten derde, het bestuurlijke besluit waarbij de bewaring van deze verzoeker is bevolen niet aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen. Artikel 9 van deze richtlijn moet daarentegen aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten er niet toe verplicht een maximumduur voor de bewaring vast te stellen voor zover in hun nationale recht is gewaarborgd dat de bewaring slechts duurt zolang de grond die deze rechtvaardigt van toepassing blijft en de bestuurlijke procedures die met deze grond verband houden, zorgvuldig worden uitgevoerd.
- 7) Artikel 15 van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat, ten eerste, een derdelander in bewaring wordt gehouden op de enkele grond dat tegen hem een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en hij niet in zijn behoeften kan voorzien; dat, ten tweede, deze bewaring plaatsvindt zonder dat daaraan voorafgaand een met redenen omkleed besluit is vastgesteld waarbij de bewaring wordt bevolen en zonder dat de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke maatregel zijn onderzocht; dat, ten derde, het bestuurlijke besluit waarbij de bewaring van deze verzoeker is bevolen niet aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen, en dat, ten vierde, deze bewaring langer mag duren dan 18 maanden en mag worden gehandhaafd terwijl de voorbereiding van de verwijdering niet voortvarend wordt uitgevoerd.
- 8) Het beginsel van voorrang van het Unierecht en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter op grond daarvan verplicht is om zich, bij gebreke van een nationale bepaling waarin is voorzien in rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een bestuurlijk besluit waarbij de bewaring wordt bevolen van personen die om internationale bescherming verzoeken of van derdelanders wier asielverzoek is afgewezen, bevoegd te verklaren om uitspraak te doen over de rechtmatigheid van een dergelijke bewaring en dat deze rechter gemachtigd is om de betrokkenen onmiddellijk in vrijheid te stellen indien hij van oordeel is dat er sprake is van bewaring in strijd met het Unierecht.

Artikel 26 van richtlijn 2013/33 moet aldus worden uitgelegd dat het vereist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en wiens als illegaal beoordeelde bewaring is beëindigd, zijn recht op ofwel een uitkering waarmee hij een onderkomen kan bekostigen ofwel huisvesting in natura, bij de volgens het nationale recht bevoegde rechter geldend moet kunnen maken, waarbij deze rechter krachtens het Unierecht de mogelijkheid heeft om in afwachting van zijn definitieve beslissing voorlopige maatregelen te gelasten.

Het beginsel van voorrang van het Unierecht en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten in die zin worden uitgelegd dat de nationale rechter, bij gebreke van een nationale bepaling die voorziet in rechterlijke toetsing van het recht op huisvesting in de zin van artikel 17 van richtlijn 2013/33, op grond daarvan verplicht is zich bevoegd te verklaren om kennis te nemen van het beroep tot waarborging van dat recht.

ondertekeningen