



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 november 2021 \*

”Talan om fördragsbrott – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Asylpolitik – Direktiven 2013/32/EU och 2013/33/EU – Förfarande för beviljande av ett internationellt skydd – Grunder för avvisning – Begreppen ’säkert tredjeland’ och ’första asylland’ – Hjälp som tillhandahålls asylsökande – Straffbelagt – Förbud mot inresa till den berörda medlemsstatens gränsområde”

I mål C-821/19,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 8 november 2019,

**Europeiska kommissionen**, inledningsvis företrädd av J. Tomgång, A. Tokar och M. Condou-Durande, därefter av J. Tomgång och A. Tokar, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Ungern**, företrädd av K. Szijjártó, M. Tátrai och M.Z. Fehér, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, C. Lycourgos (referent), E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele och J. Passer samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin och N. Wahl,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 november 2020,

och efter att den 25 februari 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

\* Rättegångsspråk: ungerska.

## Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.2, artikel 12.1 c, artikel 22.1 och artikel 33.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) och artikel 10.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96) av följande skäl:
  - Genom att införa en ny grund för avvisning av asylansökningar utöver de grunder som uttryckligen anges i direktiv 2013/32, och
  - genom att göra det straffbart att organisera verksamhet som syftar till att möjliggöra för personer, som inte uppfyller de kriterier för att beviljas asyl som fastställs i nationell rätt, att begära att ett asylförfarande ska inledas och genom att vidta åtgärder som medför begränsningar för personer som har lagförts eller ådömts påföljd för ett sådant brott.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 2013/32*

- 2 Artikel 6 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Rätt till prövning av ansökan” och lyder som följer:

”1. Om en person ansöker om internationellt skydd vid en myndighet som enligt nationell rätt är behörig att registrera sådana ansökningar ska denna diarieföring ske senast tre arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.

Om ansökan om internationellt skydd görs vid en annan myndighet som kan förväntas få ta emot sådana ansökningar men som inte är behörig att registrera dem i enlighet med nationell rätt ska medlemsstaterna säkerställa att diarieföringen sker senast sex arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.

Medlemsstaterna ska säkerställa att de andra myndigheter som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd, till exempel polisen, gränsbevakningen, invandringsmyndigheterna och personalen vid förvarsanläggningar har relevant information och att deras personal erhåller nödvändig utbildning med hänsyn till utförandet av sina uppgifter och sitt ansvar och instrueras att upplysa sökande om var och hur ansökningar om internationellt skydd kan lämnas in.

2. Medlemsstaterna ska se till att en person som har ansökt om internationellt skydd har en faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt. Om sökanden inte lämnar in sin ansökan får medlemsstaterna tillämpa artikel 28 i enlighet därmed.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 får medlemsstaterna ställa som krav att ansökningar om internationellt skydd ska lämnas in personligen och/eller på en angiven plats.

4. Utan hinder av punkt 3 ska en ansökan om internationellt skydd anses ha lämnats in när en blankett har lämnats in av sökanden eller en officiell rapport inkom till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten i enlighet med nationell rätt.

...”

- 3 Artikel 8 i direktivet, med rubriken ”Information och rådgivning i förvarsanläggningar och vid gränsövergångsställen”, har följande lydelse:

”1. Om det finns indikationer på att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som hålls i förvarsanläggningar eller som finns vid gränsövergångsställen, inbegripet transitzoner vid de yttre gränserna, kan vilja ansöka om internationellt skydd ska medlemsstaterna ge dem information om möjligheten att göra detta. I dessa förvarsanläggningar och vid dessa gränsövergångsställen ska medlemsstaterna tillhandahålla tolkning i den utsträckning som behövs för att underlätta tillgång till asylförfarandet.

2. Medlemsstaterna ska se till att organisationer och personer som tillhandahåller rådgivning till sökande har faktiskt tillträde till sökande som befinner sig vid gränsövergångsställen, däribland transitzoner, vid de yttre gränserna. Medlemsstaterna får anta bestämmelser om sådana organisationers och personers närvaro på gränsövergångsställen och i synnerhet om att tillträdet är föremål för en överenskommelse mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Tillträdet får endast begränsas om detta objektivt och på grundval av nationell rätt är nödvändigt av skäl som har att göra med säkerhet, allmän ordning eller den administrativa driften av det berörda gränsövergångsstället under förutsättning att tillträdet därigenom inte begränsas mycket kraftigt eller omöjliggörs helt.”

- 4 Artikel 9 i direktivet har rubriken ”Rätt att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan”. I artikel 9.2 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får avvika från denna regel endast när en person gör en efterföljande ansökan enligt artikel 41 eller när de kommer att överlämna eller i förekommande fall utlämna en person antingen till en annan medlemsstat enligt skyldigheter i enlighet med en europeisk arresteringsorder ... eller på annat sätt, eller till ett tredjeland eller till internationella brottmålsdomstolar eller tribunaler.”

- 5 I artikel 12 i samma direktiv, med rubriken ”Garantier för sökande”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att alla sökande omfattas av följande garantier i samband med de förfaranden som föreskrivs i kapitel III:

...

c) Sökandena får inte nekas möjlighet att meddela sig med [Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR)] eller någon annan organisation som erbjuder juridisk eller annan rådgivning till sökande i enlighet med nationell rätt i den berörda medlemsstaten.

...

2. Medlemsstaterna ska i fråga om de förfaranden som föreskrivs i kapitel V se till att alla sökande omfattas av garantier som är likvärdiga dem som anges i punkt 1 b–e.”

- 6 Artikel 22 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Rätt till rättsligt bistånd och biträde i alla skeden av förfarandet”. I artikel 22.1 föreskrivs följande:

”Sökande ska ges en faktisk möjlighet att på egen bekostnad rådgöra med en juridisk rådgivare eller annan enligt nationell rätt godkänd eller tillåten rådgivare i frågor som rör ansökningar om internationellt skydd i alla skeden av förfarandet, också efter ett beslut som gått sökanden emot.”

- 7 Artikel 23 i direktivet har rubriken ”Räckvidden för rättsligt bistånd och biträde”. I artikel 23.2 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att den juridiska rådgivaren eller en annan rådgivare som bistår eller företräder en sökande har tillträde till områden med begränsat tillträde som försvarsheter och transitzoner för att kunna rådgöra med denne, i enlighet med artiklarna 10.4 och 18.2 b och c i direktiv [2013/33].”

- 8 Kapitel III i direktivet har rubriken ”Förfaranden i första instans”. I artiklarna 31–43 föreskrivs regler om förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd.

- 9 Artikel 31 har rubriken ”Prövningsförfarande”. I artikel 31.8 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får även föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II ska påskyndas och/eller genomföras vid gränsen eller i transitzoner i enlighet med artikel 43 om

- a) sökanden vid inlämnandet av sin ansökan och framläggandet av de faktiska omständigheterna endast tagit med uppgifter som saknar betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt [Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (EUT L 337, 2011, s. 9)], eller
- b) sökanden kommer från ett säkert ursprungsland enligt detta direktiv, eller
- c) sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet och/eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning, eller
- d) det är troligt att sökanden i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap, eller
- e) sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att hans eller hennes påstående om rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv [2011/95] uppenbart är föga övertygande, eller

- f) sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan om internationellt skydd som inte kan nekas prövning i enlighet med artikel 40.5, eller
- g) sökanden lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnats, eller
- h) sökanden olagligen anlände till medlemsstatens territorium eller olagligen förlängde sin vistelse och, utan goda skäl, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en ansökan om internationellt skydd så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan, eller
- i) sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med uppgifter i Eurodac för brottsbekämpande ändamål [samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EUT L 180, 2013, s. 1)], eller

...”

- 10 Enligt artikel 33 i direktiv 2013/32 med rubriken ”Ansökningar som inte kan tas upp till prövning” gäller följande:

- ”1. Utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt förordning (EU) nr 604/2013 behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv [2011/95], om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna artikel.
2. Medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning endast om
- a) en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd,
  - b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 35,
  - c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38,
  - d) ansökan är en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv [2011/95] har framkommit eller lagts fram av sökanden, eller
  - e) en person i beroendeställning lämnar in en ansökan efter det att han eller hon enligt artikel 7.2 har godtagit att det egna ärendet ska utgöra en del av en ansökan som lämnats in på hans eller hennes vägnar och det inte finns några omständigheter kring situationen för personen i beroendeställning som motiverar en separat ansökan.”

11 I artikel 35 i direktivet, med rubriken ”Begreppet första asylland”, föreskrivs följande:

”Ett land kan betraktas som första asylland för en enskild sökande, om

- a) han eller hon har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla detta skydd, eller
- b) han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i landet, inbegripet enligt principen om ’*non-refoulement*’,

förutsatt att han eller hon kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet.

...”

12 I artikel 38 i direktivet, med rubriken ”Begreppet säkert tredjeland”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får tillämpa begreppet säkert tredjeland endast om de behöriga myndigheterna är övertygade om att en person som ansöker om internationellt skydd kommer att behandlas i enlighet med följande principer i det berörda tredjelandet:

- a) Sökandens liv och frihet är inte hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse.
- b) Det föreligger ingen risk för allvarlig skada enligt definitionen i direktiv [2011/95].
- c) Principen om ’*non-refoulement*’ iakttas i enlighet med [konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545) (1954), i dess lydelse enligt protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967].
- d) Förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten iakttas.
- e) Sökanden har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befinns vara flyktingar, erhålla skydd i enlighet med [konventionen angående flyktingars rättsliga ställning].

2. Begreppet säkert tredjeland ska tillämpas i enlighet med bestämmelser i nationell rätt, inbegripet

- a) bestämmelser enligt vilka sökanden måste ha en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet,
- b) bestämmelser om vilka metoder de behöriga myndigheterna ska använda för att säkerställa att begreppet säkert tredjeland kan tillämpas på ett enskilt land eller en enskild sökande; sådana metoder ska inbegripa att i varje enskilt fall bedöma huruvida landet är säkert för en enskild sökande och/eller att på nationell nivå fastställa länder som i allmänhet betraktas som säkra,

c) bestämmelser i enlighet med internationell rätt som gör det möjligt att genom en enskild prövning fastställa huruvida det berörda tredjelandet är säkert för en enskild sökande, och vilka minst ska göra det möjligt för sökanden att överklaga tillämpningen av begreppet säkert tredjeland med anledning av att tredjelandet i fråga inte är säkert med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter; sökanden ska också tillåtas att invända mot sin anknytning till tredjelandet i enlighet med led a.

...

4. Om tredjelandet nekar en sökande tillstånd att resa in på dess territorium, ska medlemsstaterna se till att rätt till prövning ges i enlighet med de grundläggande principer och garantier som beskrivs i kapitel II.

...”

### *Direktiv 2013/33*

13 Artikel 10 i direktiv 2013/33 har rubriken ”Förhållanden för förvar”. I artikel 10.4 i föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att familjemedlemmar, juridiska rådgivare och personer som företräder berörda icke-statliga organisationer som erkänts av medlemsstaten i fråga ges möjlighet att kommunicera med och besöka de sökande under förhållanden som respekterar avskildhet. Begränsningar i tillträdet till försvarsanläggningar får endast införas om det enligt nationell rätt objektivt är nödvändigt av hänsyn till säkerhet, allmän ordning eller den administrativa driften av försvarsanläggningen, förutsatt att tillträdet inte begränsas mycket kraftigt eller omöjliggörs helt.”

14 I artikel 18 i direktivet, med rubriken ”Närmare bestämmelser om materiella mottagningsvillkor”, föreskrivs följande:

”1. Om inkvartering tillhandahålls in natura bör den beviljas i en av, eller en kombination av, följande former:

a) Anläggningar som används i syfte att hysa sökande under prövningen av en ansökan om internationellt skydd som lämnats in vid gränsen eller i transitområden.

b) Förläggningar som garanterar en tillräcklig levnadsstandard.

c) Privata hus, lägenheter, hotell eller andra lokaler som anpassats för sökande.

2. Utan att detta påverkar de särskilda förhållanden för förvar som föreskrivs i artiklarna 10 och 11 ska medlemsstaterna med avseende på sådan inkvartering som avses i punkt 1 leden a, b och c i den här artikeln se till att

...

b) de sökande har möjlighet att kommunicera med släktingar, juridiska rådgivare och företrädare för UNHCR och andra berörda nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ.

- c) Familjemedlemmar, juridiska rådgivare och företrädare för UNHCR och berörda icke-statliga organisationer som erkänts av medlemsstaten i fråga ska ges tillträde för att biträda sökande. Detta tillträde får endast begränsas med hänsyn till säkerheten vid anläggningarna och för de sökande.

...”

*Direktiv 2002/90/EG*

- 15 I artikel 1 i rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, 2002, s. 17) anges följande:

”1. Varje medlemsstat skall anta lämpliga påföljder för

- a) den som avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering,
- b) den som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är den som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att vistas på en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.

2. Varje medlemsstat får besluta att inte införa påföljder för sådant handlande som avses i punkt 1 a genom att tillämpa sin nationella lagstiftning och praxis om syftet med handlandet är att ge humanitärt stöd till personen i fråga.”

*Rambeslut 2002/946/RIF*

- 16 I artikel 1.1 i rådets rambeslut 2002/946/RIF av den 28 november 2002 om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, 2002, s. 1) föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de överträdelse som anges i artiklarna 1 och 2 i direktiv [2002/90] medför effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan leda till utlämning.”

- 17 I artikel 6 i rambeslutet föreskrivs följande:

”Detta rambeslut skall vara tillämpligt utan åsidosättande av det skydd som ges flyktingar och asylsökande enligt den internationella flyktingrätten eller andra internationella instrument som rör de mänskliga rättigheterna, särskilt medlemsstaternas uppfyllande av sina internationella åtaganden enligt artiklarna 31 och 33 i [konventionen angående flyktingars rättsliga ställning].”



### *Ungersk rätt*

- 18 I artikel 51 § punkt 2 f i menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (lag nr LXXX från år 2007 om rätt till asyl) av den 29 juni 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/83), i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallad lagen om rätt till asyl), föreskrivs en ny grund för att avvisa asylansökan, vilken definieras på följande sätt:

”Ansökan ska avvisas om sökanden kommit till Ungern via ett land där han eller hon inte utsätts för förföljelse, i den mening som avses i 6 § punkt 1, eller riskerar att lida allvarlig skada, i den mening som avses i 12 § punkt 1, eller via ett land i vilket en adekvat skyddsnivå kan garanteras.”

- 19 I 51 § punkt 12 i lagen om rätt till asyl föreskrivs följande:

”Om punkt 2 f är tillämplig får sökanden, så snart han eller hon informerats om detta och under alla omständigheter inom tre dagar från delgivningen, förklara att i vederbörandes enskilda fall var villkoren i punkt 2 f inte uppfyllda för det specifika landet.

...”

- 20 I 353/A § i Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (lag C av år 2012 om införande av strafflagen) av den 13 juli 2012 (*Magyar Közlöny* 2012/92), i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallad strafflagen), med rubriken ”Underlättande av olaglig invandring”, föreskrivs följande:

”1) Den som organiserar verksamhet i syfte att

a) göra det möjligt att inleda ett asylförfarande i Ungern för en person som inte utsätts för förföljelse i det land där han eller hon är medborgare, är stadigvarande bosatt eller i något annat land från vilket han eller hon anlände, på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska övertygelser, eller som inte har någon giltig anledning att frukta direkt förföljelse, eller

b) hjälpa en person som olagligen reser in eller olagligen är bosatt i Ungern att erhålla uppehållstillstånd,

ska sättas i husarrest, såvida inte ett allvarligare brott har begåtts.

2) Den som tillhandahåller materiella resurser som möjliggör att begå det brott som avses i punkt 1 eller regelbundet bedriva sådan organiserad verksamhet döms till fängelse i högst ett år.

3) Den som begår det brott som avses i punkt 1

a) för att erhålla en ekonomisk vinst,

b) genom att hjälpa mer än en person, eller

c) på ett avstånd på mindre än åtta kilometer från den gräns eller det gränsmärke som motsvarar den yttre gränsen enligt artikel 2 led 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) [(EUT L 77, 2016, s. 1)], döms till den påföljd som föreskrivs i punkt 2.

- 4) Påföljden för den som begått det brott som avses i punkt 1 får sättas ned utan begränsning eller, i de fall som kräver särskild behandling, upphävas om gärningsmannen, senast vid den tidpunkt då brottsmisstanken delges, anger under vilka omständigheter brottet begicks.
- 5) Vid tillämpning av denna paragraf ska organiserad verksamhet, i ett av de syften som anges i punkt 1, särskilt omfatta följande:
- a) Övervakning vid gränserna, den gräns eller det gränsmärke som motsvarar Ungerns yttre gräns enligt artikel 2 led 2 i förordning 2016/399.
  - b) Att upprätta eller sprida informationshandlingar eller ge tredje man i uppdrag att utföra dessa handlingar.
  - c) Att upprätta eller driva ett nätverk.”
- 21 I 46/F § i rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (lag nr XXXIV från år 1994 om polisen) av den 20 april 1994 (*Magyar Közlöny* 1994/41), i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallad polislagen), med rubriken ”Avlägsnandeåtgärder att använda inom ramen för gränssäkerhet”, föreskrivs följande:
- ”För att upprätthålla ordningen vid statsgränsen och förhindra eventuella störningar i gränsövervakningen, ska polisen hindra var och en som är föremål för lagföring för brotten olaglig passage av gränsbarriären (352/A § i strafflagen), vandalisering av gränsbarriären (352/B § i strafflagen), hinder för byggande eller underhåll av gränsbarriären (352/C § i strafflagen), människohandel (353 § i strafflagen), medhjälp till olaglig vistelse (354 § i strafflagen) eller underlättande av olaglig invandring (353/A § i strafflagen), från att resa in i ett område som är beläget mindre än åtta kilometer från den gräns eller det gränsmärke som motsvarar Ungerns yttre gräns enligt artikel 2 led 2 i förordning [2016/399] eller uppmana personen att lämna detta område om han eller hon befinner sig där.”
- Det administrativa förfarandet**
- 22 Den 19 juli 2018 sände kommissionen en formell underrättelse till Ungern, i vilken den bland annat ansåg att det stred mot unionsrätten att den ungerska lagstiftaren hade utvidgat grunderna för att avvisa en ansökan om internationellt skydd, att lagstiftaren hade straffbelagt organisation av verksamhet som syftar till att underlätta för personer som inte har rätt till asyl enligt ungersk rätt att ansöka om asyl samt att lagstiftaren hade infört begränsningar av rörelsefriheten för de personer som avses med detta brott.
- 23 Ungern besvarade den formella underrättelsen genom en skrivelse som kommissionen mottog den 19 september 2018 och gjorde gällande att den ungerska lagstiftningen var förenlig med unionsrätten.
- 24 Den 24 januari 2019 avgav kommissionen ett motiverat yttrande, i vilket den bland annat gjorde gällande att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.2, artikel 12.1 c, artikel 22.1 och artikel 33.2 i direktiv 2013/32 och artikel 10.4 i direktiv 2013/33:
- genom att införa en ny grund för avvisning av asylansökningar, utöver de grunder som uttryckligen anges i direktiv 2013/32.

- genom att göra det straffbart att organisera verksamhet som består i att underlätta inledandet av ett asylförfarande, och
  - genom att införa restriktiva åtgärder mot personer som anklagas för eller som har dömts för ett sådant brott.
- 25 Ungern besvarade det motiverade yttrandet den 23 mars 2019 och upprepade därvid sin ståndpunkt att de berörda ungerska lagbestämmelserna var förenliga med unionsrätten och motiverade med hänsyn till den krissituation som en massiv invandring till landet gett upphov till.
- 26 Kommissionen övertygades inte av Ungerns argument och beslutade därför att väcka förevarande talan.

### **51 § punkt 2 f i lagen om rätt till asyl**

#### *Parternas argument*

- 27 Kommissionen anser att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 33.2 i direktiv 2013/32 genom att i 51 § punkt 2 f i lagen om rätt till asyl föreskriva att en asylansökan ska avvisas om sökanden anlant via ett land där han eller hon inte utsätts för förföljelse eller där en adekvat skyddsnivå garanteras.
- 28 Enligt kommissionen kan denna grund för avvisning inte jämföras med någon av de grunder för avvisning som uttömmande räknas upp i artikel 33.2 i direktiv 2013/32. Framför allt kan denna grund inte anses överensstämma med koncepten ”första asylland” och ”säkert tredjeland” i den mening som avses i den bestämmelsen.
- 29 Ungern har tagit del av domen av den 19 mars 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218)*, men betvivlar samtidigt att artikel 33 i direktiv 2013/32 kan skapa en lämplig balans mellan den överbelastning av systemen för handläggning av asylansökningar som orsakas av oomtvärdade ansökningar och berättigade intressen hos sökande som verkligen behöver internationellt skydd.
- 30 Enligt denna medlemsstat syftar 51 § punkt 2 f i lagen om rätt till asyl till att förhindra missbruk genom att – i enlighet med grunden för avvisning avseende ”säkert tredjeland” såsom den nämns i artikel 33.2 c i direktiv 2013/32 – föreskriva att en ansökan som lämnats in av en person som, i förekommande fall varaktigt, har transiterat genom en stat där vederbörande inte har varit utsatt för förföljelse och inte riskerar att utsättas för sådan förföljelse i princip ska avvisas även om personen i fråga inte inkommit med en ansökan om internationellt skydd i den staten.
- 31 Att bestämmelserna i unionsrätten är otillräckliga för att bekämpa missbruk framgår för övrigt av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande på området internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (COM (2016) 467 final).

### *Domstolens bedömning*

- 32 Det ska inledningsvis understrykas att, i motsats till vad Ungern tycks hävda, enbart den omständigheten att unionslagstiftaren planerar en ändring av direktiv 2013/32 är inte relevant vid prövningen av denna anmärkning, vilken ska bedömas mot bakgrund av den unionslagstiftning som var i kraft vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrande som tillställts denna medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2011, kommissionen/Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 33 Mot bakgrund av denna inledande kommentar påpekar domstolen att medlemsstaterna enligt artikel 33.1 i direktiv 2013/32 – utöver de fall då en ansökan inte prövas enligt förordning nr 604/2013 – inte behöver pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv 2011/95, om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt denna bestämmelse. Artikel 33.2 i direktiv 2013/32 innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall i vilka medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 149 och där angiven rättspraxis).
- 34 Såsom domstolen har slagit fast motsvarar 51 § punkt 2 f i lagen om rätt till asyl inte någon av de avvísingsgrunder som föreskrivs i artikel 33.2 a, b, d och e i direktiv 2013/32 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkterna 151 och 161–164).
- 35 Vad gäller artikel 33.2 c i direktivet ska det erinras om att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning om ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38 i direktiv 2013/32.
- 36 Domstolen har således slagit fast att det framgår av artikel 38 i direktivet att tillämpningen av begreppet ”säkert tredjeland” förutsätter att de kumulativa villkoren i punkterna 1–4 är uppfyllda (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 153 och där angiven rättspraxis). Enligt artikel 38.2 a i direktivet ska således en anknytning finnas mellan den person som ansöker om internationellt skydd och det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet.
- 37 I förevarande fall utgörs den anknytning som fastställs i 51 § punkt 2 f i lagen om rätt till asyl mellan en sådan sökande och det berörda tredjelandet enbart av den asylsökandes transit genom detta land.
- 38 I detta avseende räcker det att påpeka att domstolen redan har slagit fast att enbart den omständigheten att en person som ansöker om internationellt skydd har transiterat via ett tredjeland territorium inte i sig utgör ett giltigt skäl för att anta att denne med någon rimlighet kommer att återvända till det landet (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 47).

- 39 Medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 38.2 i direktiv 2013/32 att, med avseende på tillämpningen av begreppet säkert tredjeland, fastställa bestämmelser om vilka metoder som ska tillämpas för att i varje enskilt fall bedöma huruvida det berörda tredjelandet uppfyller kraven för att betraktas som säkert för sökanden, samt nämnda sökandes möjlighet att bestrida förekomsten av en anknytning till detta tredjeland, skulle dessutom inte vara ändamålsenlig om redan den omständigheten att den som ansöker om internationellt skydd transiterat genom detta land utgjorde en tillräcklig eller betydande anknytning i detta sammanhang (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 158 och där angiven rättspraxis).
- 40 Av det ovan anförda följer att den omständigheten att den som ansöker om internationellt skydd har transiterat genom det berörda tredjelandet inte kan anses utgöra en anknytning i den mening som avses i artikel 38.2 a i direktiv 2013/32 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 159 och där angiven rättspraxis).
- 41 51 § punkt 2 f i lagen om rätt till asyl kan följaktligen inte utgöra en tillämpning av avvisningsgrunden avseende säkert tredjeland i artikel 33.2 c i direktivet (dom av den 19 mars 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 51) och kan följaktligen inte, i motsats till vad Ungern har hävdad, utgöra ett korrekt införlivande av denna bestämmelse.
- 42 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 33.2 i direktiv 2013/32 genom att tillåta att en ansökan om internationellt skydd avvisas på grund av att sökanden anlant till dess territorium via en stat där han eller hon inte utsätts för förföljelse eller riskerar att utsättas för allvarlig skada eller där en adekvat skyddsnivå säkerställs.

### **353/A § § punkt 1 a i strafflagen**

#### ***Parternas argument***

- 43 Kommissionen anser att Ungern genom att anta 353/A § punkt 1 a i strafflagen har åsidosatt artikel 8.2, artikel 12.1 c och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33.
- 44 Kommissionen har i detta avseende påpekat att formuleringen av brottsrekvisiten i 353/A § punkt 1a i strafflagen är "extensiv" och "vag".
- 45 Även om införandet av detta brott, enligt förarbetena till 353/A §, motiveras av den ökade risken för missbruk av asylförfarandet är tillämpningsområdet för nämnda brott, enligt ordalydelsen i nämnda 353/A §, således inte begränsat till att omfatta ingivande av en ansökan som utgör medvetet missbruk eller vilseledande av myndigheterna.
- 46 Rättspraxis från Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen, Ungern) avseende samma 353/A § har inte lyckats klargöra detta, eftersom den överlåtit till allmänna domstolar att ansvara för att fastställa i vilka fall bistånd till asylsökande kan likställas med humanitär hjälp och därmed inte vara straffbart.

- 47 Skyldigheten att styrka uppsåt hos den person som begått det brott som avses i 353/A § i strafflagen ger inte heller de personer som tillhandahåller hjälp till asylsökande tillräckliga garantier. Denna paragraf grundar sig nämligen på det felaktiga antagandet att en person som organiserar verksamhet i syfte att erbjuda sådan hjälp redan i förväg vet om dessa asylsökande uppfyller villkoren för att beviljas asyl i Ungern, trots att det inte ankommer på denna person att avgöra om de ska betraktas som flyktingar.
- 48 För det andra tillåter 353/A § punkt 1 i strafflagen, som en fortsättning på 51 § punkt 2 f i lagen om rätt till asyl, att beivra organisation av verksamhet som syftar till att möjliggöra för en person som inte utsätts för förföljelse i varje land som han eller hon anländer via eller som inte har någon giltig anledning att frukta direkt förföljelse där, att ansöka om asyl.
- 49 I samband med den krissituation som uppstått till följd av en massiv invandring och som Ungern anser råda sedan år 2015, kan asylansökningar endast lämnas in i transitzonerna Röszke (Ungern) och Tompa (Ungern). Dessa transitzoner är belägna vid den serbisk-ungerska gränsen och är endast tillgängliga från Serbien. I de allra flesta fall avisas således dessa ansökningar enligt ungersk lagstiftning. I ett sådant sammanhang bör de personer som tillhandahåller hjälp eller information om inlämnandet av asylansökningar oundvikligen veta att sökande som befinner sig i en transitzon endast kan ha tagit sig dit via Serbien och att de i princip inte kan få rätt till asyl enligt ungersk rätt. Det är följaktligen lätt att bevisa att de personer som bedriver sådan verksamhet har handlat avsiktligt.
- 50 Det förhållandet att det för att begå ett sådant brott som föreskrivs i 353/A § punkt 1 i strafflagen krävs utövande av organiserad verksamhet utgör för det tredje inte heller en tillräcklig garanti. Definitionen av organiserad verksamhet är nämligen föremål för en ”vid” och ”obestämd” formulering som inte gör det möjligt att utesluta att enbart den omständigheten att hjälpa en person att lämna in en asylansökan är straffbar, eftersom 353/A § punkt 5 i denna lag endast innehåller en uppräknning av mycket allmänna exempel på organiserad verksamhet. Den dom som Alkotmánybíróságs (Författningsdomstolen) meddelade den 25 februari 2019 har inte medfört någon rättssäkerhet i detta avseende, eftersom den överlåter åt de allmänna domstolarna att exakt definiera vad som utgör en organiserad verksamhet.
- 51 Vidare följer det av ordalydelsen i 353/A § i strafflagen dels att en verksamhet kan kvalificeras som en organiserad verksamhet, i den mening som avses i denna paragraf, även om den inte bedrivs stadigvarande och endast är avsedd att hjälpa en enda person, dels att en person som ger ekonomiskt stöd, även om det är ringa, till en organisation i det civila samhället som tillhandahåller dokumentation om unionens asylregler till asylsökande som befinner sig i en transitzon kan utsätta sig för risken att dömas till straff.
- 52 Trots lagens syfte, såsom det framgår av dess motivering, det vill säga att minska asylansökningar som utgör missbruk och som är vilseledande, leder 353/A § i strafflagen till att nästan alla personer som tillhandahåller hjälp att inleda ett asylförfarande i Ungern riskerar att själva åtalas. Kommissionen preciserade vid förhandlingen att all hjälp som ges under asylförfarandet kan anses som hjälp att inleda ett sådant förfarande. Så snart den myndighet med domstolsliknande eller administrativa uppgifter i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd och som är behörig att fatta beslut i första instans om dessa ansökningar (nedan kallad den beslutande myndigheten) börjar utreda ärendet kommer nämligen ett stort antal skyldigheter att åvila den sökande i syfte att denne ska styrka sin flyktingstatus.

- 53 Kommissionen har även påpekat att 353/A § i strafflagen inte kan anses utgöra ett införlivande med ungersk rätt av direktiv 2002/90, eftersom tillämpningsområdet för denna paragraf skiljer sig från hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, såsom detta definieras i artikel 1 i direktivet.
- 54 Mot bakgrund av dessa preciseringar anser kommissionen, för det första, att 353/A § i strafflagen är oförenlig med artikel 8.2 i direktiv 2013/32.
- 55 Eftersom praktiskt taget all organisation, såsom varje frivilligarbetare eller juridisk rådgivare som bedriver organiserad verksamhet, i den mening som avses i 353/A § i strafflagen, i praktiken utsätter sig för risken att åtalas, finns det en risk att det blir omöjligt för de organisationer och personer som tillhandahåller rådgivning och vägledning till asylsökande som anmäler sig vid gränsövergångsställen vid de yttre gränserna, inbegripet i transitzonerna, att faktiskt få tillträde till dessa personer.
- 56 Artikel 8.2 sista meningen i direktiv 2013/32 gör det visserligen möjligt för Ungern att fastställa vem som kan komma in i transitzonerna för att där tillhandahålla juridisk rådgivning till de asylsökande. Det är emellertid endast möjligt att införa sådana begränsningar om de är objektivt nödvändiga med hänsyn till säkerheten, den allmänna ordningen eller den administrativa driften av gränsövergångsställena och under förutsättning att tillträdet därigenom inte begränsas mycket kraftigt eller omöjliggörs helt. I förevarande fall är villkoren för tillämpning av undantagen avseende allmän ordning och säkerhet inte uppfyllda och det föreskrivs inte i 353/A § att sådana villkor ska vara uppfyllda.
- 57 Kommissionen anser, för det andra, att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 c i direktiv 2013/32. 353/A § i strafflagen kan nämligen tillämpas på var och en som utövar en organiserad verksamhet för att hjälpa till att inleda ett asylförfarande, i den mening som avses i 12 § punkt 1 c i strafflagen, bland annat genom att tillhandahålla information om rättsligt bistånd eller de formaliteter som krävs för att lämna in en asylansökan.
- 58 Kommissionen har, för det tredje, anfört att 353/A § även är oförenlig med artikel 22.1 i direktiv 2013/32. Om ett straffrättsligt förfarande inleds mot rådgivare, däribland juridiska rådgivare, på grund av att de tillhandahåller de tjänster som avses i sistnämnda bestämmelse, så kan dessa nämligen inte längre ställa sig till de asylsökandes förfogande, inklusive vid avslag på en asylansökan.
- 59 Kommissionen anser, för det fjärde, att den omtvistade ungerska lagstiftningen ävenledes är oförenlig med artikel 10.4 i direktiv 2013/33. Transitzoner ska nämligen jämföras med förvarsanläggningar, i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2013/33. Asylsökande som befinner sig i transitzoner omfattas således av artikel 10 i direktivet. 353/A § i strafflagen urholkar emellertid den rätt som föreskrivs i nämnda artikel 10.4.
- 60 Ungern har, för det första, gjort gällande att med hänsyn till uttrycket ”i syfte att” kan 353/A § punkt 1 i strafflagen endast förstås så, att den avser ett uppsåtligt brott. En person kan således endast dömas till straff med stöd av 353/A § i strafflagen om myndigheterna, bortom allt rimligt tvivel, kan bevisa att han eller hon har agerat i vetskap om att den individ i vars intresse han eller hon har utövat sin organiserade verksamhet inte var utsatt för förföljelse eller att vederbörandes fruktan i detta avseende var ogrundad, och att personen i fråga ville att vederbörande, tack vare denna verksamhet, skulle kunna inleda ett asylförfarande eller erhålla uppehållstillstånd.

- 61 Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) har i sin dom av den 25 februari 2019 bekräftat en sådan tolkning och samtidigt understrukit att en verksamhet som bedrivs av en organisation utan eget intresse i saken genom vilken den skyldighet att bistå medlösa och behövande personer inte kan omfattas av tillämpningsområdet för 353/A § i strafflagen. Alkotmánybíróságs (Författningsdomstolen) tolkning är bindande för de allmänna domstolarna.
- 62 Det framgår för övrigt klart av förarbetena till 353/A § i strafflagen att syftet med denna lag är att bekämpa hjälp till missbruk av asylförfaranden och hjälp till invandring som grundas på vilsedande, samt agerande som syftar till att organisera sådan verksamhet. För att kunna lagföra en person måste de ungerska myndigheterna därför bevisa att denne har haft för avsikt att hjälpa personer som önskar ansöka om internationellt skydd att kringgå lagstiftningen, att missbruka asylsystemet eller att undgå tillämpning av bestämmelserna om uppehållstillstånd. Det brott som avses i 353/A § i strafflagen kan således inte begås av personer och organisationer som handlar i god tro och som inte har för avsikt att uppnå syften som är förbjudna enligt lag eller att undgå att lagen tillämpas på dem.
- 63 En person som hjälper till att lämna in en ansökan om internationellt skydd i vetskap om att sökanden med största sannolikhet inte skulle ha rätt till flyktingstatus begår således inte det brott som föreskrivs i 353/A § i strafflagen. Det ska i detta hänseende understrykas att tvärtemot vad kommissionen har gjort gällande, är den omständigheten att en person i princip inte har rätt till asyl på grund av att han eller hon har transiterat genom ett säkert tredjeland inte tillräckligt för att omedelbart utesluta att vederbörande kan betraktas som en person som har rätt till flyktingstatus, eftersom skälet till att hans ansökan inte kan tas upp till prövning i enlighet med 51 § punkt 12 i lagen om rätt till asyl kan motbevisas.
- 64 För det andra har Ungern understrukit att begreppet ”organiserad” används som ett rekvisit för andra brott som föreskrivs i strafflagen. Den omständigheten att 353/A § punkt 5 i denna lag innehåller en exemplifierande lista försvårar inte tolkningen i rättspraxis av detta begrepp utan gör den tvärtom lättare.
- 65 En sådan organiserad verksamhet kan för övrigt inte likställas med att enbart råd eller information ges, eftersom begreppet ”organiserad” avser en mer komplex och omfattande form av beteende som syftar till att förverkliga ett planlagt och bestämt mål genom samordning. I sin dom av den 25 februari 2019 slog Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) för övrigt fast att tillhandahållande av en tjänst som juridiskt ombud inte i sig kan likställas med utövande av organiserad verksamhet, i den mening som avses i 353/A § i strafflagen. För övrigt garanteras utövande av juridisk rådgivning, upplysningsverksamhet och bistånd uttryckligen i den ungerska asyllagstiftningen.
- 66 För det tredje har Ungern vid förhandlingen gjort gällande att eftersom hjälp som lämnas till en asylsökande endast är straffbar i den mån den gör det möjligt att inleda asylförfarandet, omfattas inte sådan hjälp som lämnas efter det att en asylansökan har lämnats in av tillämpningsområdet för detta brott. Trots att samtliga bestämmelser i unionsrätten som kommissionen påstår att Ungern har åsidosatt endast avser personer som ansöker om internationellt skydd, skulle en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte erhålla ställning som sökande förrän från och med att denne inger sin ansökan.



- 67 För det fjärde stöder sig kommissionen inte på någon objektiv omständighet för att styrka att 353/A § i strafflagen har den avskräckande verkan som kommissionen påstår. Det ankommer emellertid på kommissionen att inkomma med de uppgifter till domstolen som är nödvändiga för att domstolen ska kunna kontrollera om det påstådda fördragsbrottet föreligger. Kommissionen kan i detta avseende inte stödja sig på någon presumtion.
- 68 Ungern menar, för det femte, att även om syftet med att anta 353/A § i strafflagen inte är att införliva direktiv 2002/90 med ungersk rätt, antogs denna artikel emellertid i överensstämmelse med direktivets syften, för att beivra brott som fortfarande var okända när direktivet antogs, men som har ett nära samband med de gärningar som avses i artikel 1 i direktivet.
- 69 Slutligen har Ungern gjort gällande att isoleringen i transitzoner inte utgör en förvarsåtgärd, vilket innebär att artikel 10.4 i direktiv 2013/33 under alla omständigheter inte är relevant för prövningen av förevarande talan.

### *Domstolens bedömning*

- 70 Kommissionen anser i allt väsentligt att Ungern på ett omotiverat sätt har begränsat de rättigheter som garanteras genom artikel 8.2, artikel 12.1 c och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33 genom att betrakta organiserad verksamhet som ett brott när den syftar till att ge personer som inte kan beviljas flyktingstatus enligt de kriterier som fastställs i nationell rätt möjlighet att inleda ett asylförfarande.
- 71 Denna anmärkning ska följaktligen förstås så, att den avser det brott som föreskrivs i 353/A § punkt 1 a i strafflagen, där gränsdragningen för vad som utgör ett sådant brott preciseras i 353/A § punkterna 2, 3 och 5 i samma lag.
- 72 För att avgöra huruvida anmärkningen är välgrundad ska det först prövas huruvida denna bestämmelse utgör en begränsning av de rättigheter som följer av de ovan i punkt 70 nämnda bestämmelserna i direktiven 2013/32 och 2013/33 och, om så är fallet, huruvida en sådan begränsning kan motiveras med hänsyn till unionsrätten.

### *Huruvida det föreligger en begränsning*

- 73 För att bedöma huruvida 353/A § punkt 1 a i strafflagen utgör en begränsning av de rättigheter som följer av bestämmelserna i direktiven 2013/32 och 2013/33, vilka nämns i punkt 70 ovan, ska det fastställas huruvida den verksamhet som består i att lämna bistånd till personer som ansöker om internationellt skydd och som avses i dessa unionsrättsliga bestämmelser omfattas av dess tillämpningsområde och, om så är fallet, huruvida 353/A punkt 1 a begränsar de rättigheter som föreskrivs i dessa bestämmelser.
- 74 Vad för det första gäller tillämpligheten av 353/A § punkt 1 a på sådan biståndsverksamhet till personer som ansöker om internationellt skydd, ska det påpekas att det brott som föreskrivs i denna bestämmelse grundar sig på tre rekvisit.
- 75 Det framgår för det första av ordalydelsen i denna bestämmelse att den hjälp som gärningsmannen tillhandahåller ska syfta till att ”göra det möjligt att inleda ett asylförfarande i Ungern” för att brott ska anses föreligga.

- 76 Härav följer enligt denna medlemsstat att tillämpningsområdet för denna bestämmelse är begränsat till de skeden av asylförfarandet som föregår den beslutande myndighetens egentliga prövning av asylansökan, vilket innebär att nämnda bestämmelse endast straffbelägger hjälp som ges till tredjelandsmedborgare eller statslösa personer för att de ska kunna göra och därefter lämna in sin asylansökan, i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 2013/32.
- 77 Kommissionen har inte visat att en sådan tolkning är felaktig. Kommissionen gör nämligen en läsning som uppenbart strider mot ordalydelsen i 353/A § punkt 1 a i strafflagen för att komma fram till slutsatsen att bestämmelsens tillämpningsområde ska förstås så, att det omfattar bistånd som ges under hela asylförfarandet, av det enda skälet att den asylsökande, vid den egentliga prövningen av asylansökan, fortfarande omfattas av ett visst antal skyldigheter som kan kräva bistånd från de personer eller organisationer som åsyftas i de unionsrättsliga bestämmelser som nämns i punkt 70 ovan.
- 78 Av detta följer att denna bestämmelse, mot bakgrund av de uppgifter som lämnats till domstolen, ska förstås så, att den inte kan ligga till grund för en fällande brottmålsdom mot en person som bistår en asylsökande när dennes ansökan väl har lämnats in, i enlighet med artikel 6.2–6.4 i direktiv 2013/32.
- 79 Det ska inledningsvis påpekas att de verksamheter som avses i artikel 8.2 och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt i artikel 10.4 i direktiv 2013/33 emellertid utövas redan innan ansökan om internationellt skydd lämnas in och att de därför kan omfattas av tillämpningsområdet för 353/A § punkt 1 a i strafflagen.
- 80 I motsats till vad Ungern har gjort gällande får en tredjelandsmedborgare eller statslös person nämligen ställning som person som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2013/32, så snart vederbörande gör en ansökan (dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 100 och där angiven rättspraxis). Artikel 8.2 och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 ska vidare tolkas så, att de även garanterar att bistånd verkligen kan lämnas för att göra en sådan ansökan. Förutom att direktiv 2013/32 syftar till att garantera en faktisk, enkel och snabb tillgång till förfarandet för internationellt skydd, inbegripet från och med den fas då ansökan om sådant internationellt skydd görs (se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkterna 104–106), framgår det nämligen av artikel 8.1 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 8.2 i samma direktiv, att det bistånd som ges vid gränsövergångsställen bland annat syftar till att underlätta för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som befinner sig där att göra en ansökan om internationellt skydd. I artikel 22.1 i direktivet föreskrivs dessutom uttryckligen en rätt att rådgöra med en rådgivare i alla skeden av förfarandet.
- 81 Det förhåller sig däremot inte på samma sätt med de verksamheter som avses i artikel 12.1 c i direktiv 2013/32. Det framgår nämligen av själva ordalydelsen att denna bestämmelse endast är tillämplig på de förfaranden som föreskrivs i kapitel III i direktivet, det vill säga från och med den egentliga prövningen av asylansökan. Såsom bland annat framgår av artikel 31.3 i direktivet inleds denna fas först efter det att ansökan om internationellt skydd har lämnats in och följaktligen efter det att fasen för att få tillgång till förfarandet, i den mening som avses i artikel 6 i direktivet, har avslutats.

- 82 Av detta följer, i motsats till vad kommissionen har hävdad, att den biståndsverksamhet till personer som ansöker om internationellt skydd som straffbeläggs i 353/A § punkt 1 a i strafflagen inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 c i direktiv 2013/32. Att straffbelägga sådan verksamhet begränsar således inte de rättigheter som garanteras personer som ansöker om internationellt skydd enligt denna bestämmelse.
- 83 För att det brott som föreskrivs i 353/A § punkt 1 a ska anses styrkt krävs, för det andra, även att hjälpen lämnas inom ramen för ”organiserad verksamhet”.
- 84 Även om begreppet ”organiserad verksamhet” inte definieras i 353/A § i strafflagen – punkt 5 i denna paragraf innehåller exempelvis endast en förteckning med exempel på sådan verksamhet – framgår det av själva ordalydelsen i punkterna 2 och 3 i nämnda paragraf att hjälp som ges för att göra eller lämna in en asylansökan kan anses utgöra en ”organiserad verksamhet”, i den mening som avses i 353/A § punkt 1 a i strafflagen, även om den endast ges till en enda person, och detta tillfälligt och oberoende av något som helst vinstsyfte.
- 85 Ungern har emellertid gjort gällande att för att anses utgöra en ”organiserad verksamhet”, i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse, måste biståndet till en person som önskar erhålla asyl i Ungern omfattas av en viss samordning som syftar till att förverkliga ett planlagt och bestämt mål.
- 86 Denna omständighet utgör i vart fall inte hinder för att, med stöd av 353/A § punkt 1 a i strafflagen, straffbelägga viss verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 8.2 och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33.
- 87 Artikel 8.2 i direktiv 2013/32 och artikel 10.4 i direktiv 2013/33 garanterar nämligen bland annat vissa organisationer rätten att få tillträde till personer som ansöker om internationellt skydd och som befinner sig vid medlemsstaternas yttre gränser eller hålls i förvar på deras territorium. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande är dessa organisationers verksamhet till sin natur föremål för en viss samordning i syfte att uppnå ett planlagt och bestämt mål. Den hjälp som medlemmarna i nämnda organisationer ger till dessa asylsökande ska följaktligen betraktas som en ”organiserad verksamhet”, i den mening som avses i 353/A § punkt 1 a.
- 88 Även om organisationer som tillhandahåller bistånd till personer som ansöker om internationellt skydd inte uttryckligen avses i artikel 22.1 i direktiv 2013/32, kan det för den skull inte uteslutas att det samråd, inklusive juridisk rådgivning, som den som ansöker om internationellt skydd kan företa på egen bekostnad, enligt denna bestämmelse, sker inom ramen för en ”organiserad verksamhet”, i den mening som Ungern avser.
- 89 Även om sådana samråd sker till förmån för en viss person, är det fullt tänkbart att detta sker inom ramen för en mer allmän, samordnad och planlagd verksamhet som syftar till att bistå personer som ansöker om internationellt skydd.
- 90 Det framgår inte heller av Alkotmánybíróságs (Författningsdomstolen) dom av den 25 februari 2019, som Ungern har åberopat till stöd för sitt försvar, att juridisk rådgivning, inbegripet rådgivning som tillhandahålls av en advokat, under alla omständigheter skulle falla utanför tillämpningsområdet för 353/A § punkt 1 a i strafflagen. Även om det är riktigt att den ovannämnda domstolen i den domen underströk att rättsligt bistånd inte i sig utgör en organiserad verksamhet som kan lagföras med stöd av denna bestämmelse, har den inte uteslutit

att sådant bistånd, när villkoren i nämnda bestämmelse är uppfyllda, kan omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Den nämnda domstolen har dessutom preciserat att enligt ungersk lagstiftning får utövandet av advokatyrket inte vara avsett att kringgå lagen.

- 91 För det tredje förutsätter det brott som avses i 353/A § punkt 1 a ett uppsåt. Såsom Ungern har angett krävs det nämligen, för att detta brott ska anses styrkt, att de ungerska myndigheterna, bortom allt rimligt tvivel, visar att gärningsmannen var medveten om att den person som han eller hon bistod inte kunde beviljas asyl enligt ungersk rätt.
- 92 Varken artikel 8.2 i direktiv 2013/32, artikel 22.1 i samma direktiv eller artikel 10.4 i direktiv 2013/33 utesluter emellertid bistånd som ges till en sökande av internationellt skydd från dessa bestämmelsers respektive tillämpningsområden, även om den person som tillhandahåller sådant bistånd var medveten om att ansökan under alla omständigheter skulle vara dömd att misslyckas.
- 93 Av det ovan anförda följer att tillämpningsområdet för 353/A § punkt 1 a i strafflagen åtminstone omfattar vissa former av det bistånd till personer som ansöker om internationellt skydd som avses i artikel 8.2 och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33.
- 94 Domstolen ska för det andra pröva huruvida 353/A § punkt 1 a begränsar de rättigheter som följer av de unionsrättsliga bestämmelser som nämns i punkt 93 ovan.
- 95 Vad för det första gäller de rättigheter som följer av artikel 8.2 i direktiv 2013/32 och artikel 10.4 i direktiv 2013/33, är det visserligen riktigt att nämnda 353/A § punkterna 1 a, 2 och 3 formellt sett inte förbjuder personer eller organisationer som tillhandahåller bistånd till personer som ansöker om internationellt skydd att få tillträde till de tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som önskar erhålla asyl i Ungern och som befinner sig vid denna medlemsstats yttre gränser eller som hålls i förvar i den medlemsstaten, eller att kommunicera med dessa personer. Genom att straffbelägga en viss typ av bistånd som lämnas i detta avseende, begränsar den nämnda bestämmelsen inte desto mindre rätten att få tillträde till och kommunicera med dessa sökande, trots att det rör sig om rättigheter som uttryckligen erkänns i artikel 8.2 och artikel 10.4.
- 96 Vad för det andra gäller artikel 22.1 i direktiv 2013/32 konstaterar domstolen följande. Även om det inte är den asylsökande själv som riskerar att ådömas en straffrättslig påföljd, begränsar 353/A § punkt 1 a i strafflagen, jämförd med 353/A § punkterna 2 och 3 i samma lag, även effektiviteten av den rätt som den asylsökandes garanteras i artikel 22.1, nämligen att på egen bekostnad få rådgöra med en juridisk rådgivare eller annan rådgivare, i den meningen att denna straffrättsliga bestämmelse är av sådan art att den kan avskräcka sådana tjänstetillhandahållare att ge sådant bistånd. Ett dylikt straffansvar begränsar även rätten att besvara asylsökandes förfrågningar som dessa tjänsteleverantörer indirekt har enligt artikel 22.1 i direktivet.
- 97 Det ska dessutom understrykas, såsom Ungern medgav vid förhandlingen, att den kriminalisering av viss biståndsverksamhet till personer som ansöker om internationellt skydd som följer av 353/A § punkt 1 a i strafflagen åtföljs av ett straff i form av husarrest, vilket utgör en frihetsberövande åtgärd. Enligt 353/A § punkt 2 i denna lag kan gärningsmannen dessutom dömas till fängelse i ett år om brottet har begåtts vid upprepade tillfällen. Detsamma gäller när brottet har begåtts under de omständigheter som beskrivs i 353/A § punkt 3 i samma lag.

- 98 Införandet av sådana straffrättsliga påföljder har obestriddligen en mycket stor avskräckande verkan, vilken kan få personer som vill bistå tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som önskar erhålla flyktingstatus i Ungern att avstå från att delta i den biståndsverksamhet som omfattas av de unionsrättsliga bestämmelser som nämns i punkt 93 ovan.
- 99 Mot bakgrund av dessa omständigheter ska 353/A § punkt 1 a i strafflagen, jämförd med 353/A § punkterna 2 och 3 i samma lag, anses utgöra en begränsning av de rättigheter som slås fast i dessa bestämmelser, vilka för övrigt bidrar till att konkretisera den rättighet som stadfästs i artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 100 Det ska tilläggas att inget av de argument som Ungern har anfört ändrar detta konstaterande.
- 101 Även om det, för det första, såsom denna medlemsstat har gjort gällande, antas att de rättigheter som garanteras i de bestämmelser i direktiven 2013/32 och 2013/33 som nämns i punkt 93 ovan uttryckligen föreskrivs i andra bestämmelser i ungersk rätt, kvarstår det faktum att 353/A § punkt 1 a i strafflagen ska anses utgöra en speciallagstiftning i förhållande till dessa nationella bestämmelser som begränsar deras räckvidd och inte tvärtom.
- 102 Vad för det andra gäller det tolkningsförbehåll som Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) formulerade i sin dom av den 25 februari 2019, konstaterar domstolen att denna 353/A § punkt 1 a, enligt detta förbehåll, inte får beivra altruistiska beteenden som uppfyller kravet på att hjälpa medellösa och behövande personer och som inte motiveras av syften som är förbjudna enligt denna bestämmelse.
- 103 Det ska emellertid påpekas att detta tolkningsförbehåll är begränsat till enbart oegennyttig verksamhet och således inte gäller för den person som tillhandahåller bistånd till asylsökande mot ersättning, medan artikel 22.1 i direktiv 2013/32 endast garanterar den sökandes rätt att rådgöra med en juridisk rådgivare eller annan rådgivare på egen bekostnad.
- 104 Vidare följer det av nämnda tolkningsförbehåll att bistånd till asylsökande som ges ideellt endast faller utanför tillämpningsområdet för 353/A § punkt 1 a i strafflagen om det saknas uppsåt till brottet. Det förefaller således uteslutet att en person som inom ramen för en organiserad verksamhet tillhandahåller hjälp för att göra eller lämna in en asylansökan, trots att det kan bevisas bortom allt rimligt tvivel att han eller hon var medveten om att ansökan inte kunde bifallas enligt ungersk rätt, på grundval av samma tolkningsförbehåll skulle undgå allt straffrättsligt ansvar.
- 105 För det tredje var kommissionen, i motsats till vad Ungern har hävdats i sitt skriftliga yttrande, för att styrka en begränsning av de rättigheter som följer av de unionsbestämmelser som nämns i punkt 93 ovan, inte skyldig att lägga fram bevisning som visar att den avskräckande verkan som kan tillskrivas 353/A § punkt 1 a i strafflagen i praktiken har lett till ett minskat tillträde till de asylsökande eller till en minskning av de samråd som faktiskt har tillhandahållits dessa asylsökande.
- 106 Det ankommer förvisso på kommissionen att styrka att de påstådda fördragsbrotten föreligger, utan möjlighet för kommissionen att stödja sig på någon presumtion. Att ett fördragsbrott föreligger kan dock, om detta har sitt ursprung i antagande av lagar eller förordningar vars existens eller tillämpning inte har bestritts, styrkas genom en rättslig analys av lagens eller

förordningens bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2020, kommissionen/Ungern (Insyn i föreningar), C-78/18, EU:C:2020:476, punkterna 36 och 37 och där angiven rättspraxis).

- 107 I förevarande fall har det fördragsbrott som kommissionen har lagt Ungern till last sitt ursprung i antagandet av 353/A § punkt 1 a i strafflagen, vars existens och tillämpning denna medlemsstat inte har bestritt och vars bestämmelser är föremål för en rättslig analys i den ansökan varigenom talan väcktes i förevarande mål. Domstolen påpekar härvidlag särskilt att Ungern vid förhandlingen medgav att åtal hade väckts med stöd av 353/A § punkt 1 a i strafflagen.
- 108 Det ska slutligen påpekas att även om det antas att denna bestämmelse, såsom Ungern har gjort gällande, ännu inte har legat till grund för en fällande brottmålsdom, så är en sådan omständighet inte avgörande vid bedömningen av huruvida den har en avskräckande verkan som begränsar de rättigheter som garanteras genom de unionsrättsliga bestämmelser som nämns i punkt 93 ovan. Förutom att det inte kan uteslutas att så kan bli fallet i framtiden, är det nämligen själva kärnan i den avskräckande verkan som är förknippad med straffrättsliga förfaranden att just avskräcka envar från att ägna sig åt den verksamhet som har ansetts vara olaglig och härigenom utsätta sig för de påföljder som densamma är förenad med.

#### *Huruvida åtgärden kan motiveras*

- 109 Eftersom 353/A § punkt 1 a i strafflagen, i förekommande fall jämförd med 353/A § punkterna 2 och 3 i samma lag, utgör en begränsning av de rättigheter som garanteras genom artikel 8.2 och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33, ankommer det på domstolen att pröva huruvida en sådan begränsning är motiverad mot bakgrund av unionsrätten.
- 110 Det framgår härvidlag av Ungerns yttrande att 353/A § punkt 1 a i strafflagen antogs i syfte att beivra såväl hjälp till missbruk av asylförfarandet som bistånd till olaglig invandring som grundas på vilseledande. Det ska således fastställas huruvida det påstådda eftersträvandet av sådana mål kan motivera en begränsning av de rättigheter som avses i föregående punkt.

#### *– Bekämpande av hjälp till missbruk av asylförfarandet*

- 111 Enligt domstolens fasta praxis får enskilda inte åberopa unionsrättens bestämmelser i bedrägligt syfte eller missbruka den. Härav följer att en medlemsstat ska neka att tillämpa bestämmelser i unionsrätten när de inte åberopas i syfte att uppnå bestämmelsernas ändamål, utan i stället i syfte att åtnjuta en förmån enligt unionsrätten trots att villkoren för att åtnjuta denna förmån formellt sett inte är uppfyllda (dom av den 26 februari 2019, T Danmark och Y Danmark, C-116/16 och C-117/16, EU:C:2019:135, punkterna 70–72 och där angiven rättspraxis).
- 112 Artikel 8.2 i direktiv 2013/32 och artikel 10.4 i direktiv 2013/33 kan följaktligen inte tolkas så, att de hindrar medlemsstaterna från att lagföra de personer eller organisationer som omnämns i dessa bestämmelser när dessa agerar på ett sätt som innebär att de utnyttjar rätten till tillträde till sökande av internationellt skydd för ändamål som är oförenliga med de syften för vilka de har tillerkänts en sådan rätt till tillträde.
- 113 På samma sätt kan artikel 22.1 i direktiv 2013/32 inte tolkas så, att den förbjuder medlemsstaterna att beivra bedrägerier eller missbruk som begås av juridiska rådgivare eller av andra rådgivare inom ramen för de samråd de genomför till förmån för dessa sökande.

- 114 Det ska således fastställas huruvida 353/A § punkt 1 a i strafflagen, jämförd med 353/A § punkterna 2 och 3 i samma lag, utgör en lämplig åtgärd för att bekämpa bedrägeri eller missbruk, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 111 ovan.
- 115 Kommissionen har inte bestritt att denna straffrättsliga bestämmelse i ungersk rätt gör det möjligt att beivra beteenden som rättmätigt kan anses omfattas av medlemsstaternas bekämpande av bedrägeri eller missbruk.
- 116 Den nämnda straffrättsliga bestämmelsen i ungersk rätt är emellertid inte begränsad till att beivra sådana beteenden. Att sådan hjälp som beivras med stöd av 353/A § punkt 1 a i strafflagen är rättsstridig anses styrkt när det kan visas, bortom allt rimligt tvivel, att den berörda personen kände till att den person som vederbörande gett bistånd till inte kunde erhålla flyktingstatus enligt ungersk rätt. Så snart sådan bevisning kan framläggas, kan således all hjälp som lämnas inom ramen för en organiserad verksamhet i syfte att underlätta att göra eller lämna in en asylansökan bestraffas, även om sådan hjälp ges med strikt iakttagande av de förfaranderegler som föreskrivs i detta avseende och utan avsikt att vilseleda den beslutande myndigheten i materiellt hänseende, och detta i motsats till vad Ungern har gjort gällande.
- 117 Härigenom straffbelägger Ungern beteenden som inte kan anses utgöra bedrägeri eller missbruk, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 111 ovan.
- 118 Det ska härvidlag för det första understrykas att Ungern inte har bestritt att en person som hjälper till att göra eller lämna in en asylansökan i Ungern, trots att vederbörande vet att ansökan inte kan bifallas enligt ungersk rätt men anser att dessa regler strider mot internationell rätt eller mot unionsrätten, riskerar åtal med stöd av 353/A § punkt 1 a i strafflagen.
- 119 Det skulle strida mot syftet med direktiv 2013/32 – vilket, såsom påpekats i punkt 80 ovan, är att säkerställa en faktisk, enkel och snabb tillgång till förfarandet för internationellt skydd – att frånta dessa sökande bistånd som gör det möjligt för dem att i ett senare skede av förfarandet ifrågasätta lagenligheten av den nationella lagstiftning som är tillämplig på deras situation, bland annat med avseende på unionsrätten.
- 120 I detta avseende ska särskild uppmärksamhet fästas vid den situation som råder för de advokater som de sökande har konsulterat och vars verksamhet, såsom påpekats i punkterna 88–90 i denna dom, kan omfattas av tillämpningsområdet för 353/A § punkt 1 a i strafflagen.
- 121 Det framgår nämligen av domstolens praxis att en advokat i praktiken måste kunna utföra sitt uppdrag som rådgivare, försvarare och ombud för sin klient på ett adekvat sätt, med risk för att klienten annars skulle nekas sina rättigheter enligt artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021 i målet kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare), C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 206 och där angiven rättspraxis).
- 122 353/A § punkt 1 a i strafflagen kan hindra advokater från att säkerställa ett effektivt försvar av intressena hos de sökande som rådfrågar dem genom att avskräcka nämnda advokater från att råda dessa sökande att göra eller lämna in en asylansökan i Ungern, för att senare kunna bestrida de relevanta nationella bestämmelser som de anser strida mot unionsrätten.

- 123 Ungern har visserligen gjort gällande att den tilltalade med stöd av 353/A § punkt 1 a i förekommande fall kan göra gällande vid den domstol som ska pröva åtalet mot honom eller henne att dessa nationella bestämmelser strider mot unionsrätten, så att den domstolen frikänner vederbörande från de anklagelser som riktas mot honom eller henne.
- 124 Det skulle inte desto mindre strida mot artikel 47 i stadgan om en person, för att få tillgång till en domstol som är behörig att säkerställa iakttagandet av de rättigheter som unionsrätten garanterar vederbörande, skulle vara tvungen att överträda en rättsregel eller en rättslig skyldighet och utsätta sig för risken att åläggas den påföljd som är förenad med överträdelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, *État luxembourgeois* (Rätt att överklaga en begäran om upplysningar i skattefrågor), C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 66 och där angiven rättspraxis).
- 125 För det andra framgår det, såsom Ungern bekräftade vid förhandlingen, av själva lydelsen av 353/A § punkt 1 a i strafflagen att denna bestämmelse straffbelägger ett beteende som innebär att en person, med full kännedom om omständigheterna och inom ramen för organiserad verksamhet, hjälper en annan person att göra eller lämna in en asylansökan i Ungern trots att personen i fråga inte har utsatts för förföljelse och inte löper någon risk för förföljelse i minst en av de stater vederbörande har transiterat genom innan han anlände till Ungern.
- 126 Såsom anges i punkt 42 i förevarande dom utgör direktiv 2013/32 emellertid hinder för att en asylansökan avvisas av en sådan anledning. Det är följaktligen uppenbart att 353/A § punkt 1 a i strafflagen, genom att kriminalisera tillhandahållande av hjälp av den typ som beskrivits i föregående punkt, bestraffar ett handlande som i sig inte i något fall kan jämföras med bedrägeri eller missbruk och att denna bestämmelse således åsidosätter de rättigheter som garanteras i de unionsrättsliga bestämmelser som nämns i punkt 93 ovan, vilket generaladvokaten påpekade i punkt 35 i sitt förslag till avgörande.
- 127 För det tredje ska det påpekas att även om det för att det brott som avses i 353/A § punkt 1 a ska anses ha begåtts, såsom påpekats i punkt 91 ovan, krävs att det kan visas bortom allt rimligt tvivel att gärningsmannen var medveten om att asylansökan var dömd att misslyckas, innebär ett sådant krav – mot bakgrund av de uppgifter som domstolen förfogar över – emellertid inte att det är möjligt att med stöd av denna bestämmelse meddela en fällande brottmålsdom så snart det i praktiken kan visas att den tilltalade inte kunde vara ovetande om att den tredjelandsmedborgare eller den statslösa person som vederbörande bistått inte uppfyller villkoren i ungersk rätt för att beviljas rätt till asyl.
- 128 I den mån 353/A § punkt 1 a i strafflagen inte utesluter att en person döms till straff enbart på grund av att det kan bevisas bortom allt rimligt tvivel att vederbörande inte kunde vara ovetande om att den sökande inte uppfyllde villkoren för att beviljas asyl enligt ungersk rätt, innebär denna bestämmelse att envar som önskar ge sådan hjälp inte kan begränsa sig till att ge den sökande ett rent formellt bistånd att göra eller lämna in en ansökan, utan redan i detta skede i stället måste pröva om ansökan kan tänkas nå framgång enligt ungersk rätt.
- 129 Såsom kommissionen har påpekat kan det inte förväntas att personer som tillhandahåller bistånd till asylsökande, oavsett i vilken egenskap detta sker, ska utföra en sådan kontroll innan de kan hjälpa en tredjelandsmedborgare eller en statslös person att göra eller lämna in sin asylansökan.



- 130 Asylsökandena kan för övrigt ha svårigheter att, redan i det skede då de gör eller lämnar in sin ansökan, åberopa relevanta omständigheter som gör det möjligt att motivera att de ska beviljas flyktingstatus.
- 131 Risken för att den berörda personen ska dömas till straff enbart av det skälet att han eller hon inte kunde vara ovetande om att asylansökan var dömd att misslyckas, gör all form av hjälp som är avsedd att göra det möjligt att genomföra dessa två väsentliga steg i förfarandet för beviljande av asyl, det vill säga att göra och lämna in en sådan ansökan, osäker ur ett laglighetsperspektiv. Detta gäller i än högre grad då det i 353/A § punkt 1 a i strafflagen föreskrivs ett synnerligen strängt straff för detta brott, eftersom det tar sig uttryck i ett frihetsberövande.
- 132 Av detta följer att denna bestämmelse har en mycket avskräckande verkan för varje person som önskar lämna någon som helst hjälp att göra eller lämna in en asylansökan, oavsett i vilken egenskap denna person agerar, även om detta bistånd endast syftar till att göra det möjligt för en tredjelandsmedborgare eller statslös person att utöva sin grundläggande rätt att ansöka om asyl i en medlemsstat, såsom denna rättighet garanteras i artikel 18 i stadgan och preciseras i artikel 6 i direktiv 2013/32.
- 133 Det följer av punkterna 116–132 ovan att 353/A § punkt 1 a i strafflagen, jämförd med punkterna 2 och 3 i samma paragraf, går utöver vad som kan anses nödvändigt för att uppnå syftet att bekämpa bedrägeri och missbruk.

*– Bekämpandet av olaglig invandring på grund av bedrägeri*

- 134 Vad gäller målet att bekämpa olaglig invandring som sker genom bedrägeri, och utan att det är nödvändigt att pröva huruvida ett sådant syfte kan motivera begränsningar av samtliga rättigheter som följer av unionsbestämmelserna och som nämns i punkt 93 ovan, räcker det att påpeka att 353/A § punkt 1 a i strafflagen under alla omständigheter inte är en lämplig åtgärd för att uppnå ett sådant mål.
- 135 353/A § punkt 1 a i strafflagen syftar nämligen inte till att bestraffa den person som tillhandahåller materiell eller ekonomisk hjälp avsedd att underlätta olaglig inresa eller vistelse i Ungern, något som för övrigt är straffbelagt enligt andra bestämmelser i samma lag, vilket Ungern också har medgett i sina skriftliga yttranden.
- 136 För det andra ska det erinras om att varje tredjelandsmedborgare eller statslös person har rätt att ansöka om internationellt skydd på en medlemsstats territorium, inbegripet vid dess gränser eller i transitområden, även om vederbörande vistas olagligt på detta territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Myndighet som kan förväntas få ta emot en ansökan om internationellt skydd), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkt 73, och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av sökande av internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 96 och där angiven rättspraxis). Denna rättighet ska tillerkännas en sådan person, oavsett utsikterna att vinna framgång med en dylik ansökan.
- 137 Såsom domstolen har erinrat i punkt 80 ovan får en tredjelandsmedborgare eller statslös person ställning som person som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i direktiv 2013/32, så snart vederbörande gör en ansökan. En sådan sökande kan i princip inte anses uppehålla sig olagligen i den medlemsstat i vilken han eller hon gjort en ansökan så länge denna inte prövats i första instans (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018,

Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 40, och dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 209 och där angiven rättspraxis).

- 138 Tillhandahållande av bistånd i syfte att göra eller lämna in en asylansökan på en medlemsstats territorium kan således inte, även om det är uppenbart för den person som tillhandahåller denna hjälp att ansökan inte kommer att bifallas, anses utgöra en verksamhet som främjar olovlig inresa eller vistelse för en tredjelandsmedborgare eller en statslös person på den medlemsstats territorium.
- 139 Så skulle också vara fallet även om den asylsökande inte skulle ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten under prövningen av ansökan i första instans, såsom föreskrivs, som ett undantagsfall, i artikel 9.2 i direktiv 2013/32. Inte desto mindre förhåller det sig så, att då den hjälp som straffbeläggs i 353/A § punkt 1 a i strafflagen endast går ut på att ge den berörda personen möjlighet att göra eller lämna in en sådan ansökan, och inte att, i ett sådant fall, stanna kvar i medlemsstaten, kan den inte jämföras med hjälp till olaglig vistelse.
- 140 Till skillnad från vad Ungern har låtit påskina i sitt skriftliga yttrande, skiljer sig den verksamhet som straffbeläggs i 353/A § punkt 1 a väsentligen från de beteenden som medlemsstaterna är skyldiga att beivra på lämpligt sätt enligt artikel 1.1 i direktiv 2002/90. Sådant beteende består dels i att avsiktligt hjälpa en person som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering, dels i att i vinstsyfte avsiktligt hjälpa en sådan person att vistas på en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse.
- 141 Det kan emellertid inte anses att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person åsidosätter bestämmelserna om inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium enbart av det skälet att han eller hon ansöker om internationellt skydd i den berörda medlemsstaten. En person som inskränker sig till att hjälpa denne tredjelandsmedborgare eller statslösa person att göra eller lämna in en asylansökan till de behöriga nationella myndigheterna, även om vederbörande vet att ansökan är dömd att misslyckas, kan följaktligen inte jämföras med en person som lämnar hjälp till olaglig inresa, transitering eller vistelse, i den mening som avses i artikel 1.1 i direktiv 2002/90.
- 142 Denna tolkning finner stöd i artikel 6 i rambeslut 2002/946. Även om direktivet ålägger medlemsstaterna att införa effektiva påföljder för brott enligt artikel 1 i direktiv 2002/90, föreskrivs det nämligen uttryckligen i artikel 6 i rambeslutet att detta beslut ska tillämpas utan att det påverkar det skydd som beviljas asylsökande i enlighet med internationell rätt.
- 143 Den begränsning som blir följden av 353/A § punkt 1 a i strafflagen, jämförd med punkterna 2 och 3 i denna paragraf, för de rättigheter som stadgas i de unionsrättsliga bestämmelser som nämns i punkt 93 ovan är inte motiverad.
- 144 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.2 och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33, genom att i sin nationella rätt föreskriva straff för var och en som inom ramen för en organiserad verksamhet tillhandahåller hjälp att göra eller lämna in en asylansökan på sitt territorium, när det kan bevisas bortom allt rimligt tvivel att denna person var medveten om att ansökan inte kunde bifallas enligt denna rätt.

- 145 Kommissionens anmärkning kan däremot inte godtas i den del den avser Ungerns underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 c i direktiv 2013/32 på grund av antagandet av 353/A § punkt 1 a i strafflagen.

#### **46/F § i polislagen**

##### *Parternas argument*

- 146 Kommissionen anser att Ungern även har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.2, artikel 12.1 c och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33, genom att föreskriva att de begränsningar av rörelsefriheten som föreskrivs i 46/F § i polislagen är tillämpliga på personer som misstänks ha begått det brott som avses i 353/A § punkt 1 a i strafflagen eller som dömts för detta brott.
- 147 Kommissionen har härvidlag, som ett komplement till de argument som framförts avseende 353/A § i strafflagen, påpekat att även om de organisationer och personer som nämns i artikel 8.2 i direktiv 2013/32 beslutade att fortsätta att utöva sin verksamhet, trots den risk för lagföring som de på grund av denna straffbestämmelse löper, så skulle det vara lätt att hindra dem att göra detta med stöd av 46/F § i polislagen, vilken förbjuder alla personer att närma sig Ungerns yttre gränser även om vederbörande ännu bara är misstänkt för brott mot 353/A § i strafflagen. En sådan begränsning av den rättighet som garanteras i artikel 8.2 i direktiv 2013/32 kan inte motiveras med stöd av andra meningen i denna bestämmelse, eftersom de polisiära åtgärder som föreskrivs i 46/F § automatiskt följer av att ett straffrättsligt förfarande inleds.
- 148 Kommissionen anser dessutom att tillämpningen av 46/F § i polislagen på personer som misstänks för att ha begått det brott, som avses i 353/A § punkt 1 a i strafflagen eller som dömts med stöd av den sistnämnda bestämmelsen, innebär att de rättigheter som garanteras genom artikel 12.2 c och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33 förlorar sitt innehåll.
- 149 Ungern har som komplement till de argument som den har anfört till stöd för sitt försvar avseende 353/A § i strafflagen genmält att det är logiskt att en person som misstänks för att ha begått ett brott inte får komma in i ett så betydande område som en transitzon.
- 150 Eftersom en ”grundad misstanke”, i den mening som avses i A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (lag nr XC från år 2017 om införande av straffprocesslagen), av den 26 juni 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/99), i den mening som är tillämplig i det nationella målet, är nödvändig för att offentliga myndigheter ska kunna inleda ett förfarande är ett förbud att beträda gränsområdet för personer som lagförs för de brott som nämns i 46/F § i polislagen förenligt med det undantag som gäller allmän ordning och säkerhet enligt artikel 8.2 i direktiv 2013/32. Personer som misstänks för att, inom ramen för organiserad verksamhet, lämna nödvändiga upplysningar till asylsökande för att vilseleda ungerska myndigheter hotar säkerhet, allmän ordning eller den administrativa driften av gränsövergångsställen varför 46/F § i polislagen utgör en nödvändig och motiverad åtgärd för att upprätthålla ordningen vid landets gränser.

### *Domstolens bedömning*

- 151 Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att Ungern har åsidosatt artikel 8.2, artikel 12.1 c och artikel 22 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33 genom att föreskriva att 46/F § i polislagen är tillämplig på personer som är åtalas eller bestraffas med stöd av 353/A § punkt 1 a i strafflagen.
- 152 Enligt 46/F § i polislagen är ungerska poliser skyldiga att förhindra att en person som är föremål för straffrättsliga förfaranden, bland annat med stöd av 353/A § i strafflagen, befinner sig mindre än åtta kilometer från Ungerns yttre gränser.
- 153 Det ska inledningsvis preciseras att det, i motsats till vad kommissionen har hävdad, framgår av själva ordalydelsen i 46/F § i polislagen att den inte är avsedd att tillämpas på personer som dömts med stöd av 353/A §. Ungern har förvisso inte bestritt att en fällande dom med stöd av denna bestämmelse kan medföra ett inreseförbud i en del av landet, men detta föreskrivs inte i 46/F § i polislagen, utan i en annan bestämmelse i strafflagen, som inte är föremål för förevarande talan.
- 154 Efter denna inledande precisering ska det sedan påpekas att 46/F § i polislagen utgör en begränsning av de rättigheter som garanteras genom de unionsrättsliga bestämmelser som nämns i punkt 151 ovan.
- 155 Det är för det första således uppenbart att 46/F § i polislagen, genom att hindra personer som misstänks ha begått det brott som avses i 353/A § punkt 1 a i strafflagen från att få tillträde till asylsökande som befinner sig vid Ungerns yttre gränser, inskränker den rätt till tillträde till asylsökande som garanteras genom artikel 8.2 i direktiv 2013/32.
- 156 För det andra ska 46/F § i polislagen anses utgöra en begränsning av rätten till tillgång till asylsökande som tagits i förvar enligt artikel 10.4 i direktiv 2013/33.
- 157 Det räcker nämligen att understryka att transitzonerna Rösze och Tompa ännu inte hade stängts vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrande som riktades till Ungern. Ett stort antal sökande av internationellt skydd var emellertid skyldiga att stanna kvar i dessa transitzoner, vilka är belägna i omedelbar närhet till den serbisk-ungerska gränsen, under hela prövningen av deras ansökan. Vidare skulle nämnda områden betraktas som förvarsanläggningar, i den mening som avses i direktiv 2013/33 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkterna 156–166 och där angiven rättspraxis).
- 158 Genom att hindra personer som misstänks ha begått det brott som avses i 353/A § punkt 1 a i strafflagen från att omedelbart få tillträde till Ungerns yttre gränser, inbegripet transitzonerna Rösze och Tompa, har 46/F § i polislagen under alla omständigheter medfört att tillträdet för de personer och organisationer som nämns i artikel 10.4 i direktiv 2013/33 begränsas till att gälla en del av de personer som ansökt om internationellt skydd och som vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet var placerade i förvar i Ungern.
- 159 För det tredje ska rätten för den som ansöker om internationellt skydd att samråda med de personer som nämns i artikel 22.1 i direktiv 2013/32 förstås så, att den omfattar rätten att få tillträde till dessa personer, vilket framgår av artikel 23.2 i direktivet.

- 160 Av detta följer att 46/F § i polislagen även utgör en begränsning av de rättigheter som asylsökande garanteras genom artikel 22.1 i direktiv 2013/32, när de befinner sig mindre än åtta kilometer från denna medlemsstats yttre gränser.
- 161 Vad för det fjärde gäller artikel 12.1 c i direktiv 2013/32 har det i punkt 82 ovan slagits fast att 353/A § punkt 1 a i strafflagen inte kan hindra personer som ansöker om internationellt skydd från att utöva de rättigheter som tillerkänns dem enligt denna bestämmelse, eftersom denna bestämmelse endast är tillämplig efter det att ansökan om internationellt skydd har lämnats in.
- 162 Det ska emellertid påpekas att 46/F § i polislagen syftar till att förhindra att en person som misstänks ha begått det brott som föreskrivs i 353/A § punkt 1 a i strafflagen får tillträde till personer som ansöker om internationellt skydd och som befinner sig i närheten av Ungerns gränser, även efter det att de har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd. Av detta följer att 46/F § i polislagen kan begränsa sökandenas rätt att kommunicera med de organisationer som avses i artikel 12.1 c i direktiv 2013/32 när de väl har gett in sin ansökan, varvid det ska preciseras att en sådan rätt förutsätter att dessa organisationer har möjlighet att få tillgång till sökandena.
- 163 För det andra ska det påpekas att eftersom 46/F § i polislagen begränsar de rättigheter som garanteras genom de unionsbestämmelser som nämns i punkt 151 ovan, med anledning av att den berörda personen misstänks ha begått det brott som avses i nämnda 353/A § punkt 1 a i strafflagen, trots att detta brott strider mot unionsrätten, kan en sådan begränsning inte rimligen motiveras med hänsyn till unionsrätten.
- 164 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.2, artikel 12.1 c och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33, genom att beröva varje person som misstänks för att inom ramen för en organiserad verksamhet ha tillhandahållit hjälp att göra eller lämna in en asylansökan på ungerskt territorium rätten att närma sig detta lands yttre gränser, när det kan bevisas bortom allt rimligt tvivel, att denna person var medveten om att ansökan inte skulle beviljas.

### **Rättegångskostnader**

- 165 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Domstolen får emellertid besluta att en part även ska ersätta en del av den andra partens rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.
- 166 Kommissionen har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern i allt väsentligt har tappat målet, ska Ungern, med hänsyn till omständigheterna i målet, bära sina rättegångskostnader och förpliktas att ersätta fyra femtedelar av kommissionens rättegångskostnader. Kommissionen ska bära en femtedel av sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

#### **1) Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt följande bestämmelser:**

- **Artikel 33.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd genom**

**att tillåta att en ansökan om internationellt skydd avvisas på grund av att sökanden anlant till dess territorium via en stat där han eller hon inte utsätts för förföljelse eller riskerar att utsättas för allvarlig skada eller där en adekvat skyddsnivå säkerställs.**

- Artikel 8.2 och artikel 22.1 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, genom att i sin nationella rätt föreskriva straff för var och en som inom ramen för en organiserad verksamhet tillhandahåller hjälp att göra eller lämna in en asylansökan på sitt territorium, när det kan bevisas bortom allt rimligt tvivel att denna person var medveten om att ansökan inte kunde bifallas enligt denna rätt.
- Artikel 8.2, artikel 12.1 c och artikel 22 i direktiv 2013/32 samt artikel 10.4 i direktiv 2013/33 genom att beröva varje person som misstänks för att ha begått ett sådant brott rätten att närma sig detta lands yttre gränser.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Ungern ska bära sina rättegångskostnader och ersätta fyra femtedelar av Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

4) Europeiska kommissionen ska bära en femtedel av sina rättegångskostnader.

Underskrifter