



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 17 december 2020\*

## Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser .....	4
Unionsrätt .....	4
Direktiv 2008/115 .....	4
Direktiv 2013/32 .....	5
Direktiv 2013/33 .....	11
Ungersk rätt .....	14
Lagen om rätt till asyl .....	14
Lagen om statens gränser .....	20
Lagen om rättegången i förvaltningsdomstol .....	21
Regeringsdekret 301/2007 .....	22
Det administrativa förfarandet .....	22
Prövning av talan .....	23
Inledande synpunkter .....	23
Den första anmärkningen, avseende möjligheten att inleda förfarandet för internationellt skydd .....	24
Parternas argument .....	24
Domstolens bedömning .....	25
Den andra och den tredje anmärkningen, avseende förvar av personer som ansöker om internationellt skydd .....	30
Parternas argument .....	30

\* Rättegångsspråk: ungerska.

– Den andra anmärkningen .....	30
– Den tredje anmärkningen .....	32
Domstolens bedömning .....	33
– Huruvida de berörda personerna har hållits i förvar i transitområdena Röszke och Tompa .....	35
– Huruvida förvaret i transitområdena Röszke och Tompa är förenligt med kraven i direktiven 2013/32 och 2013/33 .....	35
– Artikel 72 FEUF .....	39
Den fjärde anmärkningen, avseende avlägsnande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet	42
Parternas argument .....	42
Domstolens bedömning .....	43
Den femte anmärkningen, avseende rätten att stanna kvar i den berörda medlemsstaten .....	46
Parternas argument .....	46
Domstolens bedömning .....	48
– Den femte anmärkningens första del, avseende artikel 46.5 i direktiv 2013/32 .....	48
– Den femte anmärkningens andra del, avseende artikel 46.6 i direktiv 2013/32 .....	51
– Den femte anmärkningens tredje del, avseende artikel 46.6 a och b i direktiv 2013/32 .....	51
Rättegångskostnader .....	52

”Fördragsbrott – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring – Direktiven 2008/115/EG, 2013/32/EU och 2013/33/EU – Förfarande för beviljande av internationellt skydd – Faktisk möjlighet att inleda ett sådant förfarande – Gränsförfarande – Förfarandegarantier – Obligatorisk placering i transitområden – Förvar – Återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig – Överklagande av förvaltningsbeslut om avslag på ansökningar om internationellt skydd – Rätt att stanna kvar i landet”

I mål C-808/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 21 december 2018,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av M. Condou-Durande, A. Tokár och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Ungern**, företrädd av M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

### DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič och N. Wahl samt domarna E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (referent), P.G. Xuereb och I. Jarukaitis,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: handläggaren R. Șereș,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 februari 2020,

och efter att den 25 juni 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3, 6, 24.3, 43, 46.5 och 46.6 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), artiklarna 2 h, 8, 9 och 11 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) och artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98) jämförda med artiklarna 6, 18 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan),
  - genom att föreskriva att asylansökningar ska lämnas in personligen till den behöriga myndigheten och att de uteslutande får lämnas in i transitområden, som den endast tillåter ett litet antal personer att resa in i,
  - genom att generellt tillämpa ett särskilt förfarande, under vilket de garantier som föreskrivs i direktiv 2013/32 inte säkerställs,
  - genom att föreskriva att det på alla asylsökande, med undantag för ensamkommande barn under 14 år, ska tillämpas ett förfarande som får till följd att de måste stanna kvar i förvar under hela asylförfarandet, i anläggningar i transitområden som de endast får lämna för att bege sig till Serbien, och genom att inte förena detta förvar med de garantier som föreskrivs i direktiv 2013/33,
  - genom att föra de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Ungern till andra sidan gränsstängslet, utan att iakttä de förfaranden och garantier som anges i artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115,

- genom att inte införliva artikel 46.5 i direktiv 2013/32 med ungersk rätt och genom att anta bestämmelser som avviker från den allmänna regeln om att överklaganden som ges in av personer som ansöker om internationellt skydd automatiskt får suspensiv verkan i situationer som inte omfattas av artikel 46.6 i detta direktiv.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### *Direktiv 2008/115*

- 2 I artikel 2 i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.

2. Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som

- a) har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1)], eller som grips eller hejdas av de behöriga myndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten,

...”

- 3 Av artikel 3 i direktivet framgår följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

- 2. *olaglig vistelse*: vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

...”

- 4 I artikel 5 i detta direktiv anges följande:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

- a) barnets bästa,
- b) familjeliv,
- c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,

och respektera principen om ’non-refoulement’.”

5 I artikel 6.1 och 6.2 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

2. Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ska ofördröjligen bege sig till den medlemsstats territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer detsamma eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas.”

6 Artikel 12.1 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”Beslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel.

Om rätten till information enligt nationell lagstiftning får inskränkas, särskilt för att skydda nationell säkerhet, försvaret eller allmän säkerhet samt för förebyggande, undersökning och avslöjande av brott och åtal för brott, får informationen om de faktiska omständigheterna begränsas.”

7 Artikel 13.1 i direktivet har följande lydelse:

”Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.”

8 I artikel 18 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. I situationer där ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare som ska återvända utgör en oförutsett stor belastning på förvarsanläggningarna i en medlemsstat eller dess administrativa personal, eller personal inom rättsväsendet, får medlemsstaten i fråga så länge som den exceptionella situationen består besluta att tillämpa längre tidsfrister för rättslig prövning än dem som beskrivs i artikel 15.2 tredje stycket och vidta nödtåtgärder vad gäller förhållanden vid förvar som avviker från vad som föreskrivs i artiklarna 16.1 och 17.2.

2. Medlemsstaten ska informera kommissionen när den tillgriper sådana exceptionella åtgärder. Den ska också informera kommissionen så snart som de förhållanden som motiverar dessa åtgärder inte längre föreligger.

3. Denna artikel får inte på något sätt tolkas som att den tillåter medlemsstaterna att åsidosätta sin allmänna skyldighet att vidta alla lämpliga, både allmänna och särskilda, åtgärder för att säkerställa att deras skyldigheter enligt detta direktiv uppfylls.”

#### *Direktiv 2013/32*

9 Skäl 29 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”Vissa sökande kan vara i behov av särskilda förfarandegarantier bland annat på grund av ålder, kön, sexuell läggning, könsidentitet, funktionshinder, svår sjukdom, mental ohälsa eller sviter av tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld. Medlemsstaterna bör

försöka identifiera sökande i behov av särskilda förfarandegarantier innan beslut fattas i första instans. Dessa sökande bör ges det stöd som behövs, inbegripet tillräckligt med tid, för att de faktiskt ska få tillgång till förfarandena och kunna lägga fram det underlag som krävs för att styrka sin ansökan om internationellt skydd.”

10 Artikel 2 i detta direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

c) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut

d) *sökande i behov av särskilda förfarandegarantier*: sökande vars förmåga att utnyttja de rättigheter eller uppfylla de skyldigheter som följer av detta direktiv är begränsad på grund av individuella omständigheter.

e) *slutligt beslut*: ett beslut om huruvida en tredjelandsmedborgare eller statslös person ska beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande 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 (EUT L 337, 2011, s. 9)] och som inte längre kan överklagas i enlighet med kapitel V i det här direktivet, oberoende av om ett sådant överklagande innebär att sökandena får stanna i de berörda medlemsstaterna i avvaktan på resultatet.

...

p) *stanna kvar i medlemsstaten*: att stanna kvar på den medlemsstats territorium där ansökan om internationellt skydd har lämnats in eller håller på att prövas, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitzoner.

...”

11 I artikel 3.1 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv är tillämpligt på alla ansökningar om internationellt skydd som lämnas in på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen, i deras territorialvatten eller i deras transitzoner, samt på återkallande av internationellt skydd.”

12 I artikel 6 i samma direktiv stadgas följande:

”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.

5. Om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att respektera den tidsfrist som föreskrivs i punkt 1, får medlemsstaterna besluta att tidsfristen ska förlängas till tio arbetsdagar.”

13 Enligt artikel 7 i direktiv 2013/32 gäller följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att varje enskild myndig person med rättskapacitet har rätt att lämna in en ansökan om internationellt skydd för sin egen räkning.

...

3. Medlemsstaterna ska se till att en underårig har rätt att lämna in en ansökan om internationellt skydd för sin egen räkning, om han eller hon har rättslig handlingsförmåga enligt den berörda medlemsstatens rätt, eller genom sina föräldrar eller andra vuxna familjemedlemmar, eller genom en vuxen person som enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten har ansvar för henne eller honom, eller genom en företrädare.”

14 I artikel 8.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”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.”

15 I artikel 24.3 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att sökande som har identifierats som sökande i behov av särskilda förfarandegarantier får det stöd som behövs för att de ska kunna utnyttja de rättigheter och uppfylla de skyldigheter som följer av detta direktiv under hela asylförfarandet.

Om det stöd som behövs inte kan ges inom ramen för de förfaranden som avses i artiklarna 31.8 och 43, särskilt i de fall där medlemsstaterna anser att sökanden är i behov av särskilda förfarandegarantier på grund av tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, ska medlemsstaterna antingen inte tillämpa eller upphöra att tillämpa artiklarna 31.[8]

och 43. Om medlemsstaterna tillämpar artikel 46.6 på sökande på vilka artiklarna 31.[8] och 43 inte kan tillämpas i enlighet med detta stycke ska medlemsstaterna åtminstone ge de garantier som föreskrivs i artikel 46.7.”

16 I artikel 26 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar endast av det skälet att han eller hon är en sökande. Skäl och villkor för förvar samt garantier för sökande i förvar ska utformas i enlighet med direktiv [2013/33].

2. I de fall en sökande hålls i förvar ska medlemsstaterna säkerställa att det finns en möjlighet till påskyndad rättslig prövning i enlighet med direktiv [2013/33].”

17 Artikel 28.1 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”Om det finns skälig grund att anta att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan, ska medlemsstaterna se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller, förutsatt att den beslutande myndigheten finner ansökan ogrundad på grundval av en adekvat utredning av sakförhållandena i enlighet med artikel 4 i direktiv [2011/95], avslå ansökan.”

18 Artikel 31.8 i direktivet har följande lydelse:

”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 direktiv [2011/95], 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 ... eller
- j) sökanden på allvarliga grunder kan betraktas som en fara för den inre säkerheten och den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten eller har med tvång utvisats som ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet enligt nationell rätt.”

19 I artikel 33.2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”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.”

20 Artikel 39.1 i samma direktiv har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får föreskriva att en ansökan om internationellt skydd och säkerheten för sökanden när det gäller hans eller hennes särskilda omständigheter enligt beskrivningen i kapitel II inte ska prövas eller inte ska prövas fullständigt i fall där en behörig myndighet på grundval av sakförhållanden har fastställt att sökanden försöker att resa in eller har rest in olagligt på territoriet från ett säkert tredjeland i enlighet med punkt 2.”

21 I artikel 41.1 i direktiv 2013/32 anges följande:

”Medlemsstaterna får göra undantag från rätten att stanna kvar på territoriet om en person

- a) har lämnat in en första efterföljande ansökan som inte prövas vidare i enlighet med artikel 40.5, enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut som skulle leda till att han eller hon omedelbart avlägsnas från den medlemsstaten, eller
- b) lämnar in ytterligare en efterföljande ansökan i samma medlemsstat som redan fattat ett slutligt beslut om att inte pröva en första efterföljande ansökan enligt artikel 40.5 eller ett slutligt beslut om att avslå den ansökan såsom ogrundad.

Medlemsstaterna får göra ett sådant undantag endast om den beslutande myndigheten anser att avlägsnandet inte direkt eller indirekt resulterar i refolement i strid med medlemsstatens internationella och unionsrättsliga åtaganden.”

22 Artikel 43 i detta direktiv har rubriken ”Gränsförfaranden”. Där föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva förfaranden, i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II, för att vid medlemsstatens gräns eller i transitzoner besluta om

- a) huruvida en ansökan som lämnas in där ska tas upp till prövning, enligt artikel 33, och/eller
- b) innehållet i en ansökan i ett förfarande enligt artikel 31.8.

2. Medlemsstaterna ska se till att ett beslut inom ramen för de förfaranden som föreskrivs i punkt 1 fattas inom skälig tid. Om ett beslut inte har fattats inom fyra veckor, ska sökanden beviljas inresa till medlemsstatens territorium så att hans eller hennes ansökan kan handläggas i enlighet med andra bestämmelser i detta direktiv.

3. I händelse av ankomster som omfattar ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som lämnar ansökningar om internationellt skydd vid gränsen eller i en transitzon, vilket gör det omöjligt i praktiken att där tillämpa bestämmelserna i punkt 1, får dessa förfaranden även tillämpas om och under den tid dessa tredjelandsmedborgare eller statslösa personer normalt är förlagda på platser i närheten av gränsen eller i transitzonen.”

23 I artikel 46 i detta direktiv anges följande:

”...

5. Utan hinder av punkt 6 ska medlemsstaterna låta sökande stanna på deras territorium till dess att tidsfristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av omprövningen.

6. Vid beslut om

- a) att anse en ansökan uppenbart ogrundad i enlighet med artikel 32.2 eller ogrundad efter prövning i enlighet med artikel 31.8, utom i fall där dessa beslut grundar sig på de omständigheter som avses i artikel 31.8 h,
- b) att en ansökan inte kan tas upp till prövning enligt artikel 33.2 a, b eller d,
- c) att vägra att återuppta prövningen av sökandens ärende efter att det har avbrutits i enlighet med artikel 28, eller
- d) om att ansökan inte ska prövas eller inte ska prövas fullständigt enligt artikel 39,

ska en domstol eller tribunal ha rätt att avgöra om den sökande får stanna kvar i medlemsstaten, antingen på begäran av sökanden eller ex officio, om beslutet leder till att sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten upphör, och när i sådana situationer rätten att stanna kvar i medlemsstaten, i avvaktan på resultatet av prövningen inte regleras i nationell rätt.

...

8. Medlemsstaterna ska tillåta sökanden att stanna kvar på deras territorium i avvaktan på resultatet av förfarandet enligt punkterna 6 och 7 för att avgöra om sökanden får stanna kvar på territoriet.

...”

*Direktiv 2013/33*

24 I skäl 17 i direktiv 2013/33 anges följande:

”De skäl för förvar som anges i detta direktiv påverkar inte andra skäl för förvar, däribland skäl för förvar inom ramen för straffrättsliga förfaranden, som är tillämpliga enligt nationell rätt, och som saknar samband med tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens ansökan om internationellt skydd.”

25 Artikel 2 i detta direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

...

b) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts.

...

h) *förvar*: en medlemsstats kvarhållande av en sökande inom en särskild anläggning där den sökande är fråntagen sin rörelsefrihet.

...”

26 I artikel 3.1 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium, inklusive vid gränsen, i dess territorialvatten eller i ett transitområde, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande, samt på familjemedlemmar, om de omfattas av en sådan ansökan om internationellt skydd enligt nationell rätt.”

27 I artikel 7 i samma direktiv stadgas följande:

”1. De sökande får röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den medlemsstaten. Det anvisade området ska inte påverka den omistliga privatlivssfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt detta direktiv.

2. Medlemsstaterna får besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

3. Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att de sökande bosätter sig på en bestämd plats, vilken fastställts av medlemsstaterna. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, ska fattas på individuell grund och fastställas i nationell rätt.

...”

28 I artikel 8 i direktiv 2013/33 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med [direktiv 2013/32].

2. Om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

3. En sökande får endast tas i förvar

- a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet,
- b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker,
- c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet,
- d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt [direktiv 2008/115], för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande,
- e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,
- f) i enlighet med artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 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 lämnat in i någon medlemsstat [(EUT L 180, 2013, s. 31)].

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelser om alternativ till förvar, till exempel regelbunden rapportering till myndigheterna, ställandet av en finansiell säkerhet eller en skyldighet att stanna på en angiven ort, fastställs i nationell rätt.”

29 Artikel 9.2 i direktivet har följande lydelse:

”Beslut om förvar av sökande ska fattas skriftligen av rättsliga myndigheter eller förvaltningsmyndigheter. I beslutet om förvar ska de faktiska och rättsliga skäl beslutet grundar sig på anges.”

30 Enligt artikel 10.1 i nämnda direktiv gäller följande:

”Sökande ska, som regel, hållas i förvar i särskilda förvarsanläggningar. Om en medlemsstat inte kan tillhandahålla inkvartering i en särskild förvarsanläggning, utan måste använda fängelseanläggningar, ska sökande som hålls i förvar hållas avskilda från övriga interner och de förhållanden för förvar som föreskrivs i detta direktiv ska tillämpas.

...”

31 I artikel 11 i samma direktiv stadgas följande:

”1. Hälsan, inklusive psykisk hälsa, hos sökande i förvar som är utsatta personer ska vara en fråga av största vikt för de nationella myndigheterna.

Om utsatta personer tas i förvar ska medlemsstaterna se till att de hålls under regelbunden uppsikt och ges lämpligt stöd med hänsyn till deras speciella situation, inklusive deras hälsa.

2. Underåriga får tas i förvar endast som en sista utväg, sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Detta förvar ska begränsas till en så kort tid som möjligt, och alla åtgärder ska vidtas för att underåriga som hålls i förvar ska kunna frigges och placeras i inkvartering som är lämplig för underåriga.

De underårigas bästa, enligt artikel 23.2, ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna.

Underåriga som hålls i förvar ska ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inbegripet lekar, och fritidsaktiviteter som lämpar sig för deras ålder.

3. Ensamkommande barn får enbart tas i förvar under exceptionella omständigheter. Alla åtgärder ska vidtas för att frige ensamkommande barn i förvar så snart som möjligt.

Ensamkommande barn får aldrig hållas i förvar i fängelseanläggningar.

De ska i så stor utsträckning som möjligt inkvarteras i anläggningar med personal och utrustning som är anpassade till behoven hos personer i deras ålder.

Om ensamkommande barn hålls i förvar ska medlemsstaterna se till att de inkvarteras avskilt från vuxna.

...”

32 I artikel 18.9 i direktiv 2013/33 anges följande:

”I vederbörligen motiverade fall får medlemsstaterna under en rimlig tidsperiod, som ska vara så kort som möjligt, undantagsvis fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i denna artikel, om

- a) det krävs en bedömning av den sökandes särskilda behov, i enlighet med artikel 22,
- b) de normalt tillgängliga inkvarteringsmöjligheterna tillfälligtvis är uttömda.

Sådana avvikande villkor ska under alla förhållanden täcka grundläggande behov.”

33 I artikel 21 i direktivet anges följande:

”Medlemsstaterna ska i nationell rätt vid genomförande av detta direktiv beakta den speciella situationen för utsatta personer, såsom underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, t.ex. kvinnlig könsstympning.”

34 I artikel 22.1 tredje stycket i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att i det stöd som ges till sökande med särskilda mottagandebehov i enlighet med detta direktiv tas hänsyn till deras särskilda mottagandebehov under hela asylförfarandet, och att deras situation följs upp på lämpligt sätt.”

## ***Ungersk rätt***

### *Lagen om rätt till asyl*

35 I 4 § 3 *menedékjogról* szóló 2007. évi LXXX. törvény (lag nr LXXX från år 2007 om rätt till asyl) (*Magyar Közlöny* 2007/83) (nedan kallad lagen om rätt till asyl) föreskrivs följande:

”När det gäller personer som är i behov av särskild behandling ska bestämmelserna i denna lag tillämpas med beaktande av de särskilda behov som följer av deras situation.”

36 I 5 § 1 lagen om rätt till asyl föreskrivs följande:

”En asylsökande har rätt att

- a) i enlighet med de villkor som föreskrivs i denna lag vistas i Ungern och, i enlighet med speciallagstiftning, erhålla uppehållstillstånd i Ungern,
- b) i enlighet med de villkor som föreskrivs i denna lag och i speciallagstiftning erhålla förmåner, stöd och inkvartering,
- c) inneha en anställning på den plats där mottagningsanläggningen är beläget eller på en arbetsplats som bestämts av den offentliga arbetsgivaren inom nio månader från det att asylansökan lämnades in, och har efter denna period rätt att inneha en anställning i enlighet med de allmänna bestämmelser som är tillämpliga på utländska medborgare.”

37 I 29 § denna lag föreskrivs följande:

”Mottagningsvillkoren ska säkerställas med beaktande av de särskilda behoven hos personer som är i behov av särskild behandling.”

38 I 30 § 3 nämnda lag föreskrivs följande:

”När den för asylfrågor ansvariga myndigheten fattar ett beslut som begränsar eller drar in rätten till materiella mottagningsvillkor ska

- a) myndigheten beakta den asylsökandes individuella situation, varvid särskild hänsyn ska tas till de personer som är i behov av särskild behandling och
- b) begränsningen eller indragningen stå i proportion till den begångna överträdelsen.”

39 I 31/A § samma lag stadgas följande:

”1. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten får, för att genomföra asylofförandet eller för att säkerställa en överföring enligt förordning [nr 604/2013] – varvid dock de begränsningar som föreskrivs i 31/B § ska beaktas – ta asylsökande i förvar vars uppehållstillstånd uteslutande grundar sig på att de har lämnat in en ansökan

- a) om detta gör det möjligt att bestämma den berörda personens identitet eller nationalitet, när det råder osäkerhet härom,

- b) om den berörda personen är föremål för ett förfarande för återvändande och det föreligger objektiva omständigheter – såsom att personen redan har haft möjlighet att inleda förfarandet för internationellt skydd – som visar att han eller hon har ansökt om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återvändande, eller det föreligger andra goda skäl utifrån vilka det kan antas att vederbörande har lämnat in sin ansökan i sådant syfte,
- c) för att fastställa de fakta och omständigheter som asylansökan grundas på, när dessa inte kan klagöras utan att den berörda personen tas i förvar, särskilt om det finns en risk för att vederbörande avviker,
- d) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,
- e) om ansökan har lämnats in på en flygplats internationella område,
- f) eller om förvar är nödvändigt för att säkerställa överföringsförfarandena enligt förordning [nr 604/2013] och det finns en allvarlig risk för att den berörda personen avviker.

...

2. Beslut att ta en asylsökande i förvar får fattas efter en individuell bedömning i det enskilda fallet och endast om det eftersträvade syftet inte kan uppnås genom en åtgärd som säkerställer att vederbörande förblir tillgänglig för myndigheterna.

...

5. Beslut att ta en asylsökande i förvar får verkställas så snart beslutet har delgetts.

...”

40 I 31/B § lagen om rätt till asyl har följande lydelse:

”1. En sökande får inte tas i förvar enbart av det skälet att en asylansökan har lämnats in.

2. Ensamkommande barn som söker asyl får inte tas i förvar.

3. Familjer med underåriga barn får endast tas i förvar som en sista utväg, varvid hänsyn framför allt ska tas till barnens bästa.

...”

41 I 32/D § 1 denna lag föreskrivs följande:

”Ansökan utgör en förklaring som avges av en part och på grundval av vilken den för asylfrågor ansvariga myndigheten inleder ett administrativt förfarande.”

42 I 35 § nämnda lag föreskrivs följande:

”1. Asylförfarandet inleds genom att asylansökan lämnas in till den för asylfrågor ansvariga myndigheten. Sökanden omfattas av asylförfarandet

a) från och med den dag då han eller hon personligen lämnade in sin ansökan om internationellt skydd till den för asylfrågor ansvariga myndigheten, eller

b) om han eller hon har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd till en annan myndighet, från och med den dag då denna ansökan registrerades av den för asylfrågor ansvariga myndigheten,

fram till delgivningen av det avgörande som meddelas efter det att förfarandet avslutas, när beslutet har vunnit laga kraft.

...”

43 I 51 § samma lag föreskrivs följande:

”1. Om villkoren för tillämpning av förordningarna [nr 604/2013 och nr 118/2014] inte är uppfyllda, ska den för asylfrågor ansvariga myndigheten fatta beslut om huruvida ansökan kan tas upp till prövning, och om huruvida villkoren för att pröva ansökan i sak i ett påskyndat förfarande är uppfyllda.

2. Ansökan ska avvisas

...

e) om det finns ett land som kan betraktas som ett säkert tredjeland i förhållande till sökanden,

...

7. Ansökan får prövas genom ett påskyndat förfarande, om sökanden

...

h) olagligen har rest in i eller stannat kvar i Ungern och inte har ansökt om asyl inom rimlig tid, trots att han eller hon tidigare haft möjlighet att lämna in en asylansökan, och inte har kunnat ange något giltigt skäl för detta dröjsmål,

...”

44 I 53 § lagen om rätt till asyl föreskrivs följande:

”1. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska genom beslut avvisa ansökan om den finner att ett av de villkor som anges i 51 § 2 är uppfyllt.

2. Ett avvisningsbeslut, eller ett avslagsbeslut som har meddelats inom ramen för ett påskyndat förfarande, får överklagas till förvaltningsdomstol.

...

6. Ingivandet av ett överklagande till förvaltningsdomstol får inte till följd att verkställigheten av beslutet skjuts upp, förutom om det är fråga om ett beslut om asyl som fattats med tillämpning av artikel 51.2 e och 51.7 h.”

45 Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (lag nr CXL från år 2015 om ändring av vissa lagar för att hantera en situation med massinvandring) (*Magyar Közlöny* 2015/124) (nedan kallad lagen om hantering av massinvandring) trädde i kraft den 15 september 2015. Genom lagen om hantering av massinvandring, vilken bland annat ändrade lagen om rätt till asyl, infördes begreppen ”krissituation orsakad av massinvandring” och ”gränsförfarande”. I direktivet föreskrivs dessutom att det ska inrättas transitområden inom vilka asylofförandena ska tillämpas.



46 Enligt lagen om hantering av massinvandring ska i ”en krissituation orsakad av massinvandring” ansökningar som lämnas in i transitområden som inrättats vid gränsen prövas i enlighet med bestämmelserna om gränsförfarandet.

47 I 71/A § lagen om rätt till asyl, som infördes genom lagen om hantering av massinvandring, föreskrivs följande:

”1) Bestämmelserna i detta kapitel ska, såvida inte annat följer av bestämmelserna nedan, tillämpas om den utländska medborgaren lämnar in sin ansökan i ett transitområde

a) innan han eller hon reser in i Ungern, eller

b) efter att ha transporterats till den andra sidan av ingången till en anläggning för att upprätthålla ordningen vid gränsen som avses i [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (2007 års lag nr LXXXIX om statens gränser)], sedan vederbörande omhändertagits inom en radie på åtta kilometer från Ungerns yttre gräns, såsom denna definieras i 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)], eller från gränsmarkeringarna.

2) Asylsökande har under tiden som ett gränsförfarande pågår inte de rättigheter som anges i 5 § 1 a och c.

3) Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska prioritera prövningen av huruvida ansökan kan tas upp till prövning, och ska fatta beslut härom senast åtta dagar efter det att ansökan lämnades in. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska utan dröjsmål delge sökanden detta beslut.

4) Om fyra veckor har förflutit sedan ansökan lämnades in, ska migrationspolismyndigheten bevilja tillstånd till inresa i Ungern i enlighet med tillämplig lagstiftning.

5) Om ansökan inte avvisas, ska migrationspolismyndigheten bevilja tillstånd till inresa i Ungern i enlighet med tillämplig lagstiftning.

6) Om sökanden har beviljats tillstånd till inresa i Ungern, ska den för asylfrågor ansvariga myndigheten genomföra förfarandet i enlighet med de allmänna bestämmelserna.

7) Bestämmelserna om gränsförfarandet är inte tillämpliga på personer som är i behov av särskild behandling.

...”

48 Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (lag nr XX från år 2017 om ändring av vissa lagar om förstärkning av det förfarande som tillämpas i det övervakade gränsområdet) (*Magyar Közlöny* 2017/39) (nedan kallad lag nr XX/2017) utökade de fall i vilka regeringen kan tillkännage att det föreligger ”en krissituation orsakad av massinvandring” i den mening som avses i lagen om rätt till asyl, och ändrade de bestämmelser som ger möjlighet att avvika från de allmänna bestämmelserna i denna lag i en sådan situation.

49 Från och med den dag då lag nr XX/2017 trädde i kraft föreskrivs följande i 80/A § lagen om rätt till asyl:

”1. En krissituation orsakad av massinvandring får tillkännages

- a) om antalet asylsökande som anländer till Ungern i genomsnitt överstiger
- aa) 500 personer per dag under en månad,
  - ab) 750 personer per dag under två på varandra följande veckor, eller
  - ac) 800 personer per dag under en vecka,
- b) om antalet personer som befinner sig i transitområdena i Ungern – med undantag för personer som bistår utländska medborgare – i genomsnitt överstiger
- ba) 1 000 personer per dag under en månad,
  - bb) 1 500 personer per dag under två på varandra följande veckor, eller
  - bc) 1 600 personer per dag under en vecka,
- c) om, utöver de fall som avses i a och b, en omständighet som har samband med en sådan migrationssituation inträffar som
- ca) utgör ett direkt hot mot säkerheten vid Ungerns yttre gräns, såsom denna definieras i artikel 2 led 2 i kodexen om Schengengränserna,
  - cb) ett direkt hot mot den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen eller folkhälsan på ungerskt territorium inom en radie på 60 meter från Ungerns yttre gräns, såsom denna definieras i artikel 2 led 2 i kodexen om Schengengränserna, eller från gränsmarkeringarna, eller på någon annan plats i Ungern, särskilt om konflikter utbryter eller våldshandlingar begås på en mottagningsanläggning eller en anläggning för inkvartering av utlänningar som befinner sig i det sålunda avgränsade området eller på den nämnda platsen eller i dess närhet.

2. På initiativ av chefen för den nationella polismyndigheten och chefen för den för asylfrågor ansvariga myndigheten och på förslag av behörig minister får regeringen genom dekret tillkännage att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring. En krissituation kan tillkännages för hela eller en viss del av Ungern.

...

4. Det regeringsdekret som avses i punkt 2 ska gälla under högst sex månader, såvida inte regeringen förlänger dess giltighet. Regeringen får förlänga giltigheten av det dekret som avses i punkt 2 om villkoren för tillkännagivande av att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring är uppfyllda vid tidpunkten för förlängningen.

...

6. När det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring ska bestämmelserna i 80/B–80/G §§ endast tillämpas inom det territorium som anges i det regeringsdekret som avses i punkt 2, och endast i den utsträckning som det är nödvändigt för att komma till rätta med de underliggande orsakerna till denna situation och för att hantera denna situation.”

<sup>50</sup> I 80/H § lagen om rätt till asyl föreskrivs följande:

”När det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring ska bestämmelserna i kapitlen I–IV och V/A–VIII tillämpas med de undantag som föreskrivs i 80/I –80/K §§.”

51 I 80/I § nämnda lag föreskrivs följande:

”Följande bestämmelser ska inte tillämpas:

...

b) 35 § 1 och 6,

...

i) 71/A–72 §§.”

52 I 80/J § nämnda lag föreskrivs följande:

”1. Asylansökan ska lämnas in personligen till den behöriga myndigheten och får endast lämnas in i transitområdet, såvida inte den asylsökande

- a) omfattas av en tvångsåtgärd eller en åtgärd eller påföljd som inskränker den personliga friheten,
- b) omfattas av en försvarsåtgärd som beslutats av den för asylfrågor ansvariga myndigheten,
- c) uppehåller sig lagligen i Ungern och inte ansöker om inkvartering i en mottagningsanläggning.

2. Den asylsökande omfattas av asylförfarandet från det att ansökan om internationellt skydd lämnas in till den behöriga myndigheten till dess att det beslut som antas efter avslutat förfarande delges och som vunnit laga kraft.

3. Polisen ska eskortera en utländsk medborgare, som vistas olagligt i Ungern och som tillkännager sin avsikt att lämna in en asylansökan, till den andra sidan av ingången till en sådan anläggning för att upprätthålla ordningen vid gränsen som avses i az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (lag nr LXXXIX från år 2007 om statens gränser). Den berörda personen får lämna in sin asylansökan i enlighet med bestämmelserna i punkt 1.

4. Under den tid som förfarandet pågår ska asylsökande som vistas i transitområdet inte ha de rättigheter som avses i 5 § 1 a och c.

5. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska fastställa transitområdet som den asylsökandes vistelseort fram till dess att beslutet om överföring enligt [förordning nr 604/2013] eller ett lagakraftvunnet beslut har blivit verkställbart. Den asylsökande kan lämna transitområdet genom utgångsportalen.

6. Om den asylsökande är ett ensamkommande barn under 14 år ska den för asylfrågor ansvariga myndigheten genomföra asylförfarandet i enlighet med de allmänna bestämmelserna efter den underåriges inresa i landet. Myndigheten ska utan dröjsmål hitta en tillfällig inkvartering till den asylsökande och ska samtidigt begära att myndigheten med ansvar för förmyndarskapsfrågor utser en förmyndare med uppgift att skydda och företräda den underårige. Förmyndaren ska utses inom åtta dagar från mottagandet av begäran från den för asylfrågor ansvariga myndigheten. Myndigheten med ansvar för förmyndarskapsfrågor ska utan dröjsmål underrätta det ensamkommande barnet och den för asylfrågor ansvariga myndigheten om förmyndarens namn.”

53 80/K § samma lag har följande lydelse:

”1. Ett beslut om avvisning av ansökan, eller ett beslut om avslag på ansökan som har meddelats inom ramen för ett påskyndat förfarande, får överklagas inom tre dagar. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska inom tre dagar översända överklagandet tillsammans med handlingarna rörande ärendet samt en svarsskrivelse till domstolen.

2. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska fatta ett beslut på grundval av tillgängliga uppgifter eller avsluta förfarandet, om den asylsökande

...

d) lämnar transitområdet.

...

4. Det beslut genom vilket förfarandet avslutas enligt punkt 2 ovan får inte överklagas till förvaltningsdomstol.

...

7. Beslut som riktas till asylsökande som har lämnat transitområdet ska delges dem genom ett meddelande. ...

...

10. Efter att ha delgetts ett lagakraftvunnet beslut ska asylsökanden lämna transitområdet.

11. Om asylsökanden lämnar in en ny ansökan trots att hans eller hennes tidigare ansökan har avgjorts slutligt genom ett beslut om avskrivning, avslag eller avvisning, förlorar han eller hon de rättigheter som föreskrivs i 5 § 1 a–c.”

#### *Lagen om statens gränser*

54 I 5 § az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (lag nr LXXXIX från år 2007 om statens gränser) (*Magyar Közlöny* 2007/88) (nedan kallad lagen om statens gränser) föreskrivs följande:

”1. Det är enligt denna lag tillåtet att i Ungern, inom en radie på 60 meter från den yttre gränsen, såsom denna definieras i artikel 2 led 2 i kodexen om Schengen gränserna, eller från gränsmarkeringarna, bygga, inrätta och driva anläggningar avsedda att upprätthålla ordningen vid gränsen – inbegripet sådana anläggningar som avses i 15/A § – och utföra uppgifter avseende nationellt försvar och nationell säkerhet, katastrofhantering, gränsövervakning, asyl och migrationspolisiära frågor.

1 bis. Polisen får gripa utländska medborgare som vistas olagligt i Ungern inom en radie på 8 kilometer från den yttre gränsen, såsom denna definieras i artikel 2 led 2 i kodexen om Schengen gränserna, eller från gränsmarkeringarna, och eskortera dem till den andra sidan av ingången till den närmaste anläggning som avses i punkt 1, såvida inte det finns misstanke om överträdelse.

1 ter. I en krissituation orsakad av massinvandring får polisen gripa utländska medborgare som vistas olagligt i Ungern och eskortera dem till den andra sidan av ingången till den närmaste anläggning som avses i punkt 1, såvida inte det finns misstanke om brott.

...”

55 I 15/A § denna lag anges följande:

”1. Ett transitområde får inrättas i det område som avses i 5 § 1, för att där tillfälligt hysa personer som ansöker om asyl eller subsidiärt skydd ... och för att där genomföra asylrättsliga och migrationspolisiära förfaranden. I transitområdet ska finnas nödvändiga anläggningar för detta ändamål.

2. En person som ansöker om internationellt skydd och som befinner sig i ett transitområde får resa in i Ungern

- a) om den för asylfrågor ansvariga myndigheten fattar ett beslut om att bevilja honom eller henne internationellt skydd,
- b) om villkoren för genomförande av ett asylförfarande i enlighet med de allmänna bestämmelserna är uppfyllda, eller
- c) om bestämmelserna i 71/A § 4 och 5 lagen om rätt till asyl ska tillämpas.

2 bis. I krissituationer orsakade av massinvandring kan en person som ansöker om internationellt skydd och som befinner sig i ett transitområde ges tillstånd till inresa i Ungern i de fall som avses i punkt 2 a och b,

3. Offentliga myndigheter ska i transitområdet utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter i enlighet med tillämplig lagstiftning.

4. Med avvikelse från vad som föreskrivs i punkt 1 får i krissituationer orsakade av massinvandring även en anläggning som är belägen på en annan plats än den som anges i 5 § 1 utses till transitområde.”

#### *Lagen om rättegången i förvaltningsdomstol*

56 I 39 § 6 közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (lag nr I från år 2017 om rättegången i förvaltningsdomstol) (*Magyar Közlöny* 2017/30) (nedan kallad förvaltningsprocesslagen) föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i denna lag ska ansökan inte medföra uppskov med verkställigheten av förvaltningsbeslutet.”

57 I 50 § förvaltningsprocesslagen föreskrivs följande:

”1. Var och en, vars rätt eller berättigade intresse har kränkts genom en förvaltningsmyndighets handlande, eller genom att en situation som uppstått till följd av ett sådant handlande upprätthålls, kan när som helst under förfarandet ge in en ansökan om omedelbart domstolsskydd till den behöriga domstol vid vilken talan väckts, i syfte att förhindra att det uppstår en överhängande risk för skada, att erhålla ett interimistiskt beslut avseende det omtvistade rättsförhållandet eller att få fastställt att den situation som föranlett att talan väcktes ska bestå.

2. I en ansökan om omedelbart skydd kan följande yrkas:

- a) uppskov med verkställigheten,

...”

### *Regeringsdekret 301/2007*

58 I 33 § a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (regeringsdekret 301/2007. (XI. 9.) om genomförande av lagen om rätt till asyl) (*Magyar Közlöny* 2007/151) föreskrivs följande:

”1. Om det är motiverat med hänsyn till den individuella situation som en asylsökande som är i behov av särskild behandling befinner sig i, är den för asylfrågor ansvariga myndigheten skyldig att se till att sökanden ges separat inkvartering i mottagningsanläggningen.

2. Familjer bör – i möjligaste mån – hållas samlade även i de fall där en person som är i behov av särskild behandling ska ges separat inkvartering.”

59 I 34 §1 i detta dekret föreskrivs följande:

”Utöver vad som följer av bestämmelserna i 26 och 27 §§ ska asylsökande som är i behov av särskild behandling – i den utsträckning som det är nödvändigt med hänsyn till deras individuella situation och på grundval av ett läkarutlåtande – ha rätt till kostnadsfri hälso- och sjukvård som är motiverad med hänsyn till deras hälsotillstånd, till rehabiliteringsåtgärder, till psykologiskt stöd, inklusive klinisk psykologisk vård, och till psykoterapeutisk behandling.”

### **Det administrativa förfarandet**

60 Den 11 december 2015 sände kommissionen en formell underrättelse till Ungern i vilken den gjorde gällande att denna medlemsstat hade åsidosatt bland annat artikel 46.1, 46.3, 46.5 och 46.6 i direktiv 2013/32.

61 Ungern besvarade den formella underrättelsen och gjorde gällande att dess lagstiftning var förenlig med unionsrätten.

62 Den 7 mars 2017 antog Ungern lag nr XX/2017. Kommissionen ansåg att denna lag gav anledning att befara att det förelåg ytterligare åsidosättanden utöver dem som redan hade angetts i den formella underrättelsen.

63 Den 18 maj 2017 sände kommissionen därför en kompletterande formell underrättelse till Ungern, i vilken den gjorde gällande att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115, artiklarna 3, 6, 7, 24.3, 31.8, 33, 38, 43, 46.1, 46.3, 46.5 och 46.6 i direktiv 2013/32, och artiklarna 2, 8, 9, 11 och 17.2 i direktiv 2013/33, jämförda med artiklarna 2 g, 17.3 och 17.4 i samma direktiv, samt artiklarna 6, 18 och 47 i stadgan.

64 Ungern besvarade den kompletterande formella underrättelsen genom skrivelse av den 18 juli 2017 och kompletterade sitt svar den 2 oktober och den 20 november 2017. Medlemsstaten förklarade att dess lagstiftning var förenlig med unionsrätten, men ändrade den ändå på vissa specifika punkter.

65 Den 8 december 2017 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Ungern, vilket delgavs Ungern samma dag. I det motiverade yttrandet förklarade kommissionen att Ungern inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115, artiklarna 3, 6, 24.3, 43, 46.3, 46.5 och 46.6 i direktiv 2013/32 samt artiklarna 2 h, 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33, jämförda med artiklarna 6, 18 och 47 i stadgan,

– genom att i mål om överklagande av ett beslut om avvísning eller avslag på en ansökan om internationellt skydd begränsa den prövning som avses i artikel 46.3 i direktiv 2013/32 till de omständigheter och rättsfrågor som har prövats i samband med antagandet av beslutet,

- genom att inte införliva artikel 46.5 i direktiv 2013/32 med ungersk rätt och genom att anta bestämmelser som avviker från den allmänna regeln om att överklaganden som ges in av personer som ansöker om internationellt skydd automatiskt ska få ”suspensiv verkan” i situationer som inte omfattas av artikel 46.6 i detta direktiv,
  - genom att föra de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Ungern till andra sidan gränsstängslet, utan att iakttä de förfaranden och garantier som anges i artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115,
  - genom att fastställa att asylansökningar ska lämnas in personligen till myndigheten med ansvar för asylfrågor och att de endast får lämnas in i transitområdet,
  - genom att föreskriva att det på alla asylsökande, med undantag för ensamkommande barn under 14 år, ska tillämpas ett förfarande som får till följd att de måste stanna kvar i förvar under hela asylförfarandet, i anläggningar i ett transitområde som de endast får lämna för att bege sig till Serbien, och genom att inte förena detta förvar med lämpliga garantier, och
  - genom att förkorta fristen för att begära omprövning av ett beslut i första instans om att avvisa eller avslå en asylansökan från åtta till tre dagar.
- 66 Den 8 februari 2018 besvarade Ungern kommissionens motiverade yttrande, varvid den vidhöll att dess lagstiftning var förenlig med unionsrätten.
- 67 Kommissionen fann inte Ungerns yttrande övertygande och beslutade därför, den 21 december 2018, att väcka förevarande talan.

## **Prövning av talan**

### *Inledande synpunkter*

- 68 Det följer av domstolens fasta praxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet (dom av den 28 januari 2020, kommissionen/Italien (Bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner), C-122/18, EU:C:2020:41, punkt 58 och där angiven rättspraxis). Det är följaktligen med beaktande av den inhemska lagstiftning som var i kraft vid detta datum som det ska bedömas huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger eller inte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Bredbandsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkterna 23 och 24).
- 69 Vid förhandlingen bekräftade Ungern att bestämmelserna i lag nr XX/2017 var tillämpliga i hela Ungern vid utgången av den frist som angetts i kommissionens motiverade yttrande, det vill säga den 8 februari 2018. Tillämpningen av det regeringsdecret genom vilket det i hela Ungern hade förklarats föreligga en ”krissituation orsakad av massinvandring” i den mening som avses i lagen om rätt till asyl, hade nämligen förlängts åtminstone fram till och med detta datum.
- 70 Av detta följer att domstolen ska beakta de ändringar av denna lagstiftning som gjorts genom lag nr XX/2017, när den prövar huruvida den ungerska lagstiftningen är förenlig med de unionsbestämmelser som kommissionen anser har åsidosatts av Ungern.

### *Den första anmärkningen, avseende möjligheten att inleda förfarandet för internationellt skydd*

#### *Parternas argument*

- 71 Kommissionen anser att Ungern har åsidosatt artiklarna 3 och 6 i direktiv 2013/32 genom att kräva att asylansökan ska lämnas in personligen och genom att föreskriva att ansökan kan lämnas in endast i transitområdena i Röszke (Ungern) och Tompa (Ungern), som de ungerska myndigheterna kraftigt har begränsat tillträdet till.
- 72 Kommissionen har i detta avseende för det första påpekat att när det har tillkännagetts att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring, innebär 80/J § 1 lagen om rätt till asyl, vilken infördes genom lag nr XX/2017, i princip ett krav på att alla asylansökningar personligen ska lämnas in i transitområdena Röszke och Tompa vid den serbisk-ungerska gränsen.
- 73 Kommissionen har dessutom gjort gällande att de ungerska myndigheterna endast tillåter ett mycket begränsat antal inresor per dag till vart och ett av dessa transitområden. Det är enligt kommissionen utrett att endast en person per dag får resa in i vart och ett av dessa transitområden, sedan den 23 januari 2018, vilket medför att personer som vill ansöka om internationellt skydd i dessa områden tvingas vänta i flera månader innan de kan bege sig till ett av dem.
- 74 Tillstånd till inresa till något av transitområdena Röszke och Tompa beviljas på grundval av en informell väntelista, som "lokala ledare" översänder till de ungerska myndigheterna. Eftersom det inte finns någon som helst infrastruktur på markremsan mellan den serbisk-ungerska gränsen och dessa transitområden, är det få personer som tillbringar väntetiden framför infarten till dessa, utan majoriteten av dem vistas i serbiska byar i närheten.
- 75 Kommissionen har för det andra påpekat att det av artiklarna 3 och 6 i direktiv 2013/32 följer att medlemsstaterna är skyldiga att se till att alla personer som önskar erhålla internationellt skydd kan ansöka om sådant skydd inom deras territorium och att de, efter ankomsten till deras territorium, har möjlighet att inleda förfarandet för beviljande av sådant skydd. Detta krav gäller oberoende av från vilket tredjeland som sökanden anländer till en medlemsstats gräns.
- 76 Genom att endast tillåta personer som befinner sig i transitområdena Röszke och Tompa att göra, och låta registrera, en ansökan om internationellt skydd, och genom att göra tillträdet till dessa områden extremt begränsat, ger Ungern inte personer som befinner sig vid dess gränser någon möjlighet att göra och låta registrera en ansökan om internationellt skydd inom den frist som föreskrivs i direktiv 2013/32.
- 77 Kommissionen anser att ett system enligt vilket den rätt till registrering som följer av artikel 6 i direktiv 2013/32 villkoras av att ansökan görs på en viss plats, till vilken tillträdet under lång tid är begränsat, inte uppfyller kravet i denna artikel att sökande ska kunna inleda förfarandet inom ändamålsenlig tid, och detta oberoende av det exakta antalet personer som väntar på att bli registrerade.
- 78 Ungern har för det första genmält att personer som ansöker om internationellt skydd inte har rätt att välja sitt asylland och att en del av de personer som befinner sig vid dess gränser inte flyr undan förföljelse som utgör ett direkt hot mot dem.
- 79 Dessutom ska inte bara artikel 6.1 i direktiv 2013/32 beaktas, utan även punkterna 2 och 3 i denna artikel, av vilka det framgår att unionslagstiftaren tillåter medlemsstaterna att kräva att en person som ansöker om internationellt skydd lämnar in sin ansökan personligen på en angiven plats, vilket med nödvändighet innebär att det kan vara omöjligt att samtidigt lämna in ett mycket stort antal ansökningar.



- 80 I direktiv 2013/32 fastställs inte heller antalet platser på vilka varje medlemsstat ska säkerställa möjligheten att lämna in asylansökningar. Enligt Ungern fanns det vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet två transitområden på dess territorium, i Röszke och i Tompa, som låg utmed färdvägen för personer som ansöker om internationellt skydd och där sådana ansökningar kunde lämnas in. De flesta personer som olagligen reser in i Ungern försöker dessutom passera den serbisk-ungerska gränsen i närheten av dessa transitområden, varför dessa personer rimligen kunde förväntas lämna in sin ansökan i nämnda transitområden.
- 81 Unionsrätten utgör således inte hinder för 80/J § 1 lagen om rätt till asyl, vilken för övrigt endast är tillämplig när det tillkännages att det föreligger en "krissituation orsakad av massinvandring".
- 82 Ungern har vidare påpekat att en sådan krissituation kan tillkännages bland annat på grund av att det är motiverat med hänsyn till nationella krav avseende allmän ordning och inre säkerhet. I förevarande fall begicks i Ungern under år 2018 fler än 17 000 överträdelse som hade samband med olaglig invandring. Skyldigheten att lämna in en ansökan om internationellt skydd i transitområdena ökar således effektiviteten i bekämpandet av människohandel och tillgodoser behovet av att skydda Schengenområdets gränser.
- 83 I 80/J § 1 lagen om rätt till asyl föreskrivs dessutom undantag från skyldigheten att lämna in asylansökan i dessa transitområden. Personer som vistas lagligt i Ungern kan således lämna in sin ansökan på vilken plats som helst i landet.
- 84 När ansökan väl har lämnats in i det berörda transitområdet inleds förfarandet i enlighet med de allmänna bestämmelserna. 32/D § lagen om rätt till asyl garanterar att den för asylfrågor ansvariga myndigheten omedelbart inleder detta förfarande när ansökan har gjorts. Nämnda ansökan registreras följaktligen omedelbart efter det att ansökan har gjorts i det berörda transitområdet, eller i vart fall senast inom 24 timmar, i enlighet med artikel 6.1 i direktiv 2013/32.
- 85 Ungern har för det andra bestritt att tillträdet till transitområdena har begränsats. Även om de ungerska myndigheterna känner till den praxis som innebär att asylsökande, som inleder asylförfarandet i Serbien eller som erhåller bistånd i detta tredjeland, beger sig till dessa transitområden i en viss turordning på grundval av listor som upprättats av de asylsökande själva, av serbiska myndigheter och vissa organisationer, har de ungerska myndigheterna inte något inflytande över den turordning som fastställts på detta sätt. Inte heller deltar de i upprättandet av dessa listor eller använder sig av dem.
- 86 Ungern har slutligen gjort gällande att avsaknaden av långa köer framför infarten till transitområdena i Röszke och Tompa, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, förklaras av att de berörda personerna är eller redan har varit föremål för ett pågående asylförfarande i Serbien och åtnjuter bistånd i detta tredjeland.

### *Domstolens bedömning*

- 87 Kommissionen har genom sin första anmärkning i huvudsak gjort gällande att Ungern har åsidosatt artiklarna 3 och 6 i direktiv 2013/32 genom att endast tillåta ett mycket litet antal personer per dag att från Serbien resa in i transitområdena Röszke och Tompa, som är belägna i omedelbar närhet av den serbisk-ungerska gränsen, trots att ansökningar om internationellt skydd endast kan göras personligen och endast i dessa transitområden.
- 88 Det ska för det första erinras om att direktiv 2013/32 enligt artikel 3.1 i direktivet är tillämpligt på alla ansökningar om internationellt skydd som görs på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen, i deras territorialvatten eller i deras transitområden.

- 89 För det andra föreskrivs i första stycket i punkt 1 i artikel 6 i det nämnda direktivet, vilken artikel har rubriken "Rätt till prövning av ansökan", att 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. I artikel 6.1 andra stycket i samma direktiv preciseras att 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.
- 90 Unionslagstiftaren har härigenom valt ett vitt myndighetsbegrepp, vad gäller de myndigheter som även om de inte är behöriga att registrera ansökningar om internationellt skydd likväl kan förväntas få ta emot sådana ansökningar, i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32. En nationell myndighet ska således i princip anses som en sådan myndighet, om det är troligt att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan komma att göra en ansökan om internationellt skydd vid myndigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Myndighet som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkterna 57–59). I artikel 6.1 tredje stycket i direktivet anges för övrigt uttryckligen att polisen, gränsbevakningen, invandringsmyndigheterna och personalen vid förvarsanläggningar utgör sådana myndigheter.
- 91 För det tredje gäller att om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att respektera den tidsfrist som föreskrivs i artikel 6.1, har medlemsstaterna enligt artikel 6.5 i samma direktiv undantagsvis möjlighet att registrera ansökningar om internationellt skydd inom tio arbetsdagar från den dag då de gjordes.
- 92 Det ska för det fjärde tilläggas att enligt artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 2013/32 ska personer som har ansökt om internationellt skydd ha en faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt, varvid medlemsstaterna, utan att det påverkar denna rättighet, får ställa som krav att en sådan ansökan lämnas in personligen och/eller på en för detta ändamål angiven plats.
- 93 Av det ovan anförda följer att medlemsstaterna generellt är skyldiga att inom den frist som anges i artikel 6 i direktiv 2013/32 registrera varje ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller statslös person gör hos de nationella myndigheter som omfattas av direktivets tillämpningsområde, och att medlemsstaterna därefter ska se till att de berörda personerna har faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 januari 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 76).
- 94 Det ska emellertid understrykas att kommissionens första anmärkning, såsom kommissionen bekräftade vid förhandlingen, inte avser förfarandet för registrering eller inlämnande av ansökan om internationellt skydd som sådant, utan det sätt på vilket en sådan ansökan dessförinnan ska kunna göras vid de ungerska myndigheterna.
- 95 Det ska i detta sammanhang för det första erinras om att det av artikel 7 i direktiv 2013/32 framgår att medlemsstaterna är skyldiga att garantera varje tredjelandsmedborgare eller statslös person rätten att själv eller genom tredje man göra en ansökan om internationellt skydd.
- 96 Artikel 7 jämförd med artikel 3.1 i samma direktiv ger således varje tredjelandsmedborgare eller statslös person rätt att ansöka om internationellt skydd, inbegripet vid en medlemsstats gränser eller i dess transitområden. Även om det är riktigt, såsom Ungern har påpekat, att medlemsstaterna enligt artikel 6.3 i nämnda direktiv får föreskriva att ansökningar om internationellt skydd ska lämnas in på en angiven plats, finns det inte någon bestämmelse i samma direktiv som innehåller någon liknande bestämmelse vad gäller möjligheten att ansöka om internationellt skydd.

- 97 En sådan ansökan ska för övrigt anses ha gjorts så snart den berörda personen har gett uttryck för sin önskan att erhålla internationellt skydd hos någon av de myndigheter som avses i artikel 6.1 i direktiv 2013/32, utan att tillkännagivandet av denna viljeyttring kan underställas något som helst krav på fullgörande av en administrativ formalitet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Myndighet som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkterna 93 och 94).
- 98 Det följer således av artikel 6 i direktiv 2013/32 att varje tredjelandsmedborgare eller statslös person ska ha rätt att ansöka om internationellt skydd vid någon av de myndigheter som avses i denna artikel genom att till en av dessa myndigheter ge uttryck för sin önskan att erhålla internationellt skydd.
- 99 Det ska för det andra understrykas att det förhållandet att en person gör en ansökan om internationellt skydd vid en av de myndigheter som avses i artikel 6 i direktiv 2013/33 utgör ett väsentligt led i förfarandet för beviljande av internationellt skydd.
- 100 En tredjelandsmedborgare eller statslös person får 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 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Myndighet som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkt 92).
- 101 Det är dessutom från och med den dag då ansökan om internationellt skydd görs som den frist inom vilken ansökan ska registreras i enlighet med artikel 6.1 i direktivet börjar löpa och som sökanden ska ges möjlighet att så snart som möjligt lämna in sin ansökan om internationellt skydd, såsom krävs enligt artikel 6.2 i nämnda direktiv. Det ska vidare understrykas att den frist inom vilken den beslutande myndigheten, i enlighet med artikel 31 i samma direktiv, i princip ska pröva ansökan om internationellt skydd, börjar löpa när ansökan om internationellt skydd lämnas in.
- 102 Rätten att göra en sådan ansökan är således en förutsättning för det faktiska iakttagandet av rätten att få en sådan ansökan registrerad och rätten att kunna lämna in den och få den prövad inom de frister som föreskrivs i direktiv 2013/32 och, slutligen, för att rätten till asyl, såsom den garanteras i artikel 18 i stadgan, ska kunna utövas i praktiken.
- 103 En medlemsstat kan således inte, utan att åsidosätta den ändamålsenliga verkan av artikel 6 i direktivet, utan giltiga skäl skjuta upp den tidpunkt då den berörda personen ges möjlighet att ansöka om internationellt skydd.
- 104 Det ska för det tredje erinras om att själva syftet med direktivet, särskilt med artikel 6.1, är att garantera en faktisk, enkel och snabb tillgång till förfarandet för internationellt skydd (dom av den 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Myndighet som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkt 82).
- 105 Detta syfte bekräftas för övrigt i artikel 8.1 i samma direktiv. Syftet med denna bestämmelse är nämligen att underlätta för berörda personer att ansöka om internationellt skydd genom att bland annat ålägga medlemsstaterna att ge information om möjligheten att göra en sådan ansökan till varje tredjelandsmedborgare eller statslös person som befinner sig vid ett gränsövergångsställe, inbegripet ett transitområde vid de yttre gränserna, om det finns indikationer på att personen i fråga kan vilja lämna in en sådan ansökan.
- 106 Av det ovan anförda följer att artikel 6 i direktiv 2013/32 innebär en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att de berörda personerna har faktisk möjlighet att utöva rätten att ansöka om internationellt skydd, inbegripet vid deras gränser, så snart de uttrycker sin önskan att göra detta, så att ansökan kan registreras och kan lämnas in och prövas inom de tidsfrister som fastställs i detta direktiv.

- 107 Det finns anledning att pröva huruvida Ungern i förevarande fall har uppfyllt detta krav.
- 108 Nämnda medlemsstat har bekräftat att 80/J § lagen om rätt till asyl innebär att tredjelandsmedborgare och statslösa personer som anländer från Serbien, och som önskar inleda förfarandet för internationellt skydd i Ungern, inte bara måste lämna in, utan även måste göra, sina ansökningar om internationellt skydd i något av de två transitområdena Röszke och Tompa.
- 109 Ungern har således i sitt yttrande preciserat att den tidsfrist som fastställs i artikel 6.1 i direktiv 2013/32 för att registrera en ansökan om internationellt skydd inte kan börja löpa förrän de personer som ansöker om internationellt skydd har anlant till något av dessa transitområden. Av detta följer att de kan ansöka om sådant skydd enbart i dessa områden, vilket Ungern för övrigt har bekräftat vid förhandlingen.
- 110 Efter denna inledande precisering ska det prövas huruvida de ungerska myndigheterna, såsom kommissionen har gjort gällande, har gjort en drastisk begränsning av antalet personer per dag som i praktiken har rätt att resa in i vart och ett av dessa transitområden för att ansöka om internationellt skydd där.
- 111 Det ska i detta sammanhang inledningsvis erinras om att en förvaltningspraxis kan utgöra föremål för en fördragsbrotttalan om den är tillräckligt varaktig och generell (se, bland annat, dom av den 9 maj 1985, kommissionen/Frankrike, 21/84, EU:C:1985:184, punkt 13, och dom av den 5 september 2019, kommissionen/Italien (Bakterien *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punkt 74).
- 112 Kommissionen har vidare bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet och ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrott föreligger, och den får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 27 april 2006, kommissionen/Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 48, och dom av den 2 maj 2019, kommissionen/Kroatien (Biljane Donje-deponin), C-250/18, ej publicerad, EU:C:2019:343, punkt 33). Det är enbart när kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter som visar att vissa faktiska omständigheter föreligger på svarandemedlemsstatens territorium som det åligger denna medlemsstat att på ett sakligt och detaljerat sätt bestrida de uppgifter som kommissionen lagt fram och följderna av dessa (se, bland annat, dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 44, och dom av den 28 mars 2019, kommissionen/Irland (System för uppsamling och rening av avloppsvatten), C-427/17, ej publicerad, EU:C:2019:269, punkt 39).
- 113 Vad i synnerhet gäller en anmärkning avseende genomförandet av en nationell bestämmelse har domstolen fastslagit att det för att ett fördragsbrott ska anses vara styrkt i ett sådant fall krävs bevisning av särskilt slag i förhållande till den som normalt är i fråga vid en fördragsbrotttalan som endast avser innehållet i en nationell bestämmelse. I det förstnämnda fallet kan ett fördragsbrott endast bevisas genom en tillräckligt dokumenterad och utförlig bevisning avseende den praxis som läggs de nationella förvaltningsmyndigheterna och/eller de nationella domstolarna till last och som den berörda medlemsstaten kan ställas till svars för (dom av den 27 april 2006, kommissionen/Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 49, och dom av den 9 juli 2015, kommissionen/Irland, C-87/14, EU:C:2015:449, punkt 23).
- 114 I förevarande fall har kommissionen, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 59 i sitt förslag till avgörande, till sin ansökan bifogat flera rapporter till stöd för sitt påstående att tredjelandsmedborgare och statslösa personer som önskar ansöka om internationellt skydd vid de myndigheter som är verksamma i transitområdena Röszke och Tompa varit tvungna att vänta i flera månader till följd av en varaktig och generell praxis vid de ungerska myndigheterna, vilken fortfarande följdes vid utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 8 februari 2018, och vilken innebar att endast ett mycket begränsat antal personer fick resa in i dessa områden varje dag.

- 115 Enligt en av de tre rapporter från Förenta nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) som bifogats kommissionens ansökan beslutade sålunda de ungerska myndigheterna redan i oktober 2015 att begränsa antalet tillåtna dagliga inresor i vart och ett av transitområdena i Röszke och Tompa. Det framgår även av dessa tre rapporter att antalet tillåtna dagliga inresor i dessa transitområden gradvis och konstant minskade, vilket ledde till att endast två personer per dag hade rätt att resa in i respektive transitområde under år 2018. Det ska härvid tilläggas att nämnda rapporter har särskild relevans mot bakgrund av den roll som UNHCR anförtrotts genom konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 137, nr 2545 (1954)). De bestämmelser i unionsrätten som reglerar asylfrågor ska tolkas i enlighet med denna konvention (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 maj 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 116 Uppgifterna i dessa rapporter överensstämmer dessutom i stor utsträckning med de iakttagelser som redovisats i två rapporter från år 2017 från dels Europarådets generalsekreterares särskilda företrädare om migration och flyktingar, dels Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, vilka bifogats ansökan och som kommissionen också har stött sig på.
- 117 Det framgår dessutom av UNHCR:s rapporter, som bifogats ansökan, att de ungerska myndigheternas fastställande av ett högsta antal tillåtna dagliga inresor i vart och ett av transitområdena Röszke och Tompa medförde att tredjelandsmedborgare och statslösa personer, som befann sig i Serbien i omedelbar närhet av den serbisk-ungerska gränsen och som önskade inge en ansökan om internationellt skydd i Ungern, ställdes inför en väntetid som ständigt blev allt längre och som i februari 2018 uppgick till mer än 11 månader.
- 118 Av detta följer att kommissionen på ett tillräckligt dokumenterat och utförligt sätt har visat att det vid utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 8 februari 2018, förelåg en varaktig och generell förvaltningspraxis vid de ungerska myndigheterna som innebar att tillträdet till transitområdena Röszke och Tompa systematiskt begränsades på ett så drastiskt sätt att det i praktiken var näst intill omöjligt för tredjelandsmedborgare och statslösa personer, som anlände från Serbien och som önskade inleda ett förfarande för internationellt skydd i Ungern, att ansöka om internationellt skydd i sistnämnda land.
- 119 En sådan förvaltningspraxis är emellertid oförenlig med de krav som följer av artikel 6.1 i direktiv 2013/32.
- 120 Inget av de argument som Ungern har anfört föranleder någon annan bedömning.
- 121 Ungern har visserligen bestritt att administrativa instruktioner utfärdats i syfte att begränsa antalet ansökningar om internationellt skydd som fick göras per dag i vart och ett av transitområdena Röszke och Tompa.
- 122 Detta påstående motsägs emellertid formellt av de rapporter som nämns i punkterna 115 och 116 ovan. Ungern har dessutom inte på ett tillfredsställande sätt förklarat varför, om sådana instruktioner inte har lämnats, väntelistor, vilkas existens Ungern har vitsordat, upprättats för att fastställa i vilken ordning de personer som befann sig i Serbien, i omedelbar närhet till transitområdena Röszke och Tompa, och som önskade ansöka om internationellt skydd i något av dessa transitområden, fick resa in i dessa.
- 123 Även om de ungerska myndigheterna, såsom Ungern har gjort gällande, inte har deltagit i upprättandet av dessa listor eller haft något inflytande över den genom dessa listor fastställda ordning i vilken de berörda personerna fick resa in i transitområdena, måste själva förekomsten av dessa listor inte desto mindre betraktas som en oundviklig följd av den praxis som konstaterats i punkt 118 ovan.

- 124 Ungern kan inte heller vinna framgång med sitt argument att den omständigheten att de långa köerna framför infarten till dessa transitområden gradvis har försvunnit visar att det inte finns någon begränsning av möjligheten att resa in i samma transitområden.
- 125 Det har nämligen inte bestritts att det inte finns någon som helst infrastruktur på markremsan som skiljer den serbisk-ungerska gränsen från infarten till transitområdena Röszke och Tompa, vilket innebär att det är extremt svårt att stanna kvar där under en lång period. Såsom kommissionen har påpekat framgår det vidare av de rapporter som getts in som bilagor till ansökan att köerna framför infarten till respektive transitområde minskade från och med det datum då de väntelistor som nämnts i punkt 122 ovan upprättades. De serbiska myndigheterna för sedan det datumet endast de personer som står på adekvat plats på dessa listor till den markremsa som ligger mellan den serbisk-ungerska gränsen och infarten till det berörda transitområdet, och detta görs dagen innan den dag då det planerats att dessa personer ska få resa in i transitområdet i fråga.
- 126 Av detta följer att den omständigheten att de långa köerna framför infarten till transitområdena Röszke och Tompa försvunnit inte påverkar konstaterandet att de ungerska myndigheterna beslutat att drastiskt begränsa tillträdet till dessa områden.
- 127 Såsom Ungern har påpekat ankommer det visserligen på medlemsstaterna att bland annat säkerställa att de yttre gränserna passeras lagligen, i enlighet med förordning 2016/399. Fullgörandet av denna skyldighet kan emellertid inte berättiga att medlemsstaterna åsidosätter artikel 6 i direktiv 2013/32.
- 128 Av det ovan anförda följer att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 3 i samma direktiv, genom att föreskriva att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer, som anländer från Serbien och som önskar inleda förfarandet för internationellt skydd i Ungern, endast får ansöka om internationellt skydd i transitområdena Röszke och Tompa, samtidigt som Ungern följt en varaktig och generell förvaltningspraxis som drastiskt begränsar antalet personer per dag som får resa in i dessa transitområden.

***Den andra och den tredje anmärkningen, avseende förvar av personer som ansöker om internationellt skydd***

*Parternas argument*

*– Den andra anmärkningen*

- 129 Kommissionen har genom sin andra anmärkning gjort gällande att Ungern har åsidosatt artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32.
- 130 Kommissionen har för det första understrukit att artikel 26 i direktiv 2013/32 innehåller en principiell regel som innebär att en person som ansöker om internationellt skydd inte får tas i förvar enbart av det skälet att han eller hon har ansökt om internationellt skydd. Även om det är riktigt att artikel 43 i direktivet ger medlemsstaterna rätt att tillämpa särskilda regler i detta avseende, när de inför gränsförfaranden, är de emellertid i ett sådant fall skyldiga att iaktta kraven i artikel 43. Genom lag nr XX/2017 infördes emellertid nya bestämmelser som är oförenliga med nämnda artikel 43.
- 131 Enligt 80/J § 5 lagen om rätt till asyl ska nämligen hela förfarandet för prövning av en ansökan om internationellt skydd ske i transitområdet, vilket inte överensstämmer med vad som föreskrivs i nämnda artikel 43.

- 132 Dessutom begränsar 80/J § 5 inte den längsta tid som gränsförfarandet får pågå till fyra veckor, vilket krävs enligt artikel 43 i direktiv 2013/32.
- 133 Kommissionen anser för det andra att Ungern inte heller har iakttagit de särskilda förfarandegarantier som anges i kapitel II i direktiv 2013/32. Det ”stöd som behövs”, som de personer som är i behov av dessa särskilda förfarandegarantier ska erhålla enligt artikel 24.3 i detta direktiv, ges således inte under det förfarande som föreskrivs i 80/J § lagen om rätt till asyl, eftersom lag nr XX/2017 innebär att bestämmelserna i lagen om rätt till asyl, enligt vilka gränsförfarandena inte är tillämpliga på sökande som är i behov av dessa särskilda förfarandegarantier, inte tillämpas när det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring.
- 134 Enligt kommissionen innebär 80/J § 5 lagen om rätt till asyl således att sökande, i strid med artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32, är skyldiga att stanna kvar i det berörda transitområdet längre tid än fyra veckor, för att deras ansökan ska kunna prövas fullt ut, utan att denna prövning är begränsad till de fall som föreskrivs i artikel 33 i direktivet i vilka en ansökan inte kan tas upp till prövning, eller till en prövning i sak i de fall som avses i artikel 31.8 i direktivet, och utan att de personer som är i behov av de särskilda förfarandegarantier som anges i kapitel II i direktiv 2013/32 ges det ”stöd som behövs”.
- 135 Kommissionen anser vidare att artikel 72 FEUF inte ger medlemsstaterna rätt att vägra att tillämpa unionsrätten genom att allmänt återoppta upprätthållandet av allmän ordning och inre säkerhet.
- 136 Kommissionen har i detta sammanhang påpekat att det inte förefaller som om tillkännagivandet av att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring i Ungern endast gäller under en övergångsperiod.
- 137 Den situationen att ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer samtidigt ansöker om internationellt skydd har dessutom förutsetts av unionslagstiftaren, bland annat i artiklarna 6.5, 14.1, 31.3 b och 43.3 i direktiv 2013/32, artiklarna 10.1 och 18.9 i direktiv 2013/33 och artikel 18 i direktiv 2008/115. Dessa bestämmelser syftar till att göra det möjligt för medlemsstaterna att välja flexibla lösningar i brådskande fall och att i viss mån avvika från de normalt tillämpliga bestämmelserna. Den av Ungern återopade krissituationen orsakad av massinvandring kan och bör följaktligen hanteras inom ramen för unionsrätten.
- 138 Ungern har för det första genmält att förfarandena i transitområdena genomförs med tillämpning av de allmänna bestämmelserna i direktiv 2013/32, varför dessa förfaranden inte behöver överensstämma med artikel 43 i direktivet, vilken rör gränsförfaranden.
- 139 I enlighet med de bestämmelser som var i kraft vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet är transitområdena Rösze och Tompa i huvudsak öppna mottagningsanläggningar som är belägna nära den serbisk-ungerska gränsen och i vilka förfarandet för prövning av asylansökningar genomförs i dess helhet.
- 140 Vad för det andra gäller iakttagandet av artikel 24.3 i direktiv 2013/32 har Ungern gjort gällande att det i 4 § 3 lagen om rätt till asyl uppställs en princip enligt vilken bestämmelserna i denna lag ska tillämpas med beaktande av de särskilda behoven hos sökande som behöver behandlas på särskilt sätt under förfarandet. Den för asylfrågor ansvariga myndigheten är följaktligen konstant uppmärksam på dessa sökandes särskilda behov under hela förfarandet. Dessa sökandes särskilda behov beaktas även mer specifikt i andra bestämmelser.

141 För det tredje ger artikel 72 FEUF under alla omständigheter Ungern rätt att tillkänna att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring och att i en sådan situation tillämpa förfarandebestämmelser som avviker från de som normalt är tillämpliga. Ungern anser att de bestämmelser i sekundärrätten som kommissionen har åberopat har visat sig vara otillräckliga för att på ett lämpligt sätt kunna hantera den situation som råder alltsedan 2015 års kris.

– *Den tredje anmärkningen*

142 Kommissionen har gjort gällande att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2 h, 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33 genom att ta samtliga personer som ansöker om internationellt skydd, med undantag av ensamkommande barn under 14 år, i förvar under hela förfarandet för prövning av deras ansökningar, utan att iaktta de garantier som föreskrivits i detta avseende.

143 Kommissionen har för det första påpekat att skyldigheten för sökande att vistas i ett av transitområdena Röske och Tompa innebär en begränsning av deras personliga frihet av en sådan omfattning att den ska likställas med förvar i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2013/33.

144 Dessa transitområden är nämligen inhägnade platser som sökandena endast kan lämna för att bege sig till Serbien. Enligt 80/K § 2 d lagen om rätt till asyl kan den för asylfrågor ansvariga myndigheten dessutom avsluta förfarandet om sökanden lämnar transitområdet i fråga. Sökanden är således i realiteten inte fri att lämna detta område, eftersom han eller hon därigenom riskerar att förfarandet för prövning av hans eller hennes ansökan avslutas och därmed att möjligheten att erhålla internationellt skydd går förlorad.

145 Kommissionen har även påpekat att den tid som den som ansöker om internationellt skydd tillbringar i transitområdena är en viktig faktor vid bedömningen av huruvida vistelsen i dessa områden kan betraktas som förvar. Företrädare för kommissionen konstaterade vid ett besök på plats att vissa sökande hade vistats i området i mer än 14 månader.

146 Kommissionen har för det andra hävdad att ett sådant förvar är oförenligt med artikel 26 i direktiv 2013/32 samt med artiklarna 8.2, 8.3, 9 och 11.2 i direktiv 2013/33, eftersom förvaret tillämpas generellt och systematiskt, utan någon individuell bedömning och utan att det fattas ett skriftligt och motiverat beslut, och då det även avser underåriga, med undantag av ensamkommande barn under 14 år.

147 Även om 80/I § lagen om rätt till asyl inte utesluter tillämpningen av nationella bestämmelser som införlivar unionsbestämmelserna om förvar av personer som ansöker om internationellt skydd vid en krissituation orsakad av massinvandring, anser kommissionen att dessa nationella bestämmelser inte är relevanta i en sådan situation, eftersom samtliga sökande i en sådan situation är skyldiga att vistas i något av de två transitområdena enligt 80/J 5 i denna lag.

148 Ungern har genmält att dessa transitområden inte är förvarsanläggningar, utan i sak är att anse som mottagningsanläggningar som är belägna på dess territorium vid Schengenområdets yttre gräns, vilka valts ut som den plats där asylförfarandet ska genomföras i enlighet med unionsrätten.

149 Medlemsstaten har gjort gällande att en person som önskar bege sig till Ungern kan använda ett gränsövergångsställe, utan att resa in i ett av dessa transitområden, om personen i fråga har giltiga handlingar. Dessa transitområden är dessutom inhägnade endast i riktning mot Ungern, i syfte att skydda Schengenområdets yttre gräns. De som vistas i områdena är emellertid fria att lämna dessa för att bege sig till Serbien. Vidare ska varken längden på vistelsen i en mottagningsanläggning eller beskaffenheten av de förhållanden som råder där beaktas vid bedömningen av huruvida vistelsen i denna anläggning kan likställas med förvar.



- 150 Därtill kommer att det inte är säkert att det får negativa konsekvenser för en sökande om han eller hon lämnar ett transitområde. I 80/K § 2 d lagen om rätt till asyl föreskrivs nämligen att den för asylfrågor ansvariga myndigheten i ett sådant fall ska fatta beslut på grundval av de uppgifter som myndigheten förfogar över eller avsluta förfarandet. Följaktligen kan denna myndighet även i sökandens frånvaro pröva ansökan om internationellt skydd och, i förekommande fall, bifalla den.
- 151 För övrigt leder inte inlämnandet av en asylansökan automatiskt till ett systematiskt frihetsberövande, eftersom en person som vistas lagligen i Ungern enligt 80/J § 1 c lagen om rätt till asyl kan lämna in sin ansökan utan att behöva bege sig till eller stanna kvar i något av transitområdena.
- 152 Det finns även anledning att beakta 80/J § 1 b lagen om rätt till asyl, som specifikt avser inlämnandet av asylansökningar från personer som hålls i förvar. De särskilda bestämmelserna om tagande i förvar och om fortsatt förvar föreskrivs i 31/A–31/I §§ denna lag och säkerställer fullt ut att bestämmelserna om förvar i direktiv 2013/33 iakttas.
- 153 Vad gäller det besök som gjordes av företrädare för kommissionen har Ungern dessutom understrukt att detta endast avsåg transitområdet i Röszke och att det inte kan uteslutas att de personer som vid detta tillfälle frågades ut av kommissionens företrädare inte var personer som ansökte om internationellt skydd, utan var personer som var föremål för ett migrationspolisiärt förfarande.
- 154 Ungern har slutligen gjort gällande att den för asylfrågor ansvariga myndigheten i samtliga fall fattar ett beslut om inkvartering i det berörda transitområdet, såsom den plats där den berörda personen ska vara bosatt under asylförfarandet i enlighet med artikel 7.2 i direktiv 2013/33. Detta beslut kan överklagas. Den individanpassade karaktären av inkvarteringen och omhändertagandet av den berörda personen tar sig bland annat uttryck i att sökande med samma nationalitet hänvisas till samma bostäder, att en särskild kosthållning erbjuds och att möbler tillhandahålls samt att hälso- och sjukvård, särskilt psykologisk vård finns att tillgå.

#### *Domstolens bedömning*

- 155 Kommissionen har genom den andra och den tredje anmärkningen, som ska prövas tillsammans, i huvudsak gjort gällande att Ungern har åsidosatt artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32 samt artiklarna 2 h, 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33 genom att införa ett system som innebär att personer som ansöker om internationellt skydd generellt hålls i förvar i transitområdena Röszke och Tompa, utan att de villkor och garantier som följer av dessa bestämmelser iakttas.
- 156 Det ska inledningsvis påpekas att stängningen av dessa båda transitområden till följd av domen 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) saknar relevans, i motsats till vad Ungern har gjort gällande, för prövningen av förevarande talan. Såsom det har erinrats om i punkt 68 ovan ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i kommissionens motiverade yttrande, det vill säga i förevarande fall den 8 februari 2018.

#### *– Huruvida de berörda personerna har hållits i förvar i transitområdena Röszke och Tompa*

- 157 Det framgår av 80/J § 1, 5 och 6 lagen om rätt till asyl att en person som ansöker om internationellt skydd och som inte redan har uppehållstillstånd i Ungern måste stanna kvar i något av de två transitområdena Röszke och Tompa under hela förfarandet för prövning av ansökan och, i förekommande fall, även under det domstolsförfarande i vilket överklagandet av ett eventuellt beslut om avslag på ansökan prövas, såvida inte det är fråga om ett ensamkommande barn under 14 år eller en person som redan omfattas av en förvarsåtgärd eller en åtgärd som inskränker den personliga friheten i den mening som avses i 80/J § 1 nämnda lag.

- 158 Ungern har emellertid bestritt kommissionens påstående att en sådan skyldighet att stanna kvar i ett av dessa båda transitområden utgör förvar i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2013/33.
- 159 Det ska i detta sammanhang påpekas att förvar av en person som har ansökt om internationellt skydd, i den mening som avses i denna bestämmelse, är ett självständigt unionsrättsligt begrepp som omfattar alla tvångsåtgärder som berövar sökanden hans eller hennes rörelsefrihet och isolerar vederbörande från resten av befolkningen, genom att ålägga honom eller henne att utan avbrott stanna kvar inom ett begränsat och inhägnat område (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 223).
- 160 I förevarande fall framgår det av ansökan och av de till denna bifogade handlingarna att personer som ansöker om internationellt skydd och vistas i något av transitområdena Rösze eller Tompa är skyldiga att utan avbrott stanna kvar i transitområdet i fråga, som inhägnas av ett taggrådsstängsel. Sökandena är inkvarterade i containrar med en golvyta som inte överstiger 13 m<sup>2</sup>. De får inte kontakta personer utanför det berörda transitområdet, med undantag för deras rättsliga ombud. De har vidare en begränsad rörelsefrihet inom området och deras förflyttningar övervakas av medlemmar av ordningsmakten som ständigt befinner sig i området och i dess omedelbara omgivning.
- 161 Ungern har inte ifrågasatt dessa uppgifter.
- 162 Av detta följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 134 i sitt förslag till avgörande, att placeringen av personer som ansöker om internationellt skydd i transitområdena Rösze och Tompa inte skiljer sig från ett system för förvar.
- 163 Ungerns argument att det står dessa sökande fritt att lämna transitområdet för att bege sig till Serbien föranleder inte någon annan bedömning.
- 164 Även om det i förevarande mål inte ankommer på domstolen att uttala sig om huruvida de serbiska myndigheternas agerande är förenligt med avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Serbien om återtagande av personer utan uppehållstillstånd, vilket bifogats rådets beslut 2007/819/EG av den 8 november 2007 (EUT L 334, 2007, s. 45), skulle dessa sökandes eventuella inresa i Serbien med all sannolikhet anses vara olaglig av detta tredjeland och de skulle följaktligen riskera att ådra sig sanktioner. Bland annat av denna anledning kan personer som ansöker om internationellt skydd och som placerats i transitområdena Rösze och Tompa följaktligen inte anses ha en faktisk möjlighet att lämna dessa transitområden (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 229).
- 165 Om dessa sökande lämnade Ungern, skulle de dessutom riskera att förlora alla möjligheter att erhålla flyktingstatus där. Enligt 80/J § 1 lagen om rätt till asyl kan de nämligen endast lämna in en ny asylansökan i något av dessa båda transitområden. Det framgår dessutom av 80/K § 2 och 4 i samma lag att den för asylfrågor ansvariga myndigheten kan besluta att avsluta förfarandet för internationellt skydd om sökanden lämnar ett av dessa båda områden, utan att detta beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol (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 230).
- 166 Härav följer att skyldigheten för personer som ansöker om internationellt skydd att vistas i transitområdena Rösze och Tompa, såsom den följer av 80/J § 5 lagen om rätt till asyl, ska anses utgöra förvar i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2013/33.

– Huruvida förvaret i transitområdena Rösze och Tompa är förenligt med kraven i direktiven 2013/32 och 2013/33

- 167 Kommissionen har för det första kritiserat Ungern för att ha infört ett system för förvar av personer som ansöker om internationellt skydd i transitområdena Rösze och Tompa vilket inte uppfyller villkoren i artikel 43 i direktiv 2013/32 och som inte är motiverat av något av de skäl som anges i artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33.
- 168 Enligt fast rättspraxis innehåller artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 en uttömmande uppräkningslista av de olika skäl som kan göra det motiverat att ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar. Vart och ett av dessa skäl motsvarar ett specifikt behov och är självständigt i förhållande till de övriga (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 250 och där angiven rättspraxis).
- 169 Såsom anges i skäl 17 i direktivet utgör detta visserligen inte hinder för att medlemsstaterna fastställer andra skäl för förvar, däribland skäl för förvar inom ramen för straffrättsliga förfaranden, under förutsättning att de saknar samband med en persons status som person som ansöker om internationellt skydd. I förevarande fall grundar sig emellertid det system för förvar av personer som ansöker om internationellt skydd som införts genom 80/J § 5 lagen om rätt till asyl inte på ett skäl som saknar samband med dessa personers status.
- 170 Det ska således prövas huruvida förvar i transitområdena Rösze och Tompa av sådana personer som ansöker om internationellt skydd som avses i punkt 157 ovan, från och med ankomsten till Ungern, omfattas av minst ett av de typfall som anges i artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33.
- 171 För det första kan ett sådant förvar inte vara motiverat av något av de skäl som anges i leden d–f i artikel 8.3 första stycket.
- 172 Vad gäller det skäl för förvar som anges i artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33 har det nämligen inte bestritts att sådana personer som ansöker om internationellt skydd som avses i punkt 157 ovan tas i förvar i transitområdena Rösze och Tompa utan att det först har visats att deras individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller Ungerns inre eller yttre säkerhet (se dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 67).
- 173 Vad gäller de skäl för förvar som räknas upp i artikel 8.3 första stycket d och f i direktiv 2013/33, är det likaså ostridigt att dessa sökande är skyldiga att stanna kvar i transitområdena Rösze eller Tompa, även om de inte redan omfattas av en förvarsåtgärd inom ramen för ett återvändandeförfarande enligt artikel 15 i direktiv 2008/115, och trots att det inte har fattats något beslut enligt artikel 28 i förordning nr 604/2013.
- 174 För det andra kan en person som ansöker om internationellt skydd visserligen, med stöd av artikel 8.3 första stycket a och b i direktiv 2013/33, tas i förvar bland annat i omedelbar närhet av en medlemsstats gränser, i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet eller i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta sökanden i förvar.
- 175 Även om ett väl fungerande gemensamt europeiskt asylsystem kräver att behöriga nationella myndigheter förfogar över tillförlitliga upplysningar om identitet och nationalitet beträffande personer som ansöker om internationellt skydd och om de faktorer som deras ansökan grundas på, kan ett sådant syfte emellertid inte motivera att förvarsåtgärder beslutas utan att dessa nationella myndigheter på förhand och i varje enskilt fall har kontrollerat att åtgärderna är proportionerliga i förhållande till de

eftersträlvade målen. Vid en sådan kontroll ska myndigheterna bland annat förvissa sig om att förvar enbart används som en sista utväg (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 48).

- 176 Ungern har inte bestritt att det i det system för förvar av personer som ansöker om internationellt skydd som införts genom 80/J § 5 lagen om rätt till asyl inte föreskrivs någon individuell prövning av huruvida åtgärden att ta dessa sökande i förvar är proportionerlig i förhållande till det eftersträlvade syftet att kontrollera deras identitet eller nationalitet eller de faktorer som deras ansökan grundas på.
- 177 Det kvarstår därmed att, för det tredje, pröva huruvida det system för förvar som införts genom 80/J § 5 lagen om rätt till asyl kan vara motiverat enligt artikel 8.3 första stycket c i direktiv 2013/33, enligt vilken en medlemsstat får ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar för att i samband med ett förfarande avgöra om den sökande har rätt att resa in i landet.
- 178 Den situation som avses i nämnda artikel 8.3 första stycket c omfattar det system för förvar som medlemsstaterna kan införa när de beslutar att genomföra gränsförfaranden i den mening som avses i artikel 43 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 237 och 238).
- 179 Enligt nämnda artikel 43 får medlemsstaterna nämligen besluta om förvar, i den mening som avses i artikel 2 h i direktiv 2013/33, av personer som ansöker om internationellt skydd och som anländer till deras gränser, innan de beviljas rätt att resa in i respektive land, på de villkor som anges i artikel 43 och för att säkerställa att de förfaranden som föreskrivs i denna artikel faktiskt kan genomföras (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 237 och 239).
- 180 Även om Ungern formellt har bestritt att de förfaranden för prövning av ansökningar om internationellt skydd som genomförs i transitområdena Rösztke och Tompa, i enlighet med 80/J § 5 lagen om rätt till asyl, utgör gränsförfaranden i den mening som avses i artikel 43 i direktiv 2013/32, kan denna omständighet inte befria domstolen från skyldigheten att beakta huruvida denna artikel har iakttagits i samband med prövningen av huruvida den ungerska lagstiftningen är förenlig med artikel 8.3 första stycket c i direktiv 2013/33, då det inte finns något annat i denna bestämmelse angivet skäl som kan motivera det system för förvar som införts genom 80/J § 5 denna lag.
- 181 Det ska vidare understrykas att det i artikel 43.2 i direktiv 2013/32 föreskrivs att en person som ansöker om internationellt skydd aldrig får hållas i förvar med stöd av denna artikel längre tid än fyra veckor från det att ansökan om internationellt skydd lämnades in, i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 2013/32. I punkt 3 i nämnda artikel 43 ges medlemsstaterna nämligen rätt att, under där angivna omständigheter, fortsätta gränsförfaranden efter denna frist på fyra veckor endast om sökandena vid utgången av denna frist har en normal inkvartering på platser i närheten av gränsen eller det berörda transitområdet, vilket utesluter att de kan fortsätta att hållas i förvar (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 241–245).
- 182 Det finns emellertid inte någon bestämmelse i den relevanta ungerska lagstiftningen av vilken det framgår att förvaret av personer som ansöker om internationellt skydd i transitområdena Rösztke och Tompa skulle vara begränsat till fyra veckor från det att de lämnade in sin ansökan.

- 183 Det framgår dessutom av artikel 43.1 i direktiv 2013/32 att ett förvar som grundar sig på denna bestämmelse endast är motiverat om det syftar till att den berörda medlemsstaten, innan den ger en person som ansöker om internationellt skydd rätt att resa in i landet, ska kunna pröva om vederbörandes ansökan ska avvisas enligt artikel 33 i direktiv 2013/32, eller ska avslås av något av de skäl som anges i artikel 31.8 i direktivet.
- 184 Såsom har påpekats i punkt 157 ovan är personer som ansöker om internationellt skydd skyldiga att stanna kvar i transitområdena Röske och Tompa under hela förfarandet för prövning av deras ansökan och eventuellt även under det domstolsförfarande i vilket överklagandet av ett eventuellt beslut om avslag på ansökan prövas, och detta gäller inte enbart för att det ska kontrolleras huruvida deras ansökningar kan avslås av något av de skäl som anges i föregående punkt.
- 185 Av detta följer att det system för förvar av personer som ansöker om internationellt skydd som införts genom 80/J § 5 lagen om rätt till asyl inte uppfyller villkoren i artikel 43 i direktiv 2013/32 och att det följaktligen i förevarande fall inte kan motiveras med stöd av artikel 8.3 första stycket c i direktiv 2013/33.
- 186 Av det ovan anförda följer att det i 80/J § 5 lagen om rätt till asyl föreskrivs att personer som ansöker om internationellt skydd får hållas i förvar även när de villkor som föreskrivs i artikel 43 i direktiv 2013/32 inte är för handen och i andra fall än de uttömmande angivna fall i vilka ett sådant förvar är tillåtet enligt artikel 8 i direktiv 2013/33.
- 187 Kommissionen har vidare gjort gällande att Ungern har åsidosatt artikel 24.3 i direktiv 2013/32, eftersom det ”stöd som behövs” som avses i denna bestämmelse och som personer som ansöker om internationellt skydd vilka är i behov av särskilda förfarandegarantier ska kunna erhålla inte kan garanteras under det förfarande som genomförs i transitområdena Röske och Tompa.
- 188 Enligt artikel 2 d i direktiv 2013/32 avses med ”sökande i behov av särskilda förfarandegarantier” sökande vars förmåga att utnyttja de rättigheter eller uppfylla de skyldigheter som följer av detta direktiv är begränsad på grund av individuella omständigheter. Det framgår av skäl 29 i nämnda direktiv att dessa omständigheter inkluderar den berörda personens ålder, kön, sexuella läggning, könsidentitet, funktionshinder, svår sjukdom, mental ohälsa eller sviter av tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.
- 189 Såsom framgår av artiklarna 21 och 22 i direktiv 2013/33 ska medlemsstaterna under hela asylförfarandet visa särskild hänsyn till sådana sökande, på grund av deras utsatthet, särskilt vad gäller mottagningsvillkoren för dessa sökande i den berörda medlemsstaten under detta förfarande.
- 190 Det framgår närmare bestämt av artikel 11 i detta direktiv att även om det inte är principiellt uteslutet att sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier får tas i förvar, ska deras hälsa, inklusive deras psykiska hälsa, vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna när sådana sökande tas i förvar. Medlemsstaterna ska se till att de hålls under regelbunden uppsikt och ges ”det stöd som behövs”, med hänsyn tagen till deras speciella situation, inklusive deras hälsa.
- 191 I enlighet härmed föreskrivs i artikel 24.3 andra stycket i direktiv 2013/32 att om det ”stöd som behövs”, som sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier har rätt till, inte kan ges inom ramen för ett gränsförfarande, i den mening som avses i artikel 43 i direktivet, ska medlemsstaterna antingen inte tillämpa eller upphöra att tillämpa detta förfarande.
- 192 De nationella myndigheterna är således skyldiga att, efter en individuell prövning, se till att förvar, med stöd av artikel 43 i direktiv 2013/32, av en person som ansöker om internationellt skydd och som är i behov av särskilda förfarandegarantier inte berövar personen det ”stöd som behövs”, som han eller hon har rätt till i samband med prövningen av ansökan.

- 193 I förevarande fall konstaterar domstolen att flera bestämmelser i den relevanta ungerska lagstiftningen,, såsom Ungern har anfört, syftar till att beakta de särskilda behoven hos alla personer som ansöker om internationellt skydd och som är i behov av särskilda förfarandegarantier i den mening som avses i artikel 24.3 i direktiv 2013/32.
- 194 I 4 § 3 lagen om rätt till asyl föreskrivs således att myndigheterna, när de tillämpar bestämmelserna i denna lag på sökande som är i behov av särskild behandling, är skyldiga att ta hänsyn till deras särskilda behov. På samma sätt föreskrivs i 29 och 30 §§ nämnda lag att mottagningsvillkoren för dessa sökande ska säkerställas med beaktande av deras särskilda behov. Dessa behov ska även beaktas när den behöriga myndigheten begränsar eller drar in rätten till de materiella mottagningsvillkoren.
- 195 Det framgår vidare av 33 § 1 och 2 regeringsdekret 301/2007 att den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska se till att asylsökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier ges en separat inkvartering i mottagningsanläggningen, varvid familjer i möjligaste mån ska hållas samlade. Av artikel 34 i dekretet följer även att sökandena har rätt att kostnadsfritt erhålla nödvändig hälso- och sjukvård, inklusive psykologisk vård.
- 196 Ungern har likväl medgett att sedan 80/J § 5 lagen om rätt till asyl trädde i kraft är samtliga personer som ansöker om internationellt skydd och som är i behov av särskilda förfarandegarantier – med undantag av ensamkommande barn under 14 år och sökande som redan har uppehållstillstånd i Ungern eller omfattas av en annan åtgärd avseende förvar eller begränsning av deras personliga frihet – skyldiga att vistas i transitområdena Rösze och Tompa under hela förfarandet för prövning av deras ansökan om internationellt skydd och, i förekommande fall, även under det domstolsförfarande i vilket överklagandet av ett eventuellt beslut om avslag på ansökan prövas.
- 197 Det framgår inte heller av någon av de nationella bestämmelser som denna medlemsstat har åberopat att de behöriga ungerska myndigheterna ska pröva huruvida ett sådant förvar är förenligt med kravet på att medlemsstaterna ska ge ”det stöd som behövs”, i den mening som avses i artikel 24.3 i direktiv 2013/32, till dessa utsatta sökande under denna period.
- 198 Ett sådant system för förvar är oförenligt med kravet på att de särskilda behoven hos dessa kategorier av sökande ska beaktas, såsom detta krav följer av artikel 24.3 i direktiv 2013/32.
- 199 Såsom påpekats i punkterna 191 och 192 ovan utgör nämligen artikel 24.3 andra stycket i direktiv 2013/32 hinder för att en person som ansöker om internationellt skydd och som är i behov av särskilda förfarandegarantier automatiskt tas i förvar, med stöd av artikel 43 i direktiv 2013/32, utan att det först har prövats huruvida detta förvar inte berövar personen det ”stöd som behövs”, som denna har rätt till. Eftersom det system för förvar som införts genom 80/J § 5 lagen om rätt till asyl, såsom har påpekats i punkterna 181–185 ovan, överskrider de gränser inom vilka det enligt artikel 43 i direktiv 2013/32 är tillåtet att hålla personer som ansöker om internationellt skydd i förvar, måste tillämpningen av ett sådant förvarssystem på samtliga sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier – med undantag av ensamkommande barn under 14 år och sökande som redan har uppehållstillstånd i Ungern eller omfattas av en annan åtgärd avseende förvar eller begränsning av deras personliga frihet – utan att det kontrolleras huruvida förvar av dessa sökande är förenligt med deras särskilda behov, i än högre grad anses oförenligt med artikel 24.3 i direktiv 2013/32.
- 200 Kommissionen har för det tredje gjort gällande att Ungern har åsidosatt artikel 11 i direktiv 2013/33 genom att föreskriva att alla underåriga personer som ansöker om internationellt skydd, utom ensamkommande barn under 14 år, ska hållas i förvar i transitområdena Rösze och Tompa under hela den tid som förfarandet för prövning av deras ansökan pågår.
- 201 I artikel 11.2 i direktiv 2013/33 föreskrivs bland annat att underåriga endast får tas i förvar som en sista utväg, sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

- 202 Det skydd som således specifikt föreskrivs för underåriga kompletterar de garantier som mer allmänt föreskrivs i nämnda artikel 11 för alla sökande som är i behov av särskilda mottagningsvillkor.
- 203 Ungern har inte bestritt att alla underåriga som ansöker om internationellt skydd, med undantag av ensamkommande barn under 14 år, är tvungna att stanna kvar i ett av de båda transitområdena Röszke och Tompa till dess att förfarandet för prövning av deras ansökan har avslutats och, i förekommande fall, även till dess att domstolsförfarandet angående överklagandet av ett beslut om avslag på ansökan har avslutats, förutom om dessa personer omfattas av en annan åtgärd avseende förvar eller begränsning av deras personliga frihet eller redan har uppehållstillstånd i Ungern. Ett sådant system är emellertid oförenligt med de särskilda garantier som följer av artikel 11.2 i direktiv 2013/33.
- 204 Kommissionen har för det fjärde gjort gällande att Ungern har åsidosatt artikel 9 i direktiv 2013/33 på grund av att beslut om att ta personer som ansöker om internationellt skydd i transitområdena Röszke och Tompa i förvar inte fattas skriftligen och sökandena inte ges möjlighet att få kännedom om de faktiska och rättsliga skäl som beslutet om förvar grundar sig på.
- 205 Enligt artikel 9.2 i direktiv 2013/33 ska beslut om förvar av en person som ansöker om internationellt skydd fattas skriftligen av en rättskipande myndighet eller en förvaltningsmyndighet. I beslutet om förvar ska även de faktiska och rättsliga omständigheter som beslutet grundar sig på anges.
- 206 Ungern har gjort gällande att den för asylfrågor ansvariga myndigheten i samtliga fall fattar ett beslut om inkvartering i det berörda transitområdet, såsom den plats där den person som ansöker om internationellt skydd ska vara bosatt under förfarandet för prövning av ansökan.
- 207 Ungern har emellertid inte hänvisat till någon bestämmelse i den relevanta nationella lagstiftningen till stöd för detta påstående. För övrigt gäller att även om det är riktigt att den för asylfrågor ansvariga myndigheten enligt 80/J § 5 lagen om rätt till asyl ska förelägga sökande att bosätta sig i det berörda transitområdet, framgår det emellertid inte av denna bestämmelse att ett sådant föreläggande ska ha formen av en skriftlig handling med en motivering som uppfyller kraven i artikel 9.2 i direktiv 2013/33.
- 208 Härav följer att kommissionen på ett tillfredsställande sätt har styrkt att Ungern inte har uppfyllt kraven i artikel 9 i direktiv 2013/33.
- 209 Av det ovan anförda följer att Ungern inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt vare sig artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32 eller artiklarna 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33.
- 210 Kommissionen har däremot inte redogjort för skälen till att den anser att Ungern har åsidosatt artikel 2 h i direktiv 2013/33, vilken endast innehåller en definition av begreppet förvar i den mening som avses i detta direktiv.
- 211 Den omständigheten att Ungern har infört ett system för förvar i transitområdena Röszke och Tompa, som gäller utöver de fall i vilka det enligt unionsrätten är tillåtet att ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar och utan att iaktta de garantier som enligt unionsrätten ska tillämpas vid ett sådant förvar, räcker inte för att visa att denna medlemsstat har underlåtit att införliva definitionen av begreppet ”förvar” i artikel 2 h i direktiv 2013/33 eller har införlivat denna på ett felaktigt sätt.

– Artikel 72 FEUF

- 212 Enligt artikel 72 FEUF ska bestämmelserna i avdelning V i EUF-fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

- 213 Såsom angetts i punkt 141 ovan har Ungern gjort gällande att artikel 72 tillåter medlemsstaterna att avvika från de unionsbestämmelser som antagits med stöd av artikel 78 FEUF och som rör asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd, när iakttagandet av dessa bestämmelser skulle hindra medlemsstaterna från att på lämpligt sätt hantera en nödsituation som kännetecknas av en massiv tillströmning av personer som ansöker om internationellt skydd. Detta innebär, enligt Ungern, närmare bestämt att de nationella bestämmelser som i förevarande fall reglerar förfarandena i transitområdena Rösze och Tompa får avvika från artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32.
- 214 Även om det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa lag och ordning på deras territorium och deras inre och yttre säkerhet, innebär detta inte att unionsrätten helt saknar tillämplighet på sådana åtgärder. Såsom domstolen redan har konstaterat föreskrivs uttryckliga undantag i EUF-fördraget, som är tillämpliga när det föreligger situationer som kan äventyra lag och ordning eller allmän säkerhet, enbart i artiklarna 36, 45, 52, 65, 72, 346 och 347, vilka avser exceptionella och väl avgränsade fall. Det går inte att härav sluta sig till att det skulle finnas ett generellt förbehåll i EUF-fördraget som innebär att alla åtgärder som vidtas med hänvisning till lag och ordning eller allmän säkerhet faller utanför unionsrättens tillämpningsområde. Om det godtogs att det fanns ett sådant förbehåll, vid sidan av de specifika förutsättningarna i bestämmelserna i detta fördrag, skulle unionsrättens tvingande karaktär och dess enhetliga tillämpning riskera att undergrävas (dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 143 och där angiven rättspraxis).
- 215 Det undantag som föreskrivs i artikel 72 FEUF ska dessutom tolkas restriktivt, vilket följer av fast rättspraxis, särskilt med avseende på de undantag som föreskrivs i artiklarna 346 och 347 FEUF. Av detta följer att artikel 72 inte kan tolkas så, att det räcker att medlemsstaterna åberopar sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten, för att de ska ha rätt att avvika från bestämmelser i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkterna 144 och 145 och där angiven rättspraxis).
- 216 Vad som krävs för att upprätthålla lag och ordning eller den inre säkerheten kan således inte bestämmas ensidigt av respektive medlemsstat, utan någon kontroll från unionsinstitutionernas sida. Det ankommer följaktligen på den medlemsstat som åberopar artikel 72 FEUF att bevisa att det är nödvändigt att använda sig av det där föreskrivna undantaget för att den ska kunna utöva sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkterna 146 och 147).
- 217 Det ska för det första påpekas att Ungern inom ramen för förevarande talan har nöjt sig med att allmänt åberopa de risker för störningar av lag och ordning och den inre säkerheten som en massiv tillströmning av personer som ansöker om internationellt skydd skulle kunna orsaka, utan att på ett tillfredsställande sätt visa att det var nödvändigt för Ungern att specifikt avvika från artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32, mot bakgrund av den situation som rådde i landet vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 8 februari 2018.
- 218 Även om det är riktigt att denna medlemsstat för att bemöta den första anmärkningen har åberopat ett stort antal överträdelse som begicks under år 2018 och som den ansåg ha samband med olaglig invandring, har den inte preciserat vilken inverkan dessa överträdelse kan ha haft på upprätthållandet av lag och ordning och skyddet av den inre säkerheten i Ungern fram till den 8 februari 2018. Ungern har inte heller preciserat på vilket sätt som det, på grund av det stora antalet överträdelse, var nödvändigt att avvika från artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32 för att säkerställa upprätthållandet av lag och ordning och den inre säkerheten.



- 219 Tvärtom hade, enligt vad denna medlemsstat själv uppgett, de flesta av de överträdelse som denna medlemsstat åberopat samband med olagliga inresor och vistelser i Ungern. Enligt 80/J § 5 lagen om rätt till asyl ska emellertid personer som ansöker om internationellt skydd och som inte har försökt resa in i Ungern olagligt och som, med hänsyn till att de är personer som ansöker om internationellt skydd, inte kan anses vistas olagligt i denna medlemsstat tas i förvar.
- 220 Av detta följer att Ungern inte har visat på vilket sätt de åberopade överträdelse gjorde det nödvändigt att på det sätt som föreskrivs i 80/J § 5 avvika från de garantier beträffande förvar av personer som ansöker om internationellt skydd som föreskrivs i artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32, för att säkerställa upprätthållandet av lag och ordning och den inre säkerheten.
- 221 För det andra ska det understrykas att unionslagstiftaren har tagit vederbörlig hänsyn till medlemsstaternas utövande av sitt ansvar enligt artikel 72 FEUF genom att, i enlighet med artikel 8.3 första stycket e i direktiv 2013/33, tillåta dem att ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar när det krävs för att skydda den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. För att de ska få göra detta krävs emellertid, såsom det har erinrats om i punkt 172 ovan, att det visas att det individuella beteendet hos den person som ansöker om internationellt skydd utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller mot den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet.
- 222 Såsom kommissionen har påpekat har unionslagstiftaren dessutom vid antagandet av direktiven 2013/32 och 2013/33 beaktat den situationen att en medlemsstat står inför en mycket betydande ökning av antalet ansökningar om internationellt skydd.
- 223 I artiklarna 10.1 och 18.9 i direktiv 2013/33 ges medlemsstaterna således möjlighet att i viss utsträckning avvika från bestämmelserna i detta direktiv när möjligheterna att placera sökande i en förvarsanläggning eller att inkvartera dem i mottagningsanläggningar är uttömda.
- 224 Artikel 43.3 i direktiv 2013/32 ger dessutom medlemsstaterna möjlighet att, vid massiv tillströmning av personer som ansöker om internationellt skydd till en medlemsstats gränser eller till denna medlemsstats transitområden, fortsätta de gränsförfaranden som föreskrivs i artikel 43 efter den fyra veckorsfrist som föreskrivs i punkt 2 i samma artikel, samtidigt som dessa sökandes rörelsefrihet begränsas till ett område som ligger nära denna medlemsstats gränser eller transitområden, i enlighet med artikel 7 i direktiv 2013/33 (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 247).
- 225 Av detta följer att Ungern i förevarande mål inte med framgång kan åberopa artikel 72 FEUF för att motivera att den åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32.
- 226 Av det ovan anförda följer att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32 samt artiklarna 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33 genom att införa ett system som innebär att personer som ansöker om internationellt skydd generellt hålls i förvar i transitområdena Röske och Tompa, utan att de garantier som föreskrivs i dessa bestämmelser iakttas.

## ***Den fjärde anmärkningen, avseende avlägsnande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet***

### *Parternas argument*

- 227 Kommissionen har gjort gällande att Ungern genom 5 § 1 ter lagen om statens gränser har tillåtit att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, i en krissituation orsakad av massinvandring, med tvång får föras till en markremsa som helt saknar infrastruktur och som är belägen mellan ett gränsstängsel på ungerskt territorium och den serbisk-ungerska gränsen i egentlig mening, utan att de förfaranden och garantier som anges i artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115 iakttas.
- 228 Kommissionen har för det första anfört att 5 § 1 ter lagen om statens gränser ska tillämpas i stället för 5 § 1 bis denna lag när det har tillkännagetts att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring, och att denna bestämmelse är tillämplig på samtliga tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Ungern. Ungern kan enligt kommissionen därför inte stödja sig på det undantag från tillämpningsområdet för direktiv 2008/115 som föreskrivs i artikel 2.2 a i direktivet.
- 229 För det andra har en tredjelandsmedborgare som, även om han eller hon inte förs till gränsen i egentlig mening, eskorteras till en smal i Ungern och nära gränsen belägen markremsa som helt saknar infrastruktur och från vilken det inte finns någon möjlighet att bege sig till andra delar av Ungern, förutom till transitområdena Rösztke och Tompa, i praktiken inte något annat val än att lämna landet, med hänsyn till den långa väntetid som råder för att resa in i något av dessa transitområden.
- 230 Den åtgärd som föreskrivs i 5 § 1 ter lagen om statens gränser motsvarar således begreppet ”avlägsnande” enligt definitionen i artikel 3 led 5 i direktiv 2008/115, även om det är möjligt att den fysiska överföringen inte avslutas utanför den berörda medlemsstaten.
- 231 Avlägsnandet av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat sker emellertid utan att något beslut om återvändande har fattats avseende dem, urskillningslöst och utan att ta hänsyn till barnets bästa, familjelivet och den berörda personens hälsotillstånd och utan att principen om non-refoulement iakttas. Det lämnas inte någon skriftlig motivering, och då det inte finns något beslut om återvändande förfogar den berörde inte över något rättsmedel.
- 232 För det tredje anser kommissionen att en sådan betydande, allmän och långvarig avvikelse från bestämmelserna i direktiv 2008/115 inte kan motiveras med stöd av artikel 72 FEUF. Unionslagstiftaren har för övrigt iakttagit denna primärrättsliga bestämmelse genom att i artikel 18 i direktiv 2008/115 föreskriva särskilda regler som ska tillämpas på nödsituationer som orsakas av att ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare är skyldiga att återvända.
- 233 Ungern har för det första gjort gällande att 5 § 1 bis lagen om statens gränser omfattas av undantaget i artikel 2.2 a i direktiv 2008/115. Vad gäller 5 § 1 ter samma lag har Ungern hävdade att denna bestämmelse endast kan tillämpas vid en krissituation orsakad av massinvandring, och detta i syfte att bevara lag och ordning och den inre säkerheten.
- 234 Artikel 72 FEUF, jämförd med artikel 4.2 FEU, gör det möjligt för medlemsstaterna att anta och tillämpa bestämmelser om upprätthållande av lag och ordning och om skydd av den inre säkerheten som avviker från bestämmelser i unionsrätten. Den rättsliga ram som föreskrivs i sekundärrätten för att hantera krissituationer orsakade av massinvandring har enligt kommissionens egen uppfattning visat sig otillräcklig. Kommissionen drog konsekvenserna av detta genom att år 2016 presentera en omfattande reform av direktiven 2013/32 och 2008/115.

- 235 I en sådan krissituation som den som föreligger i Ungern är det således, enligt Ungerns uppfattning, tillåtet att 5 § 1 ter lagen om statens gränser avviker från de bestämmelser i direktiv 2008/115 som kommissionen anser har åsidosatts av denna medlemsstat.
- 236 Ungern har för det andra gjort gällande att polisen enligt nämnda 5 § 1 ter i vart fall har rätt att inte låta tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i Ungern och gripits i det landet, passera den serbisk-ungerska gränsen, utan endast låta dessa passera gränsstängslet, som är beläget i Ungern på ett kort avstånd från denna gräns, även om det inte finns någon infrastruktur på markremsan mellan detta stängsel och den nämnda gränsen i egentlig mening. Tredjelandsmedborgarna avlägsnas följaktligen inte till Serbien. I avsaknad av ett faktiskt återvändande är tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 2008/115 per definition utesluten, eftersom en medlemsstat inte kan verkställa ett beslut om avlägsnande till sitt eget territorium.
- 237 Den överföring som sker med stöd av 5 § 1 ter lagen om statens gränser syftar i själva verket, enligt Ungern, till att göra det möjligt för dessa tredjelandsmedborgare att så snart som möjligt lämna in en ansökan om internationellt skydd i transitområdena Röske och Tompa.
- 238 I unionsrätten anges för övrigt inte till vilken plats som personer som vistas olagligt i landet ska föras, och inte heller föreskrivs det någon skyldighet att erbjuda dessa personer någon form av omhändertagande.
- 239 Ungern har för det tredje understrukit att det sätt på vilket tredjelandsmedborgare behandlas, när polisiära åtgärder som antagits med stöd av 5 § 1 ter lagen om statens gränser genomförs i praktiken, uppfyller kraven i artikel 3 led 5 i direktiv 2008/115.
- 240 De allmänna garantierna beträffande polisiära åtgärder, bland annat kravet på proportionalitet, fastställs i Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (lag nr XXXIV från år 1994 om polisen) (*Magyar Közlöny* 1994/41). En person som har varit föremål för tvångsåtgärder har dessutom möjlighet att överklaga beslutet med stöd av 92 § samma lag. Slutligen anges i artikel 33 i nämnda lag i detalj vilka krav som ska iakttas i samband med en polisiär åtgärd enligt 5 § 1 ter lagen om statens gränser.

### *Domstolens bedömning*

- 241 Kommissionen har genom sin fjärde anmärkning i huvudsak gjort gällande att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115, genom att tillåta att tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i Ungern och som omhändertagits i det landet, med tvång förs till andra sidan av det gränsstängsel som uppförts i Ungern, några meter från den serbisk-ungerska gränsen, utan att de förfaranden och garantier som föreskrivs i dessa bestämmelser iakttas.
- 242 Det ska i detta sammanhang för det första erinras om att direktiv 2008/115 enligt artikel 2.1 i detsamma i princip är tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat.
- 243 Begreppet olaglig vistelse definieras i artikel 3 led 2 i direktivet såsom vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 6 i kodexen om Schengen gränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten. Det följer av denna definition att varje tredjelandsmedborgare som befinner sig i en medlemsstat utan att uppfylla villkoren för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten redan av den anledningen vistas olagligt i medlemsstaten utan att det krävs att vistelsen ska vara av en viss minsta längd eller att det finns en avsikt att stanna kvar där (dom av den 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 48).

- 244 Det har i förevarande fall inte bestritts att 5 § 1 ter lagen om statens gränser gör det möjligt att besluta att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i Ungern, i den mening som avses i artikel 3 led 2 i direktiv 2008/115, med tvång ska föras till andra sidan av gränsstängslet, såvida de inte misstänks ha gjort sig skyldiga till en överträdelse.
- 245 För det andra anges i artikel 2.2 i detta direktiv på vilka grunder som medlemsstaterna får besluta att från direktivets tillämpningsområde undanta en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, i den mening som avses i artikel 3 led 2.
- 246 Det har emellertid inte bestritts att 5 § 1 ter lagen om statens gränser inte begränsar sitt tillämpningsområde till de kategorier av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna beträffande vilka medlemsstaterna enligt artikel 2.2 i direktiv 2008/115 får avvika från detta direktiv. Ungern har för övrigt inte gjort gällande att 5 § 1 ter omfattas av något av de undantag som föreskrivs i nämnda artikel 2.2.
- 247 För det tredje gäller att när en tredjelandsmedborgare omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115 ska de gemensamma normer och förfaranden som föreskrivs i direktivet i princip tillämpas på vederbörande, med avseende på avlägsnande av honom eller henne, så länge hans eller hennes vistelse inte, i förekommande fall, har blivit laglig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 61, och dom av den 19 mars 2019, Arib m.fl., C-444/17, EU:C:2019:220, punkt 39).
- 248 Enligt dessa normer och förfaranden ska tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat bli föremål för ett återvändandeförfarande. Turordningen för de olika stegen i det förfarandet motsvarar en gradvis upptrappning av de åtgärder som ska vidtas för att verkställa återvändandebeslutet, vilket i princip ska ha antagits gentemot tredjelandsmedborgaren, så att han eller hon kan återsändas på ett humant sätt och med fullständig respekt för sina mänskliga rättigheter och sin värdighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 62, och dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 100 och där angiven rättspraxis).
- 249 När det väl har konstaterats att vistelsen är olaglig, ska de behöriga nationella myndigheterna således, enligt artikel 6.1 i direktiv 2008/115 och utan att det påverkar undantagen enligt punkterna 2–5 i samma artikel, anta ett beslut om återvändande (dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 250 Det framgår vidare av skäl 6 i direktiv 2008/115 att ett sådant beslut om återvändande ska fattas efter ett rättvist och öppet förfarande. Det följer närmare bestämt av artikel 5 i detta direktiv att när den behöriga nationella myndigheten har för avsikt att anta ett beslut om återvändande, ska den dels iakta principen om non-refoulement och ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjelivet och hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren, dels ge den berörda personen tillfälle att yttra sig häröver (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2018, K. A. m.fl. (Familjeåterförening i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, punkterna 101–103).
- 251 I direktiv 2008/115 fastställs dessutom de formkrav som gäller för beslut om återvändande. Enligt artikel 12.1 i direktivet ska dessa beslut vara skriftliga och motiverade. Enligt artikel 13.1 i direktivet ska medlemsstaterna dessutom se till att det finns effektiva rättsmedel mot sådana beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 40).

- 252 När ett beslut om återvändande väl har fattats, ska den tredjelandsmedborgare som omfattas av beslutet i princip, enligt artikel 7 i nämnda direktiv, ges viss tid för att frivilligt lämna den berörda medlemsstaten. Ett påtvingat avlägsnande ska endast användas som en sista utväg, i enlighet med artikel 8 i samma direktiv, och med förbehåll för artikel 9 i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet i de fall som anges i den artikeln.
- 253 Härav följer att medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som föreskrivs i artikel 6.2–6.5 i direktiv 2008/115, ska anta ett beslut om återvändande avseende tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium och som omfattas av direktivets tillämpningsområde, med iakttagande av de materiella garantier och förfarandegarantier som direktivet föreskriver, innan de, i förekommande fall, avlägsnar dessa personer.
- 254 Det ska vad gäller förevarande fall för det första påpekas att Ungern inte har bestritt att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet kan bli föremål för ett avlägsnande med tvång till andra sidan gränsstängslet med stöd av 5 § 1 ter lagen om statens gränser, utan att de förfaranden och garantier som föreskrivs i artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115 först har iakttagits. De garantier som avser polisens ingripande, vilka Ungern har hänvisat till och vilka sammanfattas i punkt 240 ovan, kan uppenbarligen inte anses motsvara de garantier som föreskrivs i direktiv 2008/115.
- 255 För det andra ska, i motsats till vad Ungern har gjort gällande, en åtgärd som innebär att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet med tvång förs till andra sidan av det i Ungern uppförda gränsstängslet likställas med ett avlägsnande från detta land.
- 256 Även om det är riktigt att ett avlägsnande enligt artikel 3 led 5 i direktiv 2008/115 ska förstås som den faktiska transporten ut ur medlemsstaten för att verkställa en skyldighet att återvända, skulle de garantier som avser de återvändande- och avlägsnandeförfaranden som föreskrivs i detta direktiv förlora sin ändamålsenliga verkan om en medlemsstat kunde underlåta att tillämpa dem, trots att den med tvång förflyttar en tredjelandsmedborgare på ett sätt som i praktiken motsvarar en fysisk transport ut ur dess territorium.
- 257 Ungern har vitsordat att det område som ligger mellan gränsstängslet – som tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet med tvång kan föras till andra sidan av – och den serbisk-ungerska gränsen är begränsat till en smal markkremsa som helt saknar infrastruktur. Efter att med tvång ha förts till denna smala markkremsa av den ungerska polisen har tredjelandsmedborgaren således inte något annat val än att lämna Ungern och bege sig till Serbien för att kunna få kost och logi.
- 258 I motsats till vad Ungern har gjort gällande har en sådan tredjelandsmedborgare inte någon faktisk möjlighet att från denna markkremsa resa in i något av de två transitområdena Röszeke och Tompa för att där ansöka om internationellt skydd.
- 259 Såsom har påpekats i punkt 128 ovan tillämpade de ungerska myndigheterna nämligen, åtminstone fram till utgången av den frist som kommissionen hade fastställt i sitt motiverade yttrande till Ungern, en varaktig och generell praxis som bestod i att drastiskt begränsa tillträdet till dessa transitområden och som medförde att en tredjelandsmedborgare som vistats olagligt i landet och som med tvång förts till andra sidan av gränsstängslet endast hade en rent illusorisk möjlighet att inom kort tid resa in i ett av dessa transitområden.
- 260 För övrigt har Europarådets generalsekreterares särskilda representant för migration och flyktingar och Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i sak dragit samma slutsats i sina rapporter, vilka bifogats kommissionens ansökan.

- 261 Det saknas slutligen, av skäl motsvarande dem som angetts i punkterna 216 och 217 ovan, fog för Ungerns argument att 5 § 1 ter lagen om statens gränser är motiverad enligt artikel 72 FEUF, jämförd med artikel 4.2 FEU. Ungern har i detta sammanhang nämligen endast generellt åberopat en risk för störningar av lag och ordning och den nationella säkerheten, utan att på ett tillfredsställande sätt visa varför det var nödvändigt för denna stat att specifikt avvika från direktiv 2008/115, med hänsyn till den situation som rådde i landet den 8 februari 2018 (se, analogt, dom av den 2 juli 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, punkterna 27–29 och där angiven rättspraxis).
- 262 Vad mer specifikt gäller artikel 4.2 FEU, har Ungern inte visat att det faktiska upprätthållandet av de väsentliga statliga funktioner som avses i denna bestämmelse, såsom skyddet av den nationella säkerheten, mot bakgrund av denna situation endast kunde säkerställas genom att avvika från direktiv 2008/115 (se, analogt, dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 170).
- 263 Vidare har unionslagstiftaren tagit vederbörlig hänsyn till medlemsstaternas utövande av sitt ansvar enligt artikel 72 FEUF, genom att bland annat anta artiklarna 6.2, 7.4, 11.2, 11.3 och 12.1 andra stycket i direktiv 2008/115. Dessa bestämmelser ger nämligen medlemsstaterna rätt att avvika från flera av de bestämmelser som föreskrivs i detta direktiv när detta är nödvändigt för att skydda allmän ordning eller allmän eller nationell säkerhet.
- 264 Såsom kommissionen har gjort gällande avser artikel 18 i direktiv 2008/115, som Ungern inte har åberopat, uttryckligen nödsituationer som en medlemsstat kan behöva hantera när ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare är skyldiga att återvända och utgör en oförutsett stor belastning på förvarningsanstaltarna i en medlemsstat eller dess administrativa personal, eller personal inom rättsväsendet. Enligt artikel 18 får de medlemsstater som ska hantera en sådan situation avvika från vissa bestämmelser om att ta, och hålla, tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna i förvar, men de får därvid inte åsidosätta sin allmänna skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att deras skyldigheter enligt direktiv 2008/115 uppfylls.
- 265 I motsats till vad Ungern har gjort gällande är slutligen den omständigheten att en översyn av direktiv 2008/115 har planerats inte i sig tillräcklig för att visa att unionslagstiftaren inte har tagit vederbörlig hänsyn till medlemsstaternas ansvar på de områden som avses i artikel 72 FEUF genom de nu gällande bestämmelserna i direktivet.
- 266 Av det ovan anförda följer att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115 genom att tillåta avlägsnande av alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet - med undantag av dem som misstänks för att ha gjort sig skyldiga till en överträdelse - utan att iaktta de förfaranden och garantier som föreskrivs i dessa bestämmelser.

### ***Den femte anmärkningen, avseende rätten att stanna kvar i den berörda medlemsstaten***

#### *Parternas argument*

- 267 Kommissionen anser för det första att Ungern inte har införlivat artikel 46.5 i direktiv 2013/32 på ett korrekt sätt. Enligt denna bestämmelse ska en person som ansöker om internationellt skydd ha rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i avvaktan på utgången av domstolsförfarandet för prövning av överklagandet av det i första instans meddelade beslutet om avslag på personens ansökan.
- 268 Kommissionen har i detta avseende påpekat att enligt ungersk rätt har ett överklagande av ett förvaltningsbeslut i princip inte suspensiv verkan, eftersom det i 50 § förvaltningsprocesslagen endast föreskrivs en möjlighet för en domstol att under vissa förutsättningar besluta om sådan verkan.

- 269 Lagen om rätt till asyl utgör speciallagstiftning i förhållande till förvaltningsprocesslagen och föreskriver som sådan förvaltningsprocessuella bestämmelser som ska tillämpas på prövningen av beslut i fråga om asyl. Genom lagen om hantering av massinvandring, som trädde i kraft den 1 augusti 2015, upphävdes emellertid de bestämmelser i lagen om rätt till asyl som uttryckligen garanterade att överklaganden av beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd hade suspensiv verkan. Detta upphävande gäller även när det inte föreligger en krissituation orsakad av massinvandring.
- 270 I 5 § 1 a lagen om rätt till asyl tillerkänns sökande visserligen en rätt att vistas i landet. I denna bestämmelse uppställs emellertid ytterligare villkor för en sådan rätt, vilka inte är tydligt angivna. 80/J § 5 lagen om rätt till asyl, som är tillämplig i en krissituation orsakad av massinvandring, säkerställer för övrigt inte heller ett adekvat införlivande av artikel 46.5 i direktiv 2013/32. Vistelsen i transitområdet, som föreskrivs i nämnda 80/J § 5, ska nämligen kvalificeras som förvar och uppfyller inte de krav som ställs i artikel 46 i detta direktiv.
- 271 Vad för det andra gäller den domstolsprövning av beslut om att avvisa en asylansökan som avses i artikel 46.6 i direktiv 2013/32, föreskrivs det i 53 § 6 lagen om rätt till asyl att ett överklagande av sådana beslut i princip inte har suspensiv verkan, vilket inte är förenligt med artikel 46.6. Enligt sistnämnda bestämmelse ska medlemsstaterna antingen säkerställa att ett överklagande av ett beslut om avvisning automatiskt får suspensiv verkan eller se till att en domstol beslutar om en sådan suspensiv verkan.
- 272 Dessutom anges det inte klart i lagen om rätt till asyl huruvida 50 § förvaltningsprocesslagen är tillämplig på domstolsförfaranden som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om rätt till asyl.
- 273 Vad för det tredje gäller de fall som avses i artikel 46.6 a och b i direktiv 2013/32, på vilka bestämmelsen i artikel 46.5 i direktivet är tillämplig, har kommissionen medgett att de omfattas av 51 § 2 e och 7 h lagen om rätt till asyl och att det i 53 § 6 denna lag föreskrivs att ingivandet av ett överklagande inte får till följd att verkställigheten av det överklagade beslutet skjuts upp, med undantag för beslut om asyl som fattats med tillämpning av 51 § 2 e och 7 h.
- 274 I lagen om rätt till asyl föreskrivs emellertid inte tydligt att ingivandet av ett överklagande av beslut som fattats med stöd av 51 § 2 e och 7 h har suspensiv verkan. Endast ett e contrario-resonemang gör det möjligt att dra slutsatsen att en annan regel än regeln om avsaknad av suspensiv verkan skulle vara tillämplig. Det framgår under alla omständigheter inte av lagen om rätt till asyl huruvida denna andra regel innebär en automatisk suspensiv verkan, såsom krävs enligt artikel 46.5 och 46.6 a och b i direktiv 2013/32.
- 275 Ungern har genmält att dess lagstiftning på ett adekvat sätt säkerställer att personer som ansöker om internationellt skydd har möjlighet att stanna kvar i landet i enlighet med artikel 46 i direktiv 2013/32, även om denna artikel inte har införlivats ordagrant med nationell rätt.
- 276 För det första föreskrivs i 5 § 1 lagen om rätt till asyl att sökande har rätt att vistas i Ungern i enlighet med de villkor som föreskrivs i denna lag. Denna rätt ska garanteras varje sökande som omfattas av ett asylförfarande, vilket i enlighet med 35 § 1 nämnda lag innebär att vederbörande ska kunna utöva denna rättighet fram till dess att han eller hon delges det avgörande som innebär att asylförfarandet avslutas. Detta avgörande utgörs i förekommande fall av det domstolsavgörande som meddelas efter det att ett överklagande av beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd har prövats.
- 277 Hänvisningen i 5 § 1 lagen om rätt till asyl till de villkor som föreskrivs i lagen innebär att tredjelandsmedborgaren måste uppfylla de krav som ställs på en person som anses som sökande enligt lagen. Ett annat villkor skulle kunna vara en skyldighet för sökanden att vara bosatt på den plats som

den för asylfrågor ansvariga myndigheten har anvisat. Genom 80/J § 5 lagen om rätt till asyl har det införts en bestämmelse av detta slag. Slutligen syftar dessa villkor även till att en person som lämnar in en ny ansökan om internationellt skydd ska nekas uppehållsrätt i enlighet med 80/K § 11 denna lag.

- 278 När det har tillkännagetts att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring har sökande dessutom, enligt 80/J § 5 lagen om rätt till asyl, rätt att vistas i det berörda transitområdet, och därmed i Ungern, fram till delgivningen av det slutliga beslutet, i enlighet med 80/J § 2 samma lag.
- 279 Vad för det andra gäller de fall som avses i artikel 46.6 i direktiv 2013/32, har en sökande enligt 50 § förvaltningsprocesslagen möjlighet att ansöka om ett omedelbart domstolsskydd, vilket kan ta sig uttryck i att uppskov med verkställigheten beviljas och att sökanden därmed ges möjlighet att stanna kvar i Ungern.
- 280 För det tredje omfattas de fall som avses i artikel 46.6 a och b i direktiv 2013/32, på vilka artikel 46.5 är tillämplig, av 51 § 2 e och 7 h lagen om rätt till asyl. Rätten att stanna kvar i Ungern följer i båda fallen automatiskt av dessa bestämmelser.

### *Domstolens bedömning*

- 281 Kommissionen har genom sin femte anmärkning i huvudsak gjort gällande att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 46.5 och 46.6 i direktiv 2013/32, eftersom denna medlemsstat inte har säkerställt att personer som ansöker om internationellt skydd, på de villkor som anges i dessa bestämmelser, har rätt att stanna kvar i Ungern i avvaktan på utgången av förfarandet för prövning av överklagandet av det i första instans meddelade beslutet om avslag på deras ansökningar.

#### *– Den femte anmärkningens första del, avseende artikel 46.5 i direktiv 2013/32*

- 282 Det ska för det första påpekas att enligt artikel 46.5 i direktiv 2013/32 får personer som ansöker om internationellt skydd, med förbehåll för de fall som avses i artiklarna 41.1 och 46.6 i samma direktiv, stanna kvar i den berörda medlemsstaten till dess att den föreskrivna fristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel mot de beslut som avses i punkt 1 i artikel 46 har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom den föreskrivna fristen, i avvaktan på resultatet av detta rättsmedel.
- 283 Enligt artikel 2 p i direktiv 2013/32 avser uttrycket ”stanna i medlemsstaten” att stanna kvar på den medlemsstats territorium där ansökan om internationellt skydd har lämnats in eller håller på att prövas, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitområden.
- 284 Det ska för det andra understrykas att en tredjelandsmedborgare eller statslös person, vars ansökan om internationellt skydd har avslagits i första instans av den beslutande myndigheten, enligt artikel 3.1 jämförd med artikel 2 b i direktiv 2013/33 fortsätter att ha rätt till de mottagningsvillkor som föreskrivs i direktivet så länge han eller hon har rätt att vistas i landet enligt artikel 46 i direktiv 2013/32 för att överklaga detta avslagsbeslut.
- 285 I artikel 3.1 i direktiv 2013/33 föreskrivs nämligen att en person som ansöker om internationellt skydd ska ha rätt till de mottagningsvillkor som föreskrivs i detta direktiv, så länge som sökanden har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i egenskap av sökande. Enligt artikel 2 b i direktivet ska en tredjelandsmedborgare eller statslös person dessutom betraktas som en person som ansöker om internationellt skydd i den mening som avses i detta direktiv, så länge som ansökan inte slutligt har avgjorts.



- 286 Med hänsyn till det nära sambandet mellan tillämpningsområdet för direktiv 2013/32 och tillämpningsområdet för direktiv 2013/33, ska man vid tillämpningen av artikel 2 b i direktiv 2013/33 utgå från den definition av begreppet slutligt beslut som anges i artikel 2 e i direktiv 2013/32 för att fastställa tillämpningsområdet för sistnämnda direktiv. Med slutligt beslut avses enligt denna definition ett beslut om huruvida den berörda personen ska beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och som inte längre kan överklagas i enlighet med kapitel V i sistnämnda direktiv, oberoende av om ett sådant överklagande innebär att den person som ansökt om internationellt skydd får stanna kvar i de berörda medlemsstaterna i avvaktan på resultatet.
- 287 Av detta följer dels att även om artikel 46.5 i direktiv 2013/32 endast ger en person som ansöker om internationellt skydd som omfattas av direktivets tillämpningsområde en rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten, är denna rätt icke desto mindre ovillkorlig, med förbehåll för de undantag som föreskrivs i artiklarna 41.1 och 46.6 i detta direktiv, dels att de närmare villkor för utövandet av en sådan rätt som en medlemsstat får fastställa måste vara förenliga med bland annat direktiven 2013/32 och 2013/33.
- 288 Det ska för det tredje erinras om att enligt domstolens fasta praxis ska bestämmelser i ett direktiv genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt. Detta krav innebär att enskilda, när ett direktiv syftar till att skapa rättigheter för dem, ska ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter (dom av den 8 juli 1999, kommissionen/Frankrike, C-354/98, EU:C:1999:386, punkt 11, dom av den 14 mars 2006, kommissionen/Frankrike, C-177/04, EU:C:2006:173, punkt 48, och dom av den 4 oktober 2018, kommissionen/Spanien, C-599/17, ej publicerad, EU:C:2018:813, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 289 Av detta följer att när en medlemsstat beslutar att fastställa närmare villkor för utövandet av den rätt att stanna kvar i landet som stadgas i artikel 46.5 i direktiv 2013/32, ska dessa villkor anges på ett så klart och precist sätt att en person som ansöker om internationellt skydd kan få kännedom om det exakta innehållet i denna rättighet och att det kan prövas huruvida dessa villkor är förenliga med bland annat direktiven 2013/32 och 2013/33.
- 290 Mot bakgrund av dessa överväganden ska det för det första påpekas att det i förevarande fall inte har bestritts att det i 80/J § 5 lagen om rätt till asyl, med avvikelse från 5 § 1 a i denna lag, föreskrivs att sökande, när det har tillkännagetts att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring, är skyldiga att stanna kvar i transitområdena Röszke och Tompa fram till dess att förfarandet för prövning av överklagandet av den för asylfrågor ansvariga myndighetens beslut att avslå deras ansökningar har avslutats.
- 291 80/J § 5 garanterar således att sökandena har rätt att stanna kvar i Ungern så länge som deras överklagande till domstol av beslutet om avslag på ansökan ännu inte har avgjorts. Såsom har påpekats i punkt 226 ovan omfattas de under denna period av ett generellt tillämpligt system för förvar av sådana personer i dessa transitområden, vilket är oförenligt med deras rättigheter enligt artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32 och artiklarna 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33.
- 292 Med hänsyn till den situation som aktualiseras vid prövningen av denna anmärkning ska det särskilt påpekas att inget av de skäl för förvar som räknas upp i artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 avser det fallet att en person som ansöker om internationellt skydd, vars ansökan har avslagits i första instans av den beslutande myndigheten, fortfarande har möjlighet att överklaga avslagsbeslutet eller har överklagat detta beslut.
- 293 Såsom framgår av punkt 287 ovan får en medlemsstat inte föreskriva sådana närmare villkor för utövandet av den i artikel 46.5 i direktiv 2013/32 garanterade rätten att stanna kvar i landet som inskränker de rättigheter som personer som ansöker om internationellt skydd garanteras genom direktiven 2013/32 och 2013/33.

- 294 Av detta följer att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 46.5 i direktiv 2013/32 genom att föreskriva att personer som ansöker om internationellt skydd, vars ansökan har avslagits i första instans av den beslutande myndigheten, i en situation där det har tillkännagetts att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring, endast får stanna kvar i landet om de tas i förvar, på ett sätt som strider mot direktiven 2013/32 och 2013/33.
- 295 Det har för det andra inte bestritts att det i 5 § 1 a lagen om rätt till asyl, som inte har upphävts genom lag nr XX/2017, föreskrivs att en asylsökande har rätt att vistas i Ungern i enlighet med de villkor som föreskrivs i denna lag, när det inte har tillkännagetts att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring. Denna rätt föreligger enligt 35 § 1 lagen om rätt till asyl fram till dess att det beslut genom vilket asyلفörfarandet avslutas har vunnit laga kraft och delgetts.
- 296 Kommissionen anser emellertid att denna lagstiftning inte garanterar en person som ansöker om internationellt skydd en rätt att stanna kvar i Ungern, på de villkor som föreskrivs i artikel 46.5 i direktiv 2013/32, eftersom denna rätt är underkastad villkor som inte anges närmare i 5 § 1 lagen om rätt till asyl.
- 297 Ungern har i sina inlagor och vid förhandlingen understrukit att de villkor som nämnda 5 § 1 hänvisar till innebär att den berörda personen måste uppfylla de krav som ställs på en person som anses som sökande enligt lagen och, i förekommande fall, dessutom iakttas skyldigheten att bosätta sig på en viss plats, vilken enligt 80/J § 5 lagen om rätt till asyl kan vara ett av de två transitområdena Röske och Tompa, när det har tillkännagetts att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring. Enligt denna medlemsstat syftar dessa villkor även till att, i enlighet med 80/K § 11 denna lag, frånta en sökande som lämnat in en ny asylansökan, trots att det föreligger ett slutligt beslut genom vilket asyلفörfarandet avslutats eller genom vilket vederbörandes föregående ansökan har avslagits, rätten att stanna kvar i Ungern.
- 298 Domstolen konstaterar i detta sammanhang för det första att medlemsstaterna enligt artikel 7 i direktiv 2013/33 under vissa förutsättningar får ålägga personer som ansöker om internationellt skydd att bosätta sig på viss ort, även efter det att deras ansökan har avslagits i första instans av den beslutande myndigheten. Det kan således inte anses strida mot artikel 46.5 i direktiv 2013/32 att rätten att stanna kvar i en medlemsstat villkoras av att ett sådant krav på bosättning iakttas, under förutsättning att detta krav är förenligt med de garantier som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 2013/33. Domstolen konstaterar emellertid att Ungern inte har angett någon bestämmelse i lagen om rätt till asyl som innehåller ett sådant krav.
- 299 Det ska för det andra påpekas att 80/J § 5 och 80/K § 11 lagen om rätt till asyl endast är tillämpliga när det har tillkännagetts att det föreligger en krissituation orsakad av massinvandring, och att 5 § 1 a lagen om rätt till asyl inte är tillämplig i ett sådant fall, vilket Ungern medgett vid förhandlingen. Denna medlemsstat kan således inte utan att motsäga sig själv hävda att 80/J § 5 och 80/K § 11 lagen om rätt till asyl fastställer de villkor som ska vara uppfyllda för att 5 § 1 denna lag ska kunna tillämpas.
- 300 Det ska slutligen för det tredje påpekas att villkoret att den berörda personen ska uppfylla de krav som enligt lagen ställs på en person som anses ansöka om internationellt skydd, vilket enligt Ungerns egna uppgifter även utgör ett villkor för att en person ska ha rätt att vistas i landet enligt 5 § 1 a lagen om rätt till asyl, kan tolkas på olika sätt och hänvisar till andra villkor, som denna medlemsstat inte har identifierat.
- 301 När en medlemsstat föreskriver närmare villkor för utövandet av rätten att stanna kvar i landet, vilken garanteras i artikel 46.5 i direktiv 2013/32, ska emellertid dessa villkor, såsom har påpekats i punkt 289 ovan, identifieras på ett så klart och precist sätt att en person som ansöker om internationellt skydd kan få kännedom om det exakta innehållet i denna rättighet och att det kan prövas huruvida dessa villkor är förenliga med bland annat direktiven 2013/32 och 2013/33.

302 Av det ovan anförda följer att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 46.5 i direktiv 2013/32.

*– Den femte anmärkningens andra del, avseende artikel 46.6 i direktiv 2013/32*

303 Artikel 46.6 i direktiv 2013/32 ger medlemsstaterna rätt, i de fall som föreskrivs i denna bestämmelse och särskilt när ansökan om internationellt skydd avvisas av vissa skäl, att med avvikelse från artikel 46.5 i direktivet inte automatiskt bevilja en rätt att stanna kvar i landet i avvaktan på resultatet av sökandens överklagande, under förutsättning att en domstol är behörig att avgöra om den berörda personen får stanna kvar i den berörda medlemsstaten, trots det beslut som antagits i första instans och som vederbörande omfattas av.

304 Enligt kommissionen har Ungern inte införlivat nämnda bestämmelse på ett korrekt sätt, dels på grund av att 53 § 6 lagen om rätt till asyl inte ger överklagandet av ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd suspensiv verkan, dels på grund av att det i denna lag inte klart anges huruvida 50 § förvaltningsprocesslagen, enligt vilken det är möjligt att hos behörig domstol ansöka om uppskov med verkställigheten av det överklagade förvaltningsbeslutet, är tillämplig i de domstolsförfaranden som omfattas av lagen om rätt till asyl.

305 Av detta följer att kommissionen i sak har kritiserat Ungern för att inte på ett tillräckligt klart och precist sätt ha införlivat artikel 46.6 i direktiv 2013/32, eftersom det i den ungerska lagstiftningen inte uttryckligen anges att 50 § förvaltningsprocesslagen är tillämplig på beslut om avvisning av en ansökan om internationellt skydd.

306 Det saknas emellertid fog för detta argument.

307 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 207 i sitt förslag till avgörande är den omständigheten att 50 § förvaltningsprocesslagen har allmän giltighet och att det i 53 § 6 lagen om rätt till asyl inte anges att 50 § är tillämplig i de förfaranden som regleras av denna lag, inte i sig tillräcklig för att Ungern ska anses ha underlåtit att införliva artikel 46.6 i direktiv 2013/32 på ett precist och tillräckligt klart sätt. Det ska i detta sammanhang understrykas att 53 § 6 lagen om rätt till asyl varken utesluter en tillämpning av nämnda 50 § eller inför en regel som skulle vara oförenlig med sistnämnda artikel. Kommissionen har inte heller anfört någon omständighet som ger anledning att betvivla att ungerska domstolar har möjlighet att tillämpa 50 § förvaltningsprocesslagen inom ramen för ett överklagande till domstol av ett beslut att avvisa en ansökan om internationellt skydd.

308 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den femte anmärkningens andra del. Det är härvid inte nödvändigt att pröva huruvida 50 § förvaltningsprocesslagen i övrigt utgör ett fullständigt och korrekt införlivande av artikel 46.6 sista stycket i direktiv 2013/32.

*– Den femte anmärkningens tredje del, avseende artikel 46.6 a och b i direktiv 2013/32*

309 Med avvikelse från den regel som föreskrivs i artikel 46.6 i direktiv 2013/32 kan det av punkterna a och b i denna bestämmelse utläsas att om ansökan om internationellt skydd avslås på grund av de omständigheter som avses i artikel 31.8 h i direktivet eller om den avvisas med stöd av artikel 33.2 c och e i direktivet, ska sökanden beviljas rätt att stanna kvar i medlemsstaten på de villkor som anges i artikel 46.5 i direktivet, och inte på de villkor som anges i artikel 46.6 sista stycket i detsamma.

310 Kommissionen har kritiserat Ungern för att inte på ett tillräckligt klart och precist sätt ha införlivat denna undantagsbestämmelse, eftersom det av 53 § 6 lagen om rätt till asyl inte klart framgår att ingivandet av ett överklagande har suspensiv verkan när överklagandet riktar sig mot ett beslut som fattats med stöd av 51 § 2 e respektive 51 § 7 h lagen om rätt till asyl.

- 311 Det saknas emellertid fog för detta argument.
- 312 Såsom generaladvokaten i sak har påpekat i punkt 211 i sitt förslag till avgörande framgår det nämligen klart av själva ordalydelsen i 53 § 6 lagen om rätt till asyl att ingivandet av ett överklagande av beslut som fattats med stöd av 51 § 2 e respektive 51 § 7 h lagen om rätt till asyl automatiskt har suspensiv verkan.
- 313 Talan kan således inte heller vinna bifall såvitt avser den femte anmärkningens tredje del. Det är härvid inte nödvändigt att pröva huruvida 53 § 6 lagen om rätt till asyl i övrigt utgör ett fullständigt och korrekt införlivande av artikel 46.6 a och b i direktiv 2013/32.
- 314 Av detta följer att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 46.5 i direktiv 2013/32 genom att kräva att personer som ansöker om internationellt skydd och som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse ska uppfylla villkor som strider mot unionsrätten, för att kunna utöva sin rätt att stanna kvar i landet.
- 315 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115, artiklarna 6, 24.3, 43 och 46.5 i direktiv 2013/32 och artiklarna 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33,
- genom att föreskriva att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som anländer från Serbien och som önskar inleda förfarandet för internationellt skydd i Ungern endast får ansöka om internationellt skydd i transitområdena Röszke och Tompa, samtidigt som den antagit en varaktig och generell förvaltningspraxis som drastiskt begränsar antalet sökande per dag som får resa in i dessa transitområden,
  - genom att införa ett generellt tillämpligt system för förvar av personer som ansöker om internationellt skydd, i transitområdena Röszke och Tompa, utan att de garantier som föreskrivs i artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32 och i artiklarna 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33 iakttas,
  - genom att tillåta avlägsnande av alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, med undantag av dem som misstänks för att ha gjort sig skyldiga till en överträdelse, utan att de förfaranden och garantier som föreskrivs i artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115 iakttas, och
  - genom att kräva att personer som ansöker om internationellt skydd och som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 46.5 i direktiv 2013/32 ska uppfylla villkor som strider mot unionsrätten, för att kunna utöva sin rätt att stanna kvar i landet.
- 316 Talan ogillas i övrigt.

### **Rättegångskostnader**

- 317 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.3 i dessa rättegångsregler 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. 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 artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, artiklarna 6, 24.3, 43 och 46.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och artiklarna 8, 9 och 11 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 föreskriva att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som anländer från Serbien och som önskar inleda förfarandet för internationellt skydd i Ungern endast får ansöka om internationellt skydd i transitområdena Röszke (Ungern) och Tompa (Ungern), samtidigt som den antagit en varaktig och generell förvaltningspraxis som drastiskt begränsar antalet sökande per dag som får resa in i dessa transitområden,
  - genom att införa ett generellt tillämpligt system för förvar av personer som ansöker om internationellt skydd, i transitområdena Röszke och Tompa, utan att de garantier som föreskrivs i artiklarna 24.3 och 43 i direktiv 2013/32 och i artiklarna 8, 9 och 11 i direktiv 2013/33 iakttas,
  - genom att tillåta avlägsnande av alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, med undantag av dem som misstänks för att ha gjort sig skyldiga till en överträdelse, utan att de förfaranden och garantier som föreskrivs i artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i direktiv 2008/115 iakttas, och
  - genom att kräva att personer som ansöker om internationellt skydd och som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 46.5 i direktiv 2013/32 ska uppfylla villkor som strider mot unionsrätten, för att kunna utöva sin rätt att stanna kvar i landet.
- 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