Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 25 juni 2020 [1]

**Zaak C-808/18**

**Europese Commissie**
**tegen**

**Hongarije**

„Niet-nakoming – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Richtlijn 2013/32/EU – Nationale procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Artikel 6 – Daadwerkelijke toegang – Artikel 43 – Procedurele waarborgen – Artikel 46, leden 5 en 6 – Geen schorsende werking van rechtsmiddelen die worden aangewend tegen administratieve beslissingen waarbij de toekenning van de vluchtelingenstatus is geweigerd – Richtlijn 2013/33/EU – Artikel 2, onder h) – Verplichte onderbrenging in transitzones – Begrip ‚bewaring' – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1 – Terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in het land verblijven”

Inhoud

I. Toepasselijke bepalingen . . . . . 3

A. Unierecht . . . . . 3

1. Richtlijn 2008/115 . . . . . 3

2. Richtlijn 2013/32 . . . . . 4

3. Richtlijn 2013/33 . . . . . 6

B. Hongaars recht . . . . . 8

1. Asielwet . . . . . 8

2. Wet inzake de staatsgrenzen . . . . . 10

II. Precontentieuze procedure . . . . . 11

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

III. Analyse . . . 13

A. Geen daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure . . . 14

1. Argumenten van partijen . . . 14

2. Beoordeling . . . 16

a) Precieze omschrijving van de verplichting waarop de grief betrekking heeft . . . 16

b) Toepassing op het onderhavige geval . . . 18

B. Schending van de procedureregels die gelden voor verzoeken om internationale bescherming . . . 22

1. Argumenten van partijen . . . 22

2. Beoordeling . . . 23

a) Toepasselijkheid van artikel 43 van richtlijn 2013/32 . . . 23

b) Niet-inachtneming van de in artikel 43 van richtlijn 2013/32 opgenomen waarborgen . . . 25

c) Artikel 72 VWEU . . . 26

C. Veralgemeende bewaring van asielzoekers en niet-inachtneming van de toepasselijke procedurele waarborgen . . . 29

1. Argumenten van partijen . . . 29

2. Beoordeling . . . 31

a) Bestaan van bewaring . . . 31

b) Rechtmatigheid van de bewaring . . . 35

D. Niet-inachtneming van de in richtlijn 2008/115 vastgestelde procedures . . . 36

1. Argumenten van partijen . . . 36

2. Beoordeling . . . 38

a) Toepasselijkheid van richtlijn 2008/115 . . . 39

b) Artikel 72 VWEU . . . 40

E. Geen daadwerkelijk rechtsmiddel tegen beslissingen waarbij een asielverzoek wordt afgewezen . . . 42

1. Argumenten van partijen . . . 42

2. Beoordeling . . . 44

IV. Kosten . . . . . 48

V. Conclusie . . . . . 49

1. In de onderhavige zaak heeft de Europese Commissie krachtens artikel 258, tweede alinea, VWEU, een beroep ingesteld dat ertoe strekt te doen vaststellen dat Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten op grond van een aantal bepalingen van richtlijn 2013/32/EU[2], richtlijn 2013/33/EU[3] en richtlijn 2008/115/EG[4].

2. Met dit beroep, dat een erg ruime strekking heeft, wordt de verenigbaarheid met het Unierecht in twijfel getrokken van een aanzienlijk deel van de Hongaarse regeling met betrekking tot de procedures voor de behandeling van asielverzoeken en met betrekking tot de regeling voor de tenuitvoerlegging van de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op het nationale grondgebied verblijven. De juridische kwesties die met dit beroep aan de orde worden gesteld, zijn van groot belang, met name wat de vraag betreft of de situatie van asielzoekers die in transitzones aan de Servisch-Hongaarse grens zijn ondergebracht, dient te worden aangemerkt als „bewaring" in de zin van richtlijn 2013/33.

3. Het aanstaande arrest betreft een netelige kwestie omdat de uitlegging van het Hof in de huidige situatie, waarin andere lidstaten hun nationale wettelijke regelingen op dat gebied aanscherpen, gevolgen kan hebben die veel verder reiken dan de onderhavige zaak.

## I. Toepasselijke bepalingen

### *A. Unierecht*

#### *1. Richtlijn 2008/115*

4. Artikel 2, lid 2, van richtlijn 2008/115 bepaalt het volgende:

„De lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen:

a) aan wie de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel 13 van [verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2006, L 105, blz. 1)], of die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het niet op reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht [hebben] verkregen om in die lidstaat te verblijven;

[…]"

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

[3] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96, met rectificatie in PB 2016, L 213, blz. 21).

[4] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

5. Artikel 6, lid 1, van die richtlijn luidt als volgt:

„Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft."

6. Artikel 12, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn is als volgt verwoord:

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

7. In artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 staat het volgende te lezen:

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

### *2. Richtlijn 2013/32*

8. Artikel 3 van richtlijn 2013/32 bepaalt het volgende:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de lidstaten, worden gedaan en op de intrekking van internationale bescherming.

[…]"

9. In artikel 6 van die richtlijn staat het volgende te lezen:

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

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

[…]

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

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

[…]

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

10. Artikel 24, lid 3, van die richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers waarvan is geconstateerd dat zij bijzondere procedurele waarborgen behoeven, zolang de asielprocedure loopt passende steun krijgen, zodat zij aanspraak kunnen maken op de rechten en kunnen voldoen aan de verplichtingen die in deze richtlijn zijn vastgesteld.

Indien deze passende steun niet in het kader van de in artikel 31, lid 8, en artikel 43 bedoelde procedures kan worden verleend, in het bijzonder indien [de] lidstaten van oordeel zijn dat een verzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft ten gevolge van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld passen de lidstaten artikel 31, lid 8, en artikel 43, niet of niet langer toe. Indien lidstaten artikel 46, lid 6, toepassen op verzoekers op wie artikel 31, lid 8, en artikel 43 niet overeenkomstig deze alinea kunnen worden toegepast, bieden de lidstaten ten minste de waarborgen waarin wordt voorzien bij artikel 46, lid 7."

11. In artikel 26, lid 1, van richtlijn 2013/32 wordt het volgende bepaald:

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

12. Artikel 43 van die richtlijn, met als opschrift „Grensprocedures", is als volgt verwoord:

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

a) de ontvankelijkheid van een verzoek krachtens artikel 33 dat aldaar wordt gedaan, en/of

b) de inhoud van een verzoek in een procedure krachtens artikel 31, lid 8.

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

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

13. In artikel 46 van die richtlijn wordt het volgende bepaald:

„[…]

5. Onverminderd lid 6 staan de lidstaten de verzoekers toe om op het grondgebied te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen, verstreken is en, wanneer dat recht binnen de termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

6. In het geval van een beslissing om:

a) een verzoek als kennelijk ongegrond te beschouwen overeenkomstig artikel 32, lid 2, of als ongegrond na behandeling overeenkomstig artikel 31, lid 8, behoudens de gevallen waarin deze beslissingen zijn genomen op basis van de in artikel 31, lid 8, onder h), genoemde omstandigheden;

b) een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen krachtens artikel 33, lid 2, onder a), b) of d);

c) het opnieuw in behandeling nemen van het dossier van de verzoeker te weigeren nadat de behandeling ervan overeenkomstig artikel 28 is beëindigd; of

d) een verzoek niet of niet volledig te behandelen overeenkomstig artikel 39,

is een rechterlijke instantie bevoegd om, op verzoek van de betrokken verzoeker of ambtshalve, uitspraak te doen over de vraag of de verzoeker op het grondgebied van de lidstaat mag blijven, indien deze beslissing resulteert in een beëindiging van het recht van de verzoeker om in de lidstaat te blijven, en het nationale recht in dergelijke gevallen niet voorziet in het recht om in de lidstaat te blijven in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

[…]

8. De lidstaten staan de verzoeker toe om op het grondgebied te blijven in afwachting van de uitkomst van de in de leden 6 en 7 bedoelde procedure om te bepalen of de verzoeker al dan niet op het grondgebied mag blijven.

[…]”

### *3. Richtlijn 2013/33*

14. Artikel 8 van richtlijn 2013/33 bepaalt het volgende:

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

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

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

a) om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan;

b) om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiken van de verzoeker;

c) om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden;

d) indien hij ter beoordeling van de terugkeer en/of ter uitvoering van het verwijderingsproces in bewaring wordt gehouden in het kader van een terugkeerprocedure uit hoofde van [richtlijn 2008/115], en de betrokken lidstaat op basis van objectieve criteria kan aantonen dat de betrokkene reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad en er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de betrokkene het verzoek om internationale bescherming louter indient om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen;

e) wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen;

f) in overeenstemming met artikel 28 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend [(PB 2013, L 180, blz. 31)].

De redenen voor bewaring worden vastgelegd in het nationale recht.

[…]”

15. In artikel 9 van die richtlijn staat het volgende te lezen:

„[…]

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

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

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

[…]”

16. Artikel 11, lid 2, van die richtlijn luidt als volgt:

„Bewaring van minderjarigen is een maatregel die pas in laatste instantie wordt genomen en nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen, niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Deze bewaring moet zo kort mogelijk zijn en alles moet in het werk worden gesteld om de bewaring op te heffen en de minderjarige te plaatsen in een voor minderjarigen geschikte accommodatie.

[…]”

## *B. Hongaars recht*

### *1. Asielwet*

17. § 71/A van de menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (wet nr. LXXX van 2007 inzake het recht op asiel; hierna: „asielwet”) luidt als volgt:

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

a) alvorens Hongaars grondgebied te zijn binnengekomen, dan wel

b) na te zijn onderschept op Hongaars grondgebied binnen een zone van acht kilometer vanaf de buitengrens van Hongaars grondgebied zoals bepaald in artikel 2, punt 2, van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode)[5] of de grensdemarcatieborden, en vervolgens te zijn begeleid tot aan de ingang van een inrichting die dient om de orde aan de grens te handhaven, zoals genoemd in [de az államhatárról szóló, 2007. évi LXXXIX törvény (wet nr. LXXXIX van 2007 inzake de staatsgrenzen; hierna: „wet inzake de staatsgrenzen”)],

zijn de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing onder voorbehoud van de bepalingen van deze paragraaf.

[…]

(4) Indien vier weken verstreken zijn sinds de indiening van het verzoek, verleent de vreemdelingenautoriteit toegang tot het grondgebied overeenkomstig de wet.

(5) Indien het verzoek ontvankelijk is, verleent de vreemdelingenautoriteit toegang tot het grondgebied overeenkomstig de wet.

(6) Indien toegang tot Hongaars grondgebied is verleend, zet de asielautoriteit de asielprocedure voort overeenkomstig de algemene regels.

(7) De grensprocedureregels zijn niet van toepassing op personen die een specifieke behandeling nodig hebben.”

[5] PB 2016, L 77, blz. 1 (hierna: „Schengengrenscode”).

18. § 31/A, lid 1, van de asielwet herneemt woordelijk de in artikel 8, lid 3, van richtlijn 2013/33 opgenomen gronden voor bewaring. In § 31/A, lid 2, wordt bepaald dat „[d]e bewaring van asielzoekers kan worden bevolen na een individuele beoordeling van elk geval en alleen indien het beoogde doel slechts kan worden bereikt met een maatregel die ervoor zorgt dat de betrokken persoon ter beschikking blijft". § 31/A, lid 5, bepaalt: „De bewaring van asielzoekers wordt bevolen bij een besluit dat vanaf de kennisgeving ervan uitvoerbaar is."

19. § 31/B van die wet luidt als volgt:

„(1) Personen worden niet in bewaring genomen om de enkele reden dat zij een asielverzoek hebben ingediend.

(2) Niet-begeleide minderjarige asielzoekers worden niet in bewaring genomen.

(3) Bewaring van families met minderjarige kinderen wordt slechts als laatste middel bevolen, waarbij in de eerste plaats het hogere belang van de kinderen in aanmerking wordt genomen.

[…]"

20. § 80/H van de asielwet is als volgt verwoord:

„In een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten worden de bepalingen van de hoofdstukken I tot en met IV en V/A tot en met VIII toegepast onder voorbehoud van in de §§ 80/I tot en met 80/K opgenomen uitzonderingen."

21. § 80/I, onder i), van de asielwet sluit de toepassing van § 30 en § 31, onder a), alsook van § 71/A tot en met § 72, onder i), van die wet uit.

22. § 80/J van de asielwet luidt als volgt:

„(1) Het asielverzoek wordt persoonlijk bij de bevoegde autoriteit en uitsluitend in de transitzone ingediend, tenzij:

a) de asielzoeker een dwangmaatregel of een maatregel ter beperking van zijn persoonlijke vrijheid wordt opgelegd (eventueel na een veroordeling);

b) ten aanzien van de asielzoeker een bewaringsmaatregel wordt gelast door de asielautoriteit;

c) de asielzoeker legaal op Hongaars grondgebied verblijft en niet verzoekt om te worden ondergebracht in een opvangcentrum.

(2) De asielzoeker is onderworpen aan de asielprocedure vanaf de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming bij de bevoegde autoriteit tot en met de kennisgeving van de op het eind van de procedure gegeven beslissing wanneer tegen die beslissing geen rechtsmiddelen meer openstaan.

[…]

(4) Zolang de procedure loopt kunnen asielzoekers die in de transitzone verblijven de in § 5, lid 1, onder a) en c), genoemde rechten niet uitoefenen.

(5) De asielautoriteit wijst de transitzone als verblijfplaats van de asielzoeker aan totdat het bevel tot overdracht uit hoofde van de Dublinverordening of de beslissing waartegen geen rechtsmiddelen meer openstaan, uitvoerbaar is geworden. De asielzoeker kan de transitzone verlaten via de uitgang.

(6) Indien de asielzoeker een niet-begeleide minderjarige jonger dan 14 jaar is, zet de asielautoriteit de procedure overeenkomstig de algemene regels voort nadat de minderjarige het land is binnengekomen. Zij zorgt onverwijld voor een tijdelijke opvangplaats en verzoekt tegelijkertijd de voogdijautoriteit om een voogd aan te wijzen die de minderjarige zal beschermen en vertegenwoordigen. De voogd moet zijn aangewezen binnen acht dagen na ontvangst van het verzoek van de asielautoriteit. De voogdijautoriteit deelt de naam van de aangewezen voogd onverwijld aan de niet-begeleide minderjarige en aan de asielautoriteit mee."

23. In § 80/K van de asielwet wordt het volgende bepaald:

„[…]

(2) De asielautoriteit neemt een beslissing op grond van de informatie waarover zij beschikt of beëindigt de procedure indien de asielzoeker:

[…]

d) de transitzone verlaat.

[…]

(4) Tegen de beslissing waarbij de procedure overeenkomstig lid 2 hierboven wordt beëindigd, kan niet worden opgekomen in het kader van een administratieve geschillenprocedure.

[…]"

### *2. Wet inzake de staatsgrenzen*

24. § 15/A van de wet inzake de staatsgrenzen luidt als volgt:

„(1) In de in § 5, lid 1, bedoelde zone kan een transitzone worden aangelegd om te worden gebruikt als tijdelijke verblijfplaats voor personen die om asiel of subsidiaire bescherming verzoeken (hierna: „asielzoeker") en als plaats waar de asiel- en vreemdelingenprocedures worden uitgevoerd en de daarvoor nodige inrichtingen zich bevinden.

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

a) indien de asielautoriteit een besluit neemt waarbij hem internationale bescherming wordt verleend;

b) indien voldaan is aan de voorwaarden om de asielprocedure voort te zetten overeenkomstige de algemene regels, of

c) indien de bepalingen van § 71/A, leden 4 en 5, van de [asielwet] dienen te worden toegepast.

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

[…]”

## II. Precontentieuze procedure

25. Op 11 december 2015 heeft de Commissie Hongarije een aanmaningsbrief gezonden met betrekking tot de schending door die lidstaat van artikel 46, leden 1, 3, 5 en 6, van richtlijn 2013/32, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), en van artikel 3, lid 8, van richtlijn 2010/64/EU[6]. De Commissie heeft daarbij haar bezorgdheid geuit over de werking van rechtsmiddelen in het kader van grensprocedures, het gebrek aan automatisch schorsende werking van rechtsmiddelen die worden aangewend tegen negatieve asielbeslissingen, de garantie van een persoonlijk gesprek in het kader van de rechterlijke toetsing van beslissingen waarbij verzoeken niet-ontvankelijk worden verklaard en van beslissingen die worden gegeven na een versnelde procedure, de autonome procedurele bevoegdheid van assistent-rechters in het kader van de rechterlijke toetsingsprocedures en ten slotte de niet-naleving van de Unierechtelijke regels betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.

26. Hongarije heeft op de aanmaningsbrief gereageerd met een brief die de Commissie op 12 februari 2016 heeft ontvangen en waarin die lidstaat heeft betoogd dat de toepasselijke Hongaarse wettelijke regeling in overeenstemming was met het Unierecht.

27. Op 7 maart 2017 heeft Hongarije wet nr. XX van 2017 tot wijziging van de asielwet uitgevaardigd. De Commissie was van mening dat die wet extra bezwaren opleverde ten aanzien van de bezwaren die in de aanmaningsbrief van 11 december 2015 waren opgenomen, wat de volgende punten betreft: de met de procedures in richtlijn 2008/115 strijdige verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied verblijven, het gebrek aan gegarandeerde daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure, de onrechtmatige verlenging van de grensprocedure, de wijdverbreide bewaring van asielzoekers, de niet-inachtneming van de vastgestelde procedurele garanties, de onjuiste toepassing van het beginsel van veilige derde landen, niet-betaling van de dagvergoeding aan aanvragers van internationale bescherming, schending van de Unieregels inzake de dekking van de kosten van opvangvoorzieningen en de verkorting van acht tot drie dagen van de termijn voor de indiening van verzoeken om toetsing van beslissingen van het eerste niveau waarbij een asielverzoek is afgewezen.

28. Op 18 maart 2017 heeft de Commissie Hongarije een aanvullende aanmaningsbrief gezonden waarbij zij die lidstaat verweet de verplichtingen niet na te komen die op hem rusten krachtens artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115, de artikelen 3, 6 en 7, artikel 24, lid 3, artikel 31, lid 8, de artikelen 33, 38, 43 en artikel 46, leden 1, 3, 5 en 6, van richtlijn 2013/32, alsook de artikelen 2, 8, 9, 11 en artikel 17, lid 2, van richtlijn 2013/33 gelezen in samenhang met artikel 2, onder g), en met artikel 17, leden 3 en 4, van die richtlijn, en ten slotte de artikelen 6, 18 en 47 van het Handvest.

[6] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PB 2010, L 280, blz. 1).

29. Hongarije heeft op de aanvullende aanmaningsbrief geantwoord bij brief van 18 juli 2017 en dat antwoord vervolgens vervolledigd op 20 oktober 2017 en 20 november 2017. Hoewel het daarbij betoogt dat de betrokken Hongaarse wettelijke regeling zijns inziens verenigbaar is met het Unierecht, heeft het die regeling tegelijkertijd op een aantal specifieke punten aan dat Unierecht aangepast.

30. Derhalve heeft de Commissie Hongarije op 8 december 2017 een met redenen omkleed advies gezonden, waarvan die lidstaat diezelfde dag in kennis is gesteld, en waarbij zij heeft verklaard dat Hongarije:

– door in de beroepsprocedure tegen een beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming het in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 bedoelde onderzoek te beperken tot de in het kader van de vaststelling van de beslissing onderzochte feitelijke en juridische gronden,

– door artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 niet in nationaal recht om te zetten en bepalingen vast te stellen die afwijken van de algemene regel van de automatisch schorsende werking in situaties die niet vallen onder artikel 46, lid 6, van die richtlijn,

– door onderdanen van derde landen die illegaal op Hongaars grondgebied verblijven naar de andere kant van de grensafsluiting over te brengen zonder de procedures en waarborgen in acht te nemen die zijn omschreven in artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115,

– door te bepalen dat het asielverzoek persoonlijk bij de bevoegde autoriteit en uitsluitend in de transitzone moet worden ingediend,

– door te bepalen dat voor alle asielzoekers (met uitzondering van kinderen jonger dan 14 jaar) een procedure geldt die ertoe leidt dat zij gedurende de gehele looptijd van de asielprocedure in bewaring worden gehouden in inrichtingen van een transitzone die zij slechts in de richting van Servië kunnen verlaten, en door niet in passende waarborgen voor die bewaring te voorzien,

– door de termijn voor de indiening van een verzoek om toetsing van de beslissingen van het eerste niveau waarbij een asielverzoek is afgewezen, te verkorten van acht tot drie dagen,

de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 en de artikelen 3 en 6, artikel 24, lid 3, artikel 43 en artikel 46, leden 3, 5 en 6, van richtlijn 2013/32, en ten slotte artikel 2, onder h), en de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33, gelezen in samenhang met de artikelen 6, 18 en 47 van het Handvest.

31. Hongarije heeft op 8 februari 2018 op dat met redenen omkleed advies geantwoord. Het heeft zijn standpunt herhaald dat de betrokken Hongaarse rechtsregels verenigbaar zijn met het Unierecht en deze gerechtvaardigd door zich te beroepen op de crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten en op artikel 72 VWEU.

32. Aangezien de Commissie niet was overtuigd door de door Hongarije aangedragen argumenten, heeft zij op 21 december 2018 beroep ingesteld bij het Hof. Hongarije heeft zijn verweerschrift ingediend op 11 maart 2019. De partijen hebben eveneens een repliek en een dupliek ingediend op respectievelijk 23 april 2019 en 4 juni 2019.

33. Ter terechtzitting van 10 februari 2020 hebben de Commissie en Hongarije mondelinge opmerkingen gemaakt en geantwoord op de vragen van het Hof.

34. Krachtens artikel 62, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof zijn de partijen door de rechter-rapporteur verzocht om overlegging van de hun beschikbare statistieken met betrekking tot de tijd gedurende welke asielzoekers gemiddeld in de transitzones aan de Servisch-Hongaarse grens worden ondergebracht, alsook van een aantal niet in de schriftelijke stukken opgenomen nationale bepalingen. De partijen hebben binnen de gestelde termijn hun antwoorden ingediend. Op 20 mei 2020 heeft het Hof deze antwoorden aan de partijen medegedeeld en hen uitgenodigd, in voorkomend geval, uiterlijk op 1 juni 2020 hun opmerkingen daarover in te dienen. Enkel Hongarije is op die uitnodiging ingegaan. In zijn opmerkingen heeft Hongarije met name gesteld dat de in het verzoekschrift van de Commissie uitgewerkte omstandigheid waarop de stelling berust dat alle asielaanvragers in bewaring worden gesteld op de grond dat zij in de transitzone verblijven, heeft opgehouden te bestaan nadat deze transitzones, naar aanleiding van het arrest FMS e.a.[7], zijn gesloten en de personen die er verbleven naar open opvangcentra zijn overgebracht. Dientengevolge is dit deel van het verzoekschrift volgens Hongarije zonder voorwerp geraakt.

## III. Analyse

35. Vooraf wil ik enkel opmerken dat het middel van niet-ontvankelijkheid dat Hongarije heeft opgeworpen, ontleend aan de recente sluiting van de transitzones, niet kan slagen, gelet op de vaste rechtspraak van het Hof dat het belang van de Commissie om een beroep wegens niet-nakoming in te stellen zelfs blijft bestaan indien de verweten inbreuk na de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is opgeheven.[8] In een dergelijk geval behoudt het beroep namelijk zijn voorwerp, dat met name kan bestaan in de vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid van een lidstaat als gevolg van de niet-nakoming jegens hen die daaraan rechten ontlenen.[9] Me dunkt dat ik dus het beroep als geheel ten gronde kan beoordelen.

36. Dit beroep bestaat in essentie uit vijf grieven, die achtereenvolgens dienen te worden onderzocht.

7 Arrest van 14 mei 2020 (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

8 Zie ex multis arrest van 14 april 2005, Commissie/Luxemburg (C-519/03, EU:C:2005:234, punt 19).

9 Zie arrest van 10 april 2008, Commissie/Italië (C-442/06, EU:C:2008:216, punt 42).

## *A. Geen daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure*

### *1. Argumenten van partijen*

37. Met haar eerste grief stelt de Commissie dat Hongarije, door voor te schrijven dat het asielverzoek persoonlijk wordt ingediend bij de bevoegde nationale autoriteit en uitsluitend in de transitzone, waartoe slechts een klein aantal personen toegang heeft, de verplichtingen niet nakomt die krachtens de artikelen 3 en 6 van richtlijn 2013/32 op deze lidstaat rusten.

38. Dienaangaande merkt de Commissie op dat de asielwet bij wet nr. XX van 2017 is gewijzigd door tijdens een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten een afwijkende procedure in te stellen waarin het asielverzoek als algemene regel – op een klein aantal uitzonderingen na – persoonlijk en uitsluitend in de twee transitzones aan de Servisch-Hongaarse grens, te weten Röszke en Tompa, dient te worden ingediend.

39. Nadat de Commissie haar bezorgdheid had geuit over de levensomstandigheden in die transitzones, heeft zij benadrukt dat de bevoegde Hongaarse autoriteiten slechts een klein aantal personen toegang tot die zones verlenen. Uit de rapporten over migratie van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) en de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa voor migratie en vluchtelingen blijkt immers dat het door Hongarije maximaal toegelaten aantal aanvragers van internationale bescherming gaandeweg is afgenomen totdat die lidstaat de grenzen voor die verzoekers in mei 2018 vrijwel geheel heeft gesloten.

40. In die rapporten valt eveneens te lezen dat bepaalde personen zich bevinden op een smalle strook land aan de ingang van de transitzone en dat toegang tot de zone wordt verleend op basis van een informele wachtlijst die door „gemeenschapsleiders" aan de Hongaarse autoriteiten wordt doorgegeven. Ook al ontkent Hongarije aan het opstellen van een dergelijke wachtlijst mee te werken, het betwist niet het bestaan ervan. Aangezien er op die strook land geen voorzieningen zijn en, zeker sinds januari 2018, toegang tot de transitzone slechts mondjesmaat en over het algemeen op basis van die wachtlijst wordt verleend, zijn er weinig personen die aan de transitzone wachten. In die rapporten wordt ook aangegeven dat personen die een verzoek om internationale bescherming willen indienen, verschillende maanden moeten wachten, in sommige gevallen zelfs tot 18 maanden, alvorens toegang tot de transitzone te krijgen.

41. De Commissie wijst erop dat uit de artikelen 3 en 6 van richtlijn 2013/32 volgt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat elke persoon die internationale bescherming wenst, op hun grondgebied een verzoek kan indienen en na zijn aankomst op het grondgebied toegang krijgt tot de procedure voor toekenning van die bescherming. De in artikel 6 van die richtlijn neergelegde verplichting om een verzoek om internationale bescherming te registreren binnen drie werkdagen nadat het is gedaan, verwijst ook naar verzoeken die aan de grens van een lidstaat worden ingediend. Bovendien zou aan de nuttige werking van de in artikel 18 van het Handvest opgenomen verplichting om internationale bescherming toe te kennen, afbreuk worden gedaan indien de lidstaten zouden kunnen weigeren om de verzoeken aan hun grens te registreren.

42. Kortom, de Commissie voert aan dat Hongarije, door te bepalen dat personen enkel in de transitzone een verzoek om internationale bescherming kunnen doen en laten registreren, en door de toegang tot die zone zeer sterk te beperken, personen aan de Hongaarse grenzen niet in de gelegenheid stelt binnen de in richtlijn 2013/32 bepaalde termijn een verzoek te doen en te laten registreren.

43. De Commissie voegt daaraan toe dat niet te goeder trouw kan worden betoogd dat weinig mensen in Hongarije een verzoek om internationale bescherming willen indienen, alleen omdat aan de transitzone slechts enkele personen staan te wachten. Gelet op het feit dat verzoekers slechts op een smalle strook land zonder de minste voorzieningen kunnen wachten om de transitzone te betreden, dat het aantal personen dat tot de transitzone wordt toegelaten gaandeweg is afgenomen tot één enkele persoon per dag, en dat toegang wordt verleend op basis van een informele wachtlijst, is het immers moeilijk voor te stellen dat verzoekers gedurende de wintermaanden in een rij blijven wachten, zonder onderdak of voedsel en zonder enige reële kans op toegang tot de transitzone.

44. Hoe dan ook stelt de Commissie zich op het standpunt dat een regeling waarbij aan het in artikel 6 van richtlijn 2013/32 toegekende recht op registratie de voorwaarde wordt verbonden dat het verzoek wordt ingediend op een precieze plaats, waartoe de toegang over een lange periode is beperkt, zelfs los van het precieze aantal wachtende personen, niet in overeenstemming is met de in dat artikel opgenomen regel dat een tijdige toegang tot de procedure moet worden gewaarborgd.

45. Hongarije stelt dat aanvragers van internationale bescherming niet het recht hebben om hun land van asiel te kiezen en dat er niet alleen rekening dient te worden gehouden met artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32, maar eveneens met de leden 2 en 3 van die bepaling, waaruit voortvloeit dat de lidstaten van de Uniewetgever mogen verlangen dat de verzoeker zijn verzoek persoonlijk op een aangewezen plaats indient. § 80/J, lid 1, van de asielwet, op grond waarvan het asielverzoek in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten[10] persoonlijk dient te worden ingediend bij de bevoegde autoriteit in de transitzone, voldoet derhalve aan dat vereiste.

46. Met name het betoog van de Commissie dat er geen garanties zijn dat de in de transitzone ingediende verzoeken door de asielautoriteit overeenkomstig richtlijn 2013/32 worden geregistreerd, snijdt geen hout, aangezien de procedure na de indiening van het verzoek in de transitzone volgens de algemene regels wordt gestart. Aldus waarborgt § 32/D van de asielwet dat de procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32 na de indiening van het verzoek onmiddellijk of uiterlijk binnen 24 uur door de asielautoriteit op gang wordt gebracht.

47. De Hongaarse autoriteiten zijn voorts weliswaar op de hoogte van de praktijk waarbij asielzoekers die in Servië toegang hebben tot de asielprocedure of tot bijstand, aan de transitzones opdagen in een volgorde die door henzelf, de Servische autoriteiten of bepaalde organisaties wordt bepaald, maar zij hebben geen enkele invloed op de aldus bepaalde volgorde en zijn op geen enkele manier betrokken bij de opstelling of het gebruik van dergelijke lijsten.

48. Volgens Hongarije kan de door de Commissie aangehaalde „smalle strook land” op geen enkele manier het kleine aantal verzoekers verklaren. Aangezien het Hongaarse grondgebied vóór de transitzone grenst aan Servisch grondgebied, kan een aanzienlijk aantal personen die een asielverzoek willen indienen, immers zonder problemen wachten aan de transitzone. Het ontbreken van lange wachtrijen, waarnaar de Commissie verwijst, kan veeleer worden verklaard door het feit dat in Servië reeds een asielprocedure met betrekking tot de betrokken personen is gestart of uitgevoerd en dat zij in dat land bijstand genieten.

[10] In zijn verweerschrift verduidelijkt Hongarije dat een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten een specifieke toestand betreft die kan worden afgekondigd wanneer aan de in § 80/A, lid 1, van de asielwet opgenomen voorwaarden is voldaan en dat gedurende die toestand specifieke procedureregels van toepassing zijn. Volgens Hongarije heeft de Hongaarse regering die toestand in september 2015 afgekondigd en de maatregelen in het kader ervan verlengd tot en met 7 september 2019.

## *2. Beoordeling*

### *a) Precieze omschrijving van de verplichting waarop de grief betrekking heeft*

49. De Commissie beroept zich als rechtsgrondslag voor haar eerste grief op artikel 3 juncto artikel 6 van richtlijn 2013/32 in. In artikel 3 van die richtlijn is opgenomen dat de bepalingen ervan van toepassing zijn op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied van de lidstaten, *daaronder begrepen aan de grens*, worden gedaan, waardoor artikel 6 van die richtlijn op het onderhavige geval van toepassing is. In het licht van die laatste bepaling dient te worden vastgesteld aan welke specifieke verplichting Hongarije zich in casu zou hebben onttrokken.

50. In artikel 6 van richtlijn 2013/32 worden de verplichtingen omschreven die op de lidstaten rusten in de eerste fase van de procedure voor de toekenning van internationale bescherming. Volgens dat artikel dienen de lidstaten bovenal elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij de nationale autoriteiten wordt gedaan, te registeren binnen drie of zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan. Die termijn wordt verlengd tot tien dagen wanneer een groot aantal personen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de primaire termijn na te leven. Vervolgens dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de betrokken personen daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om dat verzoek zo snel mogelijk in te dienen.

51. In zijn memorie van antwoord lijkt Hongarije zich op het standpunt te stellen dat de verplichting die beweerdelijk niet is nagekomen, de verplichting is om het verzoek om internationale bescherming binnen de termijnen van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32 te registreren. Ten aanzien van het betoog van Hongarije dat de Hongaarse autoriteiten verzoeken regelmatig registreren binnen 24 uur nadat het verzoek in een van de transitzones is gedaan, wens ik er evenwel op te wijzen dat de Commissie in haar repliek heeft gepreciseerd dat zij Hongarije niet verwijt dat de in die lidstaat toepasselijke procedure voor toekenning van internationale bescherming „niet passend" zou zijn als gevolg van de niet-naleving van de voor de registratie van het verzoek om internationale bescherming voorgeschreven termijnen, maar dat Hongarije geen „tijdige" toegang tot die procedure heeft gewaarborgd.

52. Hiermee verwijst de Commissie naar een verplichting die in zekere zin voorafgaat aan de verplichting om het verzoek om internationale bescherming binnen de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32 voorgeschreven termijnen te registreren, te weten de *verplichting om daadwerkelijke toegang tot de procedure voor toekenning van internationale bescherming te waarborgen*, door te zorgen dat het mogelijk is een verzoek om internationale bescherming te doen.[11] Hoewel die verplichting niet in een specifieke bepaling is opgenomen, is het volgens mij namelijk duidelijk dat zij een inherent onderdeel vormt van het vereiste de nuttige werking van artikel 6 van richtlijn 2013/32, en van de richtlijn in haar geheel, te waarborgen, omdat bij niet-nakoming van die verplichting door de betrokken lidstaten alle geharmoniseerde procedureregels van die richtlijn dode letter zouden blijven.

[11] Het doen van een verzoek om internationale bescherming wordt in het voorstel van de Commissie betreffende richtlijn 2005/85/EG [van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13)], de rechtshandeling die is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2013/32, omschreven als „elke aanwijzing of uitlating waaruit blijkt dat [de betrokken persoon] vreest naar zijn land te worden teruggezonden" [zie het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, COM(2000) 578 def. – 2000/0238(CNS) (PB 2001, 62 E, blz. 231), toelichting op artikel 4].

53. Voor een preciezere omschrijving van die verplichting kunnen belangrijke elementen worden afgeleid uit het voorstel van de Commissie betreffende richtlijn 2005/85[12], waarvan de basisfilosofie inzake de toegang tot de procedure niet is gewijzigd bij richtlijn 2013/32, aangezien in dat voorstel het daarmee samenhangende recht van potentiële verzoekers op toegang tot de procedure als volgt wordt omschreven: „Asielzoekers moeten zo snel mogelijk toegang hebben tot de asielprocedure. Regels over asielprocedures hebben geen zin als mensen die een lidstaat om bescherming vragen, geen toegang krijgen tot de asielprocedure of onnodig lang vastzitten op het grondgebied van een lidstaat omdat de autoriteiten deze verzoeken niet als asielverzoeken erkennen." Mijns inziens houdt die passage met name in dat, ten eerste, de verplichting van de lidstaten niet louter een verplichting is om een verzoek om internationale bescherming niet te bemoeilijken, maar een *positieve verplichting* om dat verzoek te faciliteren door zich proactief op te stellen ten aanzien van personen die mogelijk een dergelijk verzoek willen doen, en dat, ten tweede, die verplichting geacht wordt niet te zijn nagekomen wanneer de lidstaten pas *te laat* erkennen dat er sprake is van een aanwijzing of uitlating waaruit blijkt dat die personen vrezen naar hun land te worden teruggezonden en die als een verzoek om internationale bescherming dient te worden opgevat.

54. Naar mijn mening heeft richtlijn 2013/32 het eerste van die twee elementen gecodificeerd, aangezien in artikel 8, lid 1, van die richtlijn wordt bepaald dat de lidstaten onderdanen van een derde land of staatlozen die worden vastgehouden of aanwezig zijn aan grensdoorlaatposten informatie bieden over de mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming te doen *wanneer er aanwijzingen zijn dat zij er wellicht een willen doen*. Dienaangaande moet erop worden gewezen dat er in de „Praktisch handleiding: toegang tot de asielprocedure" die is opgesteld door het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) wordt gepreciseerd dat „[g]renswachten en eerstelijnsfunctionarissen […] een *verantwoordelijkheid [hebben] om proactief te zorgen voor een effectieve toegang tot de asielprocedure*. Zij hebben de taak personen die wellicht een verzoek om internationale bescherming willen doen, te herkennen, deze personen te informeren over het recht om asiel aan te vragen en hun uit te leggen hoe ze een verzoek kunnen doen."[13], [14]

55. Wat het tweede element betreft, is het juist dat richtlijn 2013/32 de lidstaten geen termijn oplegt waarbinnen verzoeken moeten kunnen worden gedaan. Dat betekent evenwel niet dat de lidstaten potentiële verzoekers naar eigen goeddunken buitensporig lang mogen laten wachten alvorens zij hun verzoek kunnen doen. Anders zou immers het recht van die verzoekers op toegang tot de procedure voor toekenning van internationale bescherming, dat het in artikel 18 van het Handvest verankerde recht op asiel concretiseert, inhoudelijk worden uitgehold. Derhalve ben ik het met de Commissie eens dat de verplichting van de lidstaten om daadwerkelijke toegang tot die procedure te waarborgen, hen verplicht te voorzien in opvang, zodat personen die internationale bescherming willen krijgen daartoe naar behoren een verzoek kunnen doen.

56. Ik zal dus de vraag onderzoeken of Hongarije in de omstandigheden van het onderhavige geval heeft voldaan aan de verplichting die hierboven is omschreven.

[12] Toelichting op artikel 4.

[13] Cursivering van mij.

[14] EASO en Frontex, „Praktische gids: toegang tot de asielprocedure", 2016, beschikbaar op https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-NL.pdf.pdf, blz. 6.

### *b) Toepassing op het onderhavige geval*

57. Vooraf dient te worden gepreciseerd dat de niet-nakoming waarvan Hongarije wordt beschuldigd, twee aspecten omvat. Het eerste aspect is de door § 80/J, lid 1, van de asielwet opgelegde verplichting op grond waarvan personen die internationale bescherming willen krijgen en nog niet legaal op Hongaars grondgebied verblijven, zich in een van de transitzones moeten melden om de procedure voor toekenning van asiel op gang te brengen. Het tweede aspect betreft het gegeven dat de toegang tot die transitzones in de periode sinds het begin van de migratiecrisis (september 2015) tot op heden drastisch is beperkt. Mijns inziens zijn die twee aspecten op basis van het door de Commissie aangedragen bewijsmateriaal rechtens genoegzaam vast komen te staan.

58. Wat de door § 80/J, lid 1, van de asielwet opgelegde en hierboven omschreven verplichting betreft, heeft Hongarije in het geheel niet ontkend dat personen die internationale bescherming willen verkrijgen zich in het kader van de afwijkende bepalingen die gelden in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten overeenkomstig § 80/J, lid 1, van de asielwet naar een van de aan de Servisch-Hongaarse grens gelegen transitzones – Röszke of Tompa – dienen te begeven om hun verzoek te doen en aldus de procedure voor toekenning van internationale bescherming op gang te brengen.

59. Wat betreft de toegang tot de transitzones, die volgens de Commissie stapsgewijs drastisch is beperkt, dient erop te worden gewezen dat Hongarije de juistheid van de hiernavolgende gegevens die uit de rapporten van verschillende internationale instellingen blijken, tijdens de onderhavige procedure op geen enkel moment ter discussie heeft gesteld:

– In september 2015 heeft de Hongaarse minister van Binnenlandse Zaken de UNHCR laten weten dat het maximumaantal toegelaten personen tot de transitzone was vastgesteld op honderd personen per dag, maar dat aantal is nadien, in februari 2016, verminderd tot vijftig personen en, in maart 2016, tot dertig personen. [15]

– In november 2016 mochten nog maar tien personen per dag de transitzone betreden, en dat aantal is verminderd tot vijf personen per dag in 2017 – dat laatste gegeven is trouwens bevestigd in een rapport van de secretaris-generaal van de Raad van Europa [16] – en uiteindelijk tot een enkele persoon per dag in januari 2018. [17]

– In mei 2018 bedroeg het aantal personen dat tot de transitzones werd toegelaten tien personen per week.

– Wegens die stapsgewijze beperking van de toegang tot de transitzones moeten personen die om internationale bescherming willen verzoeken, meerdere maanden wachten alvorens tot de

[15] Rapport van de UNHCR met als titel „Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016" (Hongarije als land van asiel. Beschouwingen over restrictieve wettelijke maatregelen en de daaruit voortvloeiende praktijk die is gevolgd tussen juli 2015 en maart 2016), beschikbaar op https://www.refworld.org/docid/57319d514.html

[16] Rapport over het informatiebezoek van ambassadeur Tomás Boček, speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa voor migratie en vluchtelingen, aan Servië en twee transitzones in Hongarije, van 12 tot en met 16 juni 2017, beschikbaar op https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2

[17] Rapport van het Hongaarse Helsinkicomité met als titel „Country Report: Hungary" (Rapport over Hongarije), beschikbaar op https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017update.pdf

transitzones te worden toegelaten, waarbij die wachttijd elf tot achttien maanden kan bedragen. [18]

60. Voorts erkent Hongarije uitdrukkelijk dat de toegang tot de transitzone plaatsvindt op basis van een informele wachtlijst die door de „gemeenschapsleiders" aan de Hongaarse autoriteiten wordt doorgegeven. [19] Die lidstaat betwist immers geenszins het bestaan en gebruik van die lijst, maar verklaart enkel niet bij de opstelling ervan betrokken te zijn en geen invloed uit te oefenen op de aldus bepaalde toegangsvolgorde.

61. Op basis van die elementen kan dan ook worden aangenomen dat personen die aan de Servisch-Hongaarse grens om internationale bescherming willen verzoeken, elf tot achttien maanden moeten wachten alvorens zij worden toegelaten tot een van de transitzones en hun verzoek kunnen doen. Mijns inziens is die situatie precies de door de Commissie in het voorstel betreffende richtlijn 2005/85 bedoelde situatie, aangezien personen die internationale bescherming willen verkrijgen, in casu *onnodig lang* op Hongaars grondgebied aan hun lot worden overgelaten doordat de bevoegde Hongaarse autoriteit de aanwijzing of uitlating waaruit blijkt dat personen vrezen naar hun land te worden teruggezonden, niet als een verzoek om internationale bescherming beschouwt wanneer daarvan sprake is buiten een transitzone. Ik zie niet in op welke manier met een dermate lange wachttermijn kan worden gezegd van het Hongaarse opvangsysteem dat het zodanig is opgezet dat potentiële verzoekers hun verzoek *naar behoren* kunnen doen. Om die reden ben ik van mening dat de combinatie van de wettelijk verankerde verplichting om zich voor het verzoek om internationale bescherming naar een van de transitzones te begeven en de drastische beperking van het toegelaten aantal personen tot die zones niet strookt met de verplichting om daadwerkelijke toegang tot de procedure voor toekenning van internationale bescherming te waarborgen, zoals die uit de doelstelling van artikel 6 van richtlijn 2013/32 kan worden afgeleid en hierboven is omschreven.

62. Opgemerkt zij evenwel dat Hongarije de aandacht vestigt op het feit dat slechts een klein aantal personen op de aan de transitzone gelegen strook land staat te wachten. Volgens die lidstaat is dat niet, zoals de Commissie betoogt, te wijten aan de combinatie van de door de Hongaarse autoriteiten ingevoerde toegangsbeperkingen en het ontbreken van voorzieningen op die strook, maar aan het bestaan van de aan Servische zijde gehanteerde informele wachtlijst, waarop die autoriteiten geen invloed kunnen uitoefenen. Zelfs indien het zeer beperkte aantal toegelaten personen tot de transitzones louter te wijten zou zijn aan het bestaan van een dergelijke lijst, zou de conclusie in het vorige punt met betrekking tot de niet-nakoming van de verplichting om personen die internationale bescherming wensen te verkrijgen, daadwerkelijke toegang tot de betrokken procedure te waarborgen, echter niet anders zijn.

63. Het is immers moeilijk voor te stellen op welke manier de niet-betwiste omstandigheid dat Hongarije het bestaan van die lijst heeft getolereerd en, zoals mijns inziens uit een van de door de Commissie aangehaalde rapporten van de UNHCR blijkt, via een nauwe samenwerking met de „gemeenschapsleiders" zelfs actief bij het gebruik ervan betrokken is geweest, kan samengaan met het feit dat de verplichting om daadwerkelijke toegang tot de betrokken procedure te waarborgen, een *positieve* verplichting is. Zoals ik hierboven heb aangegeven, houdt die positieve

[18] Rapport van de UNHCR met als titel „Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border" (Wanhoopsreizen – Vluchtelingen en migranten die aankomen in Europa en aan de grenzen van Europa), januari-augustus 2018, beschikbaar op https://www.unhcr.org/desperatejourneys/

[19] Zoals voortvloeit uit het rapport over het informatiebezoek van ambassadeur Tomás Boček, speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa voor migratie en vluchtelingen, aan Servië en twee transitzones in Hongarije, van 12 tot en met 16 juni 2017, beschikbaar op https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2

verplichting namelijk in dat de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat zich proactief moeten opstellen zodat verzoeken om internationale bescherming door personen die een dergelijk verzoek wensen te doen, worden gefaciliteerd.

64. De overige argumenten waarmee Hongarije wil aantonen dat artikel 6 van richtlijn 2013/32 niet is geschonden, kunnen mij evenmin overtuigen.

65. Het argument dat de toepassing van die richtlijn op het onderhavige geval ertoe leidt dat de betrokken personen een subjectief recht wordt toegekend om hun land van asiel te kiezen (*right to asylum shopping*), dat noch uit artikel 18 van het Handvest noch uit het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, voortvloeit, is mijns inziens niet relevant, aangezien de verplichting die op de lidstaat van toevlucht rust om daadwerkelijke toegang tot de procedure voor toekenning van internationale bescherming te waarborgen, los moet worden gezien van het derde land via hetwelk die personen op het grondgebied of aan de grenzen van die lidstaat zijn aangekomen. Ik ben overigens van mening dat de lidstaten reeds op grond van de in richtlijn 2013/32 opgenomen begrippen „eerste land van asiel", „veilig land van herkomst" en „veilig derde land" al kunnen voorkomen dat het land van asiel wordt gekozen zonder dat de toegang tot de betrokken procedure in het gedrang wordt gebracht.

66. Evenmin kan het argument worden aanvaard dat de verplichting om zich voor het verzoek om internationale bescherming naar een bepaalde plaats te begeven, kan worden verdedigd op grond van het feit dat de meeste personen die Hongarije illegaal binnenkomen, volgens de door de administratie en de grenspolitie meegedeelde cijfers de grens in de nabijheid van de transitzones proberen over te steken. Dat kan immers geenszins een rechtvaardiging vormen voor het bestaan van een nationaalrechtelijke bepaling als § 80/J, lid 1, van de asielwet, als gevolg waarvan in strijd met de uit artikel 6 van richtlijn 2013/32 voortvloeiende vereisten wordt verhinderd dat een dergelijk verzoek wordt gedaan.

67. Hongarije heeft eveneens aangevoerd dat § 80/J, lid 1, van de asielwet geacht moet worden verenigbaar te zijn met richtlijn 2013/32 omdat de lidstaten op grond van artikel 6, lid 3, van die richtlijn kunnen eisen dat verzoeken om internationale bescherming persoonlijk en/of op een aangewezen plaats worden ingediend. Aan dat argument moet in mijn ogen wat meer aandacht worden besteed.

68. Ik wens alvast aan te geven dat dit argument mijns inziens op een onjuist uitgangspunt berust. Het is immers weinig twijfelachtig dat het door de Commissie in casu bekritiseerde gebrek aan daadwerkelijke toegang tot de procedure voor toekenning van internationale bescherming niet ziet op de fase van *indiening* van het verzoek om internationale bescherming, maar wel op de fase vooraf, waarin een dergelijk verzoek wordt *gedaan*.[20] Zowel uit de bewoordingen als de opzet van artikel 6 van richtlijn 2013/32 komt naar voren dat er twee afzonderlijke fasen zijn die tegengestelde conclusies opleveren wat de mogelijkheid voor de lidstaat van toevlucht betreft om de betrokken personen verplichtingen op te leggen. Voor personen die reeds een verzoek om internationale bescherming hebben gedaan, kan daadwerkelijk in verplichtingen worden voorzien, maar het vereiste om daadwerkelijke toegang tot de procedure te waarborgen houdt daarentegen in dat personen die nog geen verzoek hebben gedaan geen enkele verplichting kan worden opgelegd. Voor een dergelijke lezing wordt bevestiging gevonden in de toelichting bij het gewijzigd voorstel betreffende richtlijn 2013/32, volgens welke „een duidelijker onderscheid

[20] Dienaangaande merk ik op dat de Commissie in haar schriftelijke stukken voortdurend verwijst naar de „indiening" van het verzoek om internationale bescherming. Haar eerste grief doelt evenwel duidelijk op de fase die de registratie van het verzoek voorafgaat, te weten de fase waarin het verzoek wordt „gedaan".

[wordt] gemaakt tussen ‚het willen indienen' en het ‚indienen' van een verzoek om internationale bescherming" en „er van een verzoek sprake [is] zodra een persoon een lidstaat om bescherming verzoekt en ervan kan worden uitgegaan dat die persoon de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst. Deze handeling vereist geen administratieve formaliteiten. De betrokken administratieve formaliteiten moeten worden vervuld wanneer daadwerkelijk een verzoek wordt ingediend."[21], [22]

69. Die uitlegging vindt mijns inziens steun in het recente voorstel voor een verordening inzake de procedures voor toekenning van internationale bescherming. Om het verloop van de procedure te stroomlijnen en te vereenvoudigen heeft de Commissie in dat voorstel een strikt onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen van toegang tot die procedure, namelijk het doen, het registreren en het indienen van het verzoek om internationale bescherming. In dat kader is de verplichting die rust op de personen die internationale bescherming wensen om zich persoonlijk naar een door de lidstaat van toevlucht aangewezen plaats te begeven, opgenomen in artikel 28 van het voorstel voor een verordening, met als opschrift „Indienen van een verzoek om internationale bescherming", terwijl in artikel 25 van dat voorstel voor een verordening, met als opschrift „Een verzoek om internationale bescherming doen", geen enkele verplichting aan die personen wordt opgelegd.[23]

70. Hoe dan ook dient de mogelijkheid die de lidstaten overeenkomstig artikel 6, lid 3, van richtlijn 2013/32 wordt geboden om te eisen dat verzoeken om internationale bescherming persoonlijk en/of op een aangewezen plaats worden ingediend, te worden opgevat als een mogelijkheid „onverminderd lid 2" van dat artikel. Van die mogelijkheid kan met andere woorden geenszins gebruik worden gemaakt op een zodanige manier dat de betrokken personen wordt verhinderd hun verzoek om internationale bescherming „zo snel mogelijk" in te dienen. In de wetenschap dat die personen geen toegang tot de transitzone kunnen krijgen, dan wel pas na een wachttijd van elf tot achttien maanden, zoals hierboven is uiteengezet, lijkt het mij hoogst onwaarschijnlijk dat Hongarije zich op goede gronden op artikel 6, lid 3, van richtlijn 2013/32 kan beroepen om aan te tonen dat § 80/J, lid 1, van de asielwet in overeenstemming is met het Unierecht.

71. Kortom, ik ben van mening dat Hongarije, door voor te schrijven dat het asielverzoek persoonlijk bij de bevoegde nationale autoriteit moet worden gedaan, en uitsluitend in een van de transitzones, waartoe die autoriteit slechts een klein aantal personen toelaat, de verplichting niet nakomt die krachtens de artikelen 3 en 6 van richtlijn 2013/32 op deze lidstaat rust.

72. Derhalve dient de eerste grief van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming mijns inziens te worden aanvaard.

[21] Bijlage met een toelichting per artikel bij het gewijzigde voorstel die is gevoegd bij het document „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus" (herschikking), artikel 6.

[22] [Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse versie.]

[23] Zie voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU, ondertekend te Brussel op 13 juli 2016 [COM(2016) 467 final – 2016/0224(COD)].

## *B. Schending van de procedureregels die gelden voor verzoeken om internationale bescherming*

### *1. Argumenten van partijen*

73. Met haar tweede grief stelt de Commissie zich op het standpunt dat Hongarije, gelet op het feit dat artikel 43 van richtlijn 2013/32 de voorwaarden voor toepassing van de grensprocedure uitputtend regelt, zijn verplichtingen krachtens artikel 43 en artikel 24, lid 3, van die richtlijn niet nakomt door als algemene regel een bijzondere procedure toe te passen waarin de waarborgen van die richtlijn niet worden verzekerd.

74. Met wet nr. XX van 2017 zijn volgens de Commissie nieuwe bepalingen ingevoerd die niet verenigbaar zijn met artikel 43 van richtlijn 2013/32. Ten eerste moet volgens § 80/J, lid 5, van de asielwet, anders dan bepaald in artikel 43, elke in die wet opgenomen procedure, ongeacht of zij op de ontvankelijkheid of de gegrondheid ziet, in de transitzone plaatsvinden. Ten tweede is volgens § 80/J, lid 5, van de asielwet de looptijd van de procedure niet beperkt tot vier weken, hetgeen dat artikel 43 nochtans vereist. Ten derde worden in de in die wet opgenomen procedure de procedurele waarborgen van hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 evenmin in acht genomen, met name passende steun voor personen die overeenkomstig artikel 24, lid 3, van die richtlijn een bijzondere behandeling behoeven.

75. Voorts kunnen lidstaten op grond van artikel 72 VWEU niet in algemene zin weigeren het Unierecht toe te passen door de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid in te roepen, zonder op een of andere manier naar concrete personen te verwijzen. Dienaangaande merkt de Commissie op dat het er niet op lijkt dat de crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten, die ten grondslag ligt aan de invoering van wet nr. XX van 2017, tijdelijk op Hongaars grondgebied is afgekondigd, en daarnaast dat de lidstaten op grond van andere Unierechtelijke regels in noodgevallen kunnen kiezen voor flexibele oplossingen en in zekere mate van de algemeen toepasselijke regels kunnen afwijken zonder de nuttige werking van het Unierecht in gevaar te brengen. Het Hof heeft dienaangaande reeds gepreciseerd dat er geen sprake is van een algemeen aan het Verdrag inherent voorbehoud waardoor elke uit hoofde van de openbare veiligheid genomen maatregel van de werkingssfeer van het Unierecht wordt uitgesloten en dat de Verdragsbepalingen inzake de openbare veiligheid, zoals artikel 72 VWEU, zien op nauwkeurig omschreven uitzonderingsgevallen.

76. Hongarije is van mening dat de in de transitzones uitgevoerde procedures geen grensprocedures zijn en derhalve niet hoeven te voldoen aan de uit artikel 43 van richtlijn 2013/32 voortvloeiende vereisten.

77. De Hongaarse transitzones kunnen juridisch immers niet worden gelijkgesteld met de in die bepaling bedoelde transitzones. Dat valt te verklaren door het feit dat de door wet nr. XX van 2017 ingevoerde wijziging nieuwe procedureregels tot stand heeft gebracht voor een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten en tegelijk de werking van de transitzones heeft gewijzigd. Wanneer een dergelijke crisis wordt afgekondigd, wordt de toepassing van de grensprocedureregels door § 80/I, onder i), van de asielwet uitgesloten, zodat de „gewone" procedureregels van richtlijn 2013/32 van toepassing worden. Dat betekent dat op basis van de thans geldende nationale regeling de transitzones Röszke en Tompa in wezen nabij de grens gelegen opvangvoorzieningen zijn, en geen „transitzones" in de zin van artikel 43 van richtlijn 2013/32, waar de asielprocedures worden uitgevoerd op grond van de algemene regels.

78. Een andere reden waarom de procedure in de transitzones Röszke en Tompa overduidelijk niet als grensprocedure kan worden aangemerkt, is dat de nationale asielautoriteit er niet alleen de vraag naar de niet-ontvankelijkheid onderzoekt, maar zich eveneens uitspreekt over de inhoud van het verzoek wanneer het verzoek ontvankelijk is.

79. Met betrekking tot de door de Commissie aangevoerde niet-inachtneming van de in hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 opgenomen waarborgen, met name de verplichting om de door artikel 24, lid 3, van deze richtlijn vereiste passende steun te verlenen, antwoordt Hongarije dat in § 4, lid 3, van de asielwet wordt bepaald dat voor personen die een bijzondere behandeling behoeven, de bepalingen van die wet in beginsel moeten worden toegepast rekening houdend met de specifieke behoeften van die personen. De nationale asielautoriteit waakt tijdens de procedure dan ook voortdurend over de behoeften van de personen die een bijzonder behandeling behoeven.

80. Hoe dan ook stelt Hongarije dat het op grond van artikel 72 VWEU door de massale toestroom van migranten een crisissituatie kan afkondigen en in een dergelijke situatie afwijkende procedureregels kan toepassen ter handhaving van de openbare orde en binnenlandse veiligheid.

### *2. Beoordeling*

81. De onderhavige grief ziet op de wijzigingen die door wet nr. XX van 2017 in de asielwet zijn aangebracht met het oog op een verdere aanscherping van de bijzondere procedures. Die procedures wijken af van de algemene bepalingen van de asielwet in geval van een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten – een situatie die in Hongarije ononderbroken heeft geduurd van 15 september 2015 tot en met 7 maart 2019 en dus gold op het moment van het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies opgenomen termijn (2 februari 2018). Die wetswijzigingen hebben er volgens de Commissie toe geleid dat de in de transitzones uitgevoerde procedure niet meer verenigbaar is met de waarborgen die zijn verbonden aan grensprocedures overeenkomstig artikel 43 van richtlijn 2013/32.

82. Hongarije betwist het uitgangspunt zelf waarop de schending van die waarborgen berust, te weten dat die procedure onder het begrip „grensprocedure” valt, waardoor artikel 43 van richtlijn 2013/32 op de omstandigheden van het onderhavige geval van toepassing is. Alvorens de vraag te onderzoeken of de uitvoeringsvoorschriften van de betrokken procedure na de invoering van voornoemde wijzigingen voldoen aan de waarborgen van die bepaling en aan die van artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32 [onder b)], zal ik mij om die reden uitspreken over de inleidende vraag omtrent de toepasselijkheid van die bepaling [onder a)].

#### *a) Toepasselijkheid van artikel 43 van richtlijn 2013/32*

83. Allereerst dient te worden ingegaan op de grote lijnen van het primaire verweer van Hongarije. Volgens die lidstaat hebben de inrichtingen Röszke en Tompa weliswaar tot en met maart 2017 voor de uitvoering van grensprocedures gediend, maar moet er ook rekening mee worden gehouden dat de werking van die inrichtingen is gewijzigd bij wet nr. XX van 2017, op grond waarvan de nationale bepalingen inzake de grensprocedure in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten moeten wijken voor een bijzondere wettelijke regeling die overeenkomt met de gestelde toepassing van de „algemene” procedureregels van richtlijn 2013/32. Ofschoon de juridische status van die inrichtingen vóór deze wijziging overeenkwam met de status van „transitzones” in de zin van artikel 43 van richtlijn

2013/32, zijn zij thans in wezen nabij de grens gelegen opvangvoorzieningen, waar asielprocedures worden uitgevoerd overeenkomstig de algemene procedureregels. Het feit dat een opvangvoorziening nabij de grens is gelegen, houdt niet noodzakelijk in dat zij als „transitzone" wordt aangemerkt, net zomin als de daar uitgevoerde procedures als „grensprocedures" voor de toepassing van artikel 43 van richtlijn 2013/32 worden aangemerkt.

84. Dat argument berust mijns inziens op een onjuist uitgangspunt wat de bestaansreden van de in artikel 43 opgenomen „grensprocedure" betreft.

85. In herinnering dient te worden gebracht dat de Uniewetgever de lidstaten met die bepaling de mogelijkheid heeft geboden de populatie aanvragers van internationale bescherming onder te brengen aan hun grenzen en de verzoeken aldaar binnen een korte termijn te behandelen, zonder beperking wat het onderzoek naar de ontvankelijkheid betreft maar wel in het kader van een beperkte bevoegdheid – te weten enkel in de gevallen van artikel 31, lid 8, van richtlijn 2013/32 – wat de inhoudelijke beoordeling van het verzoek betreft. Daartoe verwijst de wetgever in de bewoordingen van artikel 43 van die richtlijn naar een bevoegdheid die de lidstaten mogen uitoefenen „aan de grens of in transitzones", waarbij het voegwoord „of" niet inhoudt dat de transitzones moeten zijn gelegen op een andere plaats dan aan de grenzen van de lidstaten, maar uitsluitend is bedoeld om een plaats aan te duiden die doorgaans wordt gebruikt voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die aan de grens worden gedaan.

86. Zoals ik onlangs in mijn conclusie in het kader van de gevoegde zaken FMS e.a.[24] heb uiteengezet, volgt hieruit dat de *plaats* waar de procedure door de nationale autoriteiten wordt gevoerd van fundamenteel belang is om die procedure in het licht van artikel 43 van richtlijn 2013/32 te kwalificeren.[25] Indien de lidstaten gebruikmaken van de mogelijkheid die hun wordt geboden om procedures vast te stellen die kunnen worden gevoerd op een aan hun grens gelegen plaats, is die bepaling van toepassing.[26]

87. In dat verband staat het vast dat:

– de asielverzoeken overeenkomstig § 80/J, lid 1, van de asielwet noodzakelijkerwijs moeten worden gedaan in de transitzones Röszke en Tompa, zoals uitgebreid is uiteengezet tijdens het onderzoek van de eerste grief van het onderhavige beroep wegen niet-nakoming;

– de nationale autoriteit overeenkomstig § 80/J, lid 5, van die wet een van de transitzones als verblijfplaats van de asielzoeker aanwijst totdat het bevel tot overdracht uit hoofde van verordening nr. 604/2013[27] of de beslissing waartegen geen rechtsmiddelen meer openstaan, uitvoerbaar is geworden.

[24] Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken FMS e.a. (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punt 136).

[25] Naar mijn weten gaat de idee om in een specifieke regeling voor de „grensprocedure" te voorzien terug tot het gewijzigde voorstel voor richtlijn 2005/85, waarin die idee als volgt is uitgedrukt: „Uitgaande van later overleg met de lidstaten, werd een speciale benadering voorgesteld voor *aan een grenspost* ingediende verzoeken" (cursivering van mij) [zie gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, COM(2002) 326 def. – 2000/0238(CNS) (PB 2002, C 291 E, blz. 143)], waarmee mijns inziens het cruciale belang wordt bevestigd van de plaats waar de procedure wordt gevoerd.

[26] Dat houdt noodzakelijkerwijs in dat de door Hongarije in zijn verweerschrift herhaaldelijk aangevoerde functionele kwalificatie overeenkomstig het nationale recht van de inrichtingen Röszke en Tompa als transitzones dan wel opvangvoorzieningen, in dat verband totaal irrelevant is.

[27] Hierna: „Dublinverordening".

88. In het licht van die objectieve elementen lijdt het mijns inziens nauwelijks twijfel dat de procedure voor de behandeling van asielverzoeken binnen de werkingssfeer van artikel 43 van richtlijn 2013/32 valt, aangezien zij volledig wordt uitgevoerd binnen een aan de grens gelegen constructie.

89. Aan die slotsom wordt zeker niet afgedaan door het argument dat de kwalificatie van een dergelijke procedure als „grensprocedure" is uitgesloten op grond van het feit dat de nationale asielautoriteit zich tijdens de procedure inhoudelijk uitspreekt in gevallen die de in artikel 31, lid 8, van richtlijn 2013/32 genoemde gevallen te buiten gaan. Met dat argument wordt in feite immers aangevoerd dat artikel 43 van richtlijn 2013/32 niet op de betrokken procedure van toepassing is op grond dat de voorschriften ter uitvoering van die procedure niet met dat artikel stroken, wat betekent dat het een zuivere schijngrond betreft.

### *b) Niet-inachtneming van de in artikel 43 van richtlijn 2013/32 opgenomen waarborgen*

90. Nu is vastgesteld dat de door de Hongaarse asielautoriteit in de transitzones Röszke en Tompa uitgevoerde procedure wel degelijk onder artikel 43 van richtlijn 2013/32 valt, dient de gegrondheid te worden onderzocht van de stelling dat die procedure als gevolg van de door wet nr. XX van 2017 ingevoerde wijzigingen niet voldoet aan de in die bepaling opgenomen waarborgen, met name de waarborgen op grond waarvan de lidstaten zich uitsluitend kunnen uitspreken over de ontvankelijkheid van het verzoek of over de inhoud ervan in de in artikel 31, lid 8, van richtlijn 2013/32 genoemde gevallen (eerste onderdeel van de tweede grief) en op grond waarvan de duur van die procedure moet worden beperkt tot vier weken, met dien verstande dat aan de aanvrager van internationale bescherming toegang tot het grondgebied van de betrokken lidstaat wordt verleend wanneer niet binnen die termijn een beslissing is genomen (tweede onderdeel van de tweede grief). Daarnaast voert de Commissie aan dat de betrokken procedure evenmin voldoet aan artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32, dat op de grensprocedure van toepassing is doordat in artikel 43 van die richtlijn wordt verwezen naar de „fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II", en op grond waarvan verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven, „passende steun" moeten krijgen (derde onderdeel van de tweede grief).

91. De drie onderdelen van die grief dienen vanzelfsprekend te worden aanvaard.

92. Wat het eerste onderdeel betreft, zijn partijen het eens dat elke in de asielwet opgenomen procedure in de transitzone dient plaats te vinden, *ongeacht of zij ziet op de ontvankelijkheid of op de inhoud*. Zoals ik hierboven in herinnering heb gebracht, bepaalt § 80/J, lid 5, van de asielwet immers dat de nationale asielautoriteit de transitzone als verblijfplaats van de asielzoeker aanwijst totdat het bevel tot overdracht uit hoofde van de Dublinverordening of de beslissing waartegen geen rechtsmiddelen meer openstaan, uitvoerbaar is geworden, zonder dat de bevoegdheid van die autoriteit wordt beperkt tot de twee in artikel 43, lid 1, van richtlijn 2013/32 genoemde gevallen.

93. Wat het tweede onderdeel betreft, zijn partijen het ook eens dat § 80/I, onder i), van de asielwet en § 15/A, lid 2a, van de wet inzake de staatsgrenzen de toepassing uitsluiten van de nationale wettelijke bepalingen op grond waarvan aan een asielzoeker die zich vier weken na indiening van zijn verzoek in een transitzone bevindt, toegang tot Hongaars grondgebied wordt verleend, en de nationale asielautoriteit wordt verplicht de procedure voort te zetten overeenkomstig de algemene regels (§§ 71/A en 72 van de asielwet), waarbij die nationale wettelijke bepalingen de voorschriften van artikel 43, lid 2, van richtlijn 2013/32 omzetten.

94. Wat het derde onderdeel betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32 in algemene zin bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat aanvragers van internationale bescherming die bijzondere procedurele waarborgen behoeven, zolang de asielprocedure loopt „passende steun" krijgen, waarbij die bepaling eveneens ziet op personen wier verzoek wordt behandeld overeenkomstig de in artikel 43 van richtlijn 2013/32 omschreven grensprocedureregels.

95. Artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32 is overeenkomstig artikel 5 van die handeling op een gunstige manier door Hongarije omgezet, in die zin dat § 71/A, lid 7, van de asielwet verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven[28], uitsluit van de werkingssfeer van de nationale regeling waarbij voornoemde regels zijn omgezet. Het staat evenwel vast dat § 80/I, onder i), van de asielwet de toepassing van § 71/A, lid 7, heeft uitgesloten in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten[29], waarbij die wettelijke regeling onafgebroken door de Hongaarse autoriteiten is toegepast sinds de invoering ervan. Bovendien, en nog belangrijker, heeft wet nr. XX van 2017 voor aanvragers van internationale bescherming die bijzondere procedurele waarborgen behoeven een specifieke regeling ingevoerd, in de zin dat § 80/J, lid 6, van de asielwet alleen voorziet in de toepassing van bepaalde procedurele waarborgen ten gunste van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar, dus een klein deel van de betrokken groep verzoekers. Die situatie houdt mijns inziens een schending in van artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32 door de Hongaarse autoriteiten.

96. In dat verband kan Hongarije die slotsom niet weerleggen door zich louter te beroepen op § 4, lid 3, van de asielwet, op grond waarvan „[v]oor personen die een bijzondere behandeling behoeven, […] de bepalingen van deze wet moeten worden toegepast rekening houdend met de specifieke behoeften die eigen zijn aan de situatie waarin zij zich bevinden", aangezien die bepaling kan worden gelijkgesteld met een loutere petitio principii die wordt tegengesproken door § 80/I, onder i), en § 80/J, lid 6, van die wet.

97. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof als tussenconclusie in overweging om in zijn arrest te verklaren dat, aangezien de grensprocedure die in de transitzones wordt uitgevoerd noch de waarborgen van artikel 43 van richtlijn 2013/32 noch die van artikel 24, lid 3, van die richtlijn in acht neemt, Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens die twee bepalingen op deze lidstaat rusten.

### *c) Artikel 72 VWEU*

98. Volgens Hongarije valt de toepassing van regels die afwijken van die van richtlijn 2013/32 in casu hoe dan ook te rechtvaardigen op grond van artikel 72 VWEU. Tijdens de migratiecrisis van 2015 zouden de geldende regels immers niet hebben volstaan voor de lidstaten om het hoofd te

[28] Artikel 2, onder d), van richtlijn 2013/32 omschrijft het begrip „verzoeker die bijzondere procedurele waarborgen behoeft" als volgt: „een verzoeker die ten gevolge van individuele omstandigheden beperkt is in zijn mogelijkheden om aanspraak te kunnen maken op de rechten en te kunnen voldoen aan de verplichtingen waarin deze richtlijn voorziet".

[29] § 71/A, lid 7, bepaalt met name dat de grensprocedureregels niet van toepassing zijn op „personen die een bijzondere behandeling behoeven", te weten, overeenkomstig de omschrijving in § 2, onder k), van de asielwet, „niet-begeleide minderjarigen en alle andere kwetsbare personen – met name minderjarigen, ouderen, mindervaliden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die het slachtoffer zijn geweest van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld – van wie na een individuele beoordeling van hun situatie kan worden vastgesteld dat zij specifieke behoeften hebben". Dat begrip lijkt mij evenwel te vallen onder het in richtlijn 2013/32 gebruikte begrip „verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven", dat een ruimere draagwijdte heeft. Zie voor de omschrijving van dat laatste begrip voetnoot 30 van de onderhavige conclusie.

bieden aan een dergelijke situatie. In dat scenario kan juist op grond van artikel 72 VWEU van de Unierechtelijke regels worden afgeweken om de openbare orde te handhaven en de binnenlandse veiligheid te beschermen.

99. Dienaangaande moet er vooraf aan worden herinnerd dat artikel 72 VWEU, dat deel uitmaakt van hoofdstuk I, „Algemene bepalingen", van titel V van het VWEU („Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht"), als volgt luidt: „Deze titel laat de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet."

100. Het argument van Hongarije berust mijns inziens op een lezing volgens welke die bepaling van primair recht dient te worden opgevat als een *conflictregel* op grond waarvan de bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid voorrang zouden hebben op hun secundairrechtelijke verplichtingen. Een lidstaat zou aldus artikel 72 VWEU kunnen inroepen om een in het kader van titel V van het Verdrag vastgestelde handeling, waarvan het bindend karakter niet wordt betwist, buiten toepassing te laten telkens als hij van mening is dat er een risico bestaat voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

101. Die lezing is mijns inziens reeds door het Hof van de hand gewezen in zijn recente arrest in de zaak Commissie/Polen e.a. (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming)[30], [31], waarbij het volgens mij zinvol is om de in dat arrest gevolgde redenering in herinnering te brengen.

102. Allereerst kan volgens het Hof niet worden aangenomen dat er een aan het Verdrag inherent algemeen voorbehoud bestaat op grond waarvan elke uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid genomen maatregel buiten de werkingssfeer van het Unierecht zou vallen, aangezien de uitdrukkelijke afwijkingen in situaties waarin de openbare orde of de openbare veiligheid op het spel kan staan, overeenkomstig het Verdrag nauwkeurig omschreven uitzonderingsgevallen betreffen.[32] Het Hof heeft vervolgens verklaard dat de in artikel 72 VWEU opgenomen afwijking niet in die zin kan worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent om van de bepalingen van het Verdrag af te wijken *door zich louter op hun verantwoordelijkheid te beroepen*, aangezien die afwijking op zichzelf eng dient te worden uitgelegd. De inhoud van de eisen van handhaving van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid kan met andere woorden niet door elke lidstaat worden bepaald zonder toezicht door de instellingen van de Unie. Aldus is het Hof van oordeel dat de lidstaat die artikel 72 VWEU inroept, moet bewijzen dat het voor de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid noodzakelijk is om gebruik te maken van de in dat artikel neergelegde afwijking.[33]

103. In de veronderstelling dat artikel 72 VWEU niet de bepaling is op grond waarvan de geldigheid van de betrokken secundairrechtelijke handeling ter discussie wordt gesteld, staat het dus aan die lidstaat om het Hof de gegevens over te leggen ten bewijze dat op grond van die

30 Arrest van 2 april 2020 (C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257).

31 Vóór de uitspraak van het Hof in die zaak had ik in mijn conclusie in de zaak Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, punten 38-42) reeds een standpunt over de uitlegging van artikel 72 VWEU ingenomen.

32 Die afwijkingen zijn volgens het Hof opgenomen in de artikelen 36, 45, 52, 65, 72, 346 en 347 VWEU.

33 Arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen e.a. (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming) (C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punten 143-147).

handeling, gelet op de inhoud van de ingevoerde wettelijke regeling of van de concrete voorwaarden voor de toepassing ervan, de uitoefening van zijn voornoemde verantwoordelijkheid niet kan worden verzekerd. Alleen zo kan een lidstaat zich met succes op artikel 72 VWEU beroepen om zijn weigering tot uitvoering van een door de gelaakte secundairrechtelijke handeling opgelegde verplichting te rechtvaardigen. [34]

104. Deze redenering dient ook te worden toegepast op de omstandigheden van de onderhavige zaak.

105. Allereerst wijs ik erop dat Hongarije artikel 72 VWEU niet inroept als verweer om de geldigheid van artikel 43 van richtlijn 2013/32 ter discussie te stellen. Dat gezegd zijnde blijkt duidelijk uit de schriftelijke stukken van die lidstaat dat die bepaling wordt ingeroepen om te betogen dat er in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten in een regeling kan worden voorzien die niet de *aan de grensprocedures verbonden* waarborgen biedt. In die omstandigheden dient de noodzaak voor Hongarije om zich te beroepen op de afwijking op grond waarvan die lidstaat zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid kan uitoefenen, mijns inziens louter in het kader van artikel 43 van die richtlijn te worden beoordeeld. In lid 3 van dat artikel is uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzien om een dergelijke afwijking toe te passen wanneer het door de aankomst van grote aantallen onderdanen van derde landen of staatlozen die tegelijkertijd om internationale bescherming verzoeken, in de praktijk onmogelijk is om lid 1 toe te passen. Hongarije heeft dat lid in zijn schriftelijke stukken evenwel niet ingeroepen, zelfs niet subsidiair.

106. Hoe dan ook dient er in de eerste plaats op te worden gewezen dat Hongarije artikel 43, lid 3, van richtlijn 2013/32 *uitsluitend* kan inroepen om de in lid 2 van dat artikel opgenomen waarborg niet in acht te hoeven nemen, met andere woorden ter rechtvaardiging van de overschrijding van de termijn van vier weken waarbinnen de grensprocedure normalerwijze dient te zijn afgerond. In de tweede plaats kan die lidstaat daarvan slechts gebruikmaken indien de aanvragers van internationale bescherming na afloop van die termijn van vier weken *op normale wijze* worden ondergebracht op plaatsen nabij de grens of de transitzone. Zoals het Hof onlangs heeft verduidelijkt in zijn arrest FMS e.a., houdt de eis dat die verzoekers aldaar op normale wijze zijn ondergebracht, evenwel noodzakelijkerwijs in dat zij niet in bewaring mogen worden gehouden [35], hetgeen in casu wel het geval is, zoals ik in het kader van de beoordeling van de derde grief zal verduidelijken.

107. Derhalve ben ik van mening dat artikel 72 VWEU Hongarije niet toestaat bij de invoering van een grensprocedure in de zin van artikel 43 van richtlijn 2013/32 in de transitzones Röszke en Tompa af te wijken van de in die bepaling opgenomen waarborgen.

108. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de tweede grief van de Commissie in haar geheel te aanvaarden.

[34] Ik parafraseer de punten 148-153 van het arrest.

[35] Arrest van 14 mei 2020, FMS e.a. (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 244).

### *C. Veralgemeende bewaring van asielzoekers en niet-inachtneming van de toepasselijke procedurele waarborgen*

#### *1. Argumenten van partijen*

109. Met haar derde grief voert de Commissie aan dat Hongarije, door te voorzien in de toepassing op alle asielzoekers (met uitzondering van kinderen jonger dan 14 jaar) van een procedure die tot gevolg heeft dat zij gedurende de gehele looptijd van de asielprocedure in bewaring worden gehouden in de inrichtingen van een van de transitzones die zij uitsluitend in de richting van Servië kunnen verlaten, en door die bewaring niet te omringen met de waarborgen van richtlijn 2013/33, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens artikel 2, onder h), en de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33 op deze lidstaat rusten.

110. Het begrip „bewaring", zoals omschreven in artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33, is een autonoom juridisch begrip uit het Unierecht, zodat de kwalificatie van de transitzones naar Hongaars recht of het feit dat zij nabij de grens gelegen zijn, geen enkele invloed heeft op de beoordeling ervan.

111. De in Hongarije gelegen transitzones zijn gesloten plaatsen die de verzoeker uitsluitend in de richting van Servië kan verlaten. De personen die zich in die zones bevinden, kunnen Hongaars grondgebied niet binnenkomen.

112. Overeenkomstig § 80/K, lid 2, onder d), van de asielwet, die geldt in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten, kan de asielautoriteit de procedure beëindigen indien de verzoeker de transitzone verlaat. In die omstandigheden verlaten verzoekers de transitzone niet uit vrije wil.

113. Zoals wordt bevestigd door het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende straffen en de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa voor migratie en vluchtelingen, wordt het vrije verkeer van personen die zich in de transitzone bevinden bovendien sterk beperkt. De tijd die de verzoekers in de transitzones doorbrengen, vormt een belangrijke factor om te bepalen of het verblijf in die zones als bewaring kan worden aangemerkt. De vertegenwoordigers van de Commissie hebben ter plaatse vastgesteld dat sommige verzoekers er al meer dan 14 maanden verbleven.

114. Het verblijf in de transitzones houdt dus een zodanig grote beperking van de individuele vrijheid in dat die beperking moet worden gelijkgesteld met bewaring in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33. Die slotsom vindt overigens steun in het arrest Ilias en Ahmed tegen Hongarije van de Vierde kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). [36]

115. De bewaring in de transitzones is evenwel niet in overeenstemming met artikel 26 van richtlijn 2013/32, noch met artikel 8, leden 2 en 3, artikel 9 en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2013/33, aangezien zij in het algemeen en systematisch plaatsvindt, zonder dat de individuele omstandigheden van de verzoekers worden beoordeeld en zonder dat een schriftelijke beslissing wordt gegeven, en zij ook kan worden bevolen voor minderjarigen, zelfs voor niet-begeleide minderjarigen, met uitzondering van kinderen jonger dan 14 jaar.

[36] 14 maart 2017, ECHR:2017:0314JUD004728715.

116. Hoewel § 80/I van de asielwet de toepassing van § 31/A van die wet, waarin de regels zijn neergelegd die gelden voor de bewaring van asielzoekers, niet uitsluit in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten, is de Commissie van mening dat de door Hongarije gepleegde inbreuk niet kan worden gerechtvaardigd op grond van die § 31/A omdat in een dergelijke crisissituatie alle verzoekers overeenkomstig § 80/J, lid 5, van de asielwet in de transitzone dienen te verblijven.

117. Ten slotte kan geen argument worden geput uit het feit dat in de zaak die heeft geleid tot het arrest Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) [37] het verzoek om een spoedprocedure door het Hof is afgewezen. Het begrip „bewaring" hangt niet af van de vraag of het Hof in een prejudiciële zaak toestemming verleent om gebruik te maken van de spoedprocedure. Daarnaast was het verzoek van de verwijzende rechter om de spoedprocedure in die zaak niet ingegeven door het verblijf van de verzoeker in een transitzone, maar door het feit dat die zaak een enorme impact zou hebben op een aantal gelijkaardige zaken die onder dezelfde wettelijke regeling vielen.

118. Hongarije stelt zich op het standpunt dat de transitzones in wezen opvangcentra aan de buitengrens van het Schengengebied in Hongarije zijn, die in overeenstemming met het Unierecht als plaats voor de asielprocedure zijn aangewezen, en geen plaatsen van bewaring.

119. De onderbrenging in een transitzone vormt geen bewaring, aangezien die transitzones uitsluitend in de richting van Hongarije niet open zijn en de bewoners vrij zijn die zones te verlaten om zich naar Servië te begeven. Bovendien zijn er aan het feit dat asielzoekers de transitzone verlaten, niet noodzakelijk nadelige gevolgen verbonden. § 80/K, lid 2, onder d), van de asielwet bepaalt immers dat de asielautoriteit, indien de asielzoeker de transitzone verlaat, een beslissing neemt op grond van de informatie waarover zij beschikt of de procedure beëindigt. Derhalve kan die autoriteit, zelfs zonder dat de asielzoeker persoonlijk verschijnt, op het asielverzoek beslissen en het ook toewijzen. Deze regeling is in overeenstemming met artikel 28 van richtlijn 2013/32, op grond waarvan die autoriteit de behandeling van het verzoek kan beëindigen mocht het impliciet worden ingetrokken.

120. Voorts leidt de indiening van een asielverzoek niet automatisch tot systematische vrijheidsbeneming, omdat een persoon die legaal op Hongaars grondgebied verblijft op grond van § 80/J, lid 1, onder c), van de asielwet zijn verzoek overal kan indienen en zich dus niet hoeft te begeven naar de transitzone, noch aldaar hoeft te verblijven.

121. De gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de voorwaarden voor de bewaring van asielzoekers, het bevel tot bewaring en de handhaving ervan zijn opgenomen in §§ 31/A tot en met 31/I van de asielwet, en garanderen ten volle dat wordt voldaan aan de toepasselijke bepalingen van richtlijn 2013/33.

122. Daarnaast vormt de duur van het verblijf in opvangvoorzieningen geen criterium aan de hand waarvan dat verblijf als bewaring kan worden gekwalificeerd. Dat kan eveneens worden gezegd van de kwaliteit van de omstandigheden in een opvangcentrum. Het gegeven dat de beperkte omvang van het gebied dat als transitzone wordt gebruikt, noodzakelijkerwijze bepaalde beperkingen van de vrijheid van verkeer meebrengt, vormt met name geen rechtvaardiging voor de kwalificatie van dat gebied als plaats van bewaring.

[37] Arrest van 19 maart 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

123. Wat de niet-inachtneming van de in richtlijn 2013/33 opgenomen waarborgen betreft, benadrukt Hongarije dat de asielautoriteit in elk geval een beslissing neemt over de onderbrenging van de verzoeker in de transitzone die tijdens de procedure wordt aangewezen als plaats van verblijf in de zin van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2013/33, en dat tegen die beslissing een rechtsmiddel openstaat.

124. Wat betreft het arrest van het EHRM van 14 maart 2017, Ilias en Ahmed tegen Hongarije (CE:ECHR:2017:0314JUD004728715), voert Hongarije aan dat dit arrest niet definitief is en dat het EHRM in dat arrest niet de situatie onderzoekt van de transitzones zoals die vandaag functioneren, maar die van de voorzieningen in 2015, die weliswaar op dezelfde manier werden aangeduid, maar waarvan het statuut en de juridische kwalificatie, net als de rechten en de plichten van de personen die er verblijven, verschillend waren.

125. Het Hof heeft bovendien reeds indirect geoordeeld dat de transitzones, die sinds maart 2017 als opvangcentra worden gebruikt, geen inrichtingen voor bewaring zijn. Uit de weigering om de prejudiciële spoedprocedure toe te passen in de zaak die heeft geleid tot het arrest Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)[38], dat een zaak betrof van een verzoeker die in een transitzone verbleef, blijkt immers duidelijk dat het Hof het verblijf in de transitzone niet als bewaring heeft beschouwd, aangezien de toepassing van die procedure volgens de rechtspraak kan worden gerechtvaardigd wanneer de zaak in kwestie een persoon betreft die in bewaring wordt gehouden.

126. Het bezoek van de vertegenwoordigers van de Commissie ten slotte had volgens Hongarije uitsluitend betrekking op de transitzone Röszke en was bedoeld om ter plaatse projecten te controleren die financiële steun van de Unie genoten. Bovendien hebben de vertegenwoordigers van de Commissie slechts een paar woorden gewisseld met enkele niet-geïdentificeerde bewoners.

### *2. Beoordeling*

127. Zoals blijkt uit de hierboven samengevatte argumenten zijn de partijen het in de kern oneens over de kwalificatie van het begrip „bewaring", zoals bepaald in artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33. Ik zal mij over dat punt buigen alvorens in te gaan op de vraag of aan de waarborgen in verband met bewaring in de zin van die richtlijn is voldaan.

#### *a) Bestaan van bewaring*

128. Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat de Grote kamer van het EHRM zich, nadat de schriftelijke behandeling in de onderhavige zaak al was afgesloten, in het arrest Ilias en Ahmed tegen Hongarije[39] heeft uitgesproken over de vraag of de onderbrenging van twee onderdanen van derde landen in de transitzone Röszke vrijheidsbeneming inhield voor de toepassing van artikel 5 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) („Recht op vrijheid en veiligheid"). Dienaangaande heeft die kamer, anders dan de Vierde kamer in het eerdere arrest, beslist dat dit niet het geval was.

[38] Arrest van 19 maart 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

[39] 21 november 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

129. De partijen zijn ter terechtzitting verzocht zich uit te spreken over het belang van dat arrest en hebben daarover een tegengesteld standpunt ingenomen. Terwijl de Commissie van mening is dat de conclusie van het EHRM in casu niet kan worden toegepast vanwege een aantal belangrijke feitelijke en juridische verschillen, kan zij volgens Hongarije in de concrete omstandigheden van de onderhavige zaak wel worden ingeroepen om zijn argument te onderbouwen dat de situatie van aanvragers van internationale bescherming niet valt onder het begrip „bewaring", zoals dat voortvloeit uit artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33. Die lidstaat lijkt dus van mening te zijn dat, indien de onderbrenging van die aanvragers in een van de transitzones geen vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM inhoudt, het buiten kijf staat dat die onderbrenging ook niet als bewaring kan worden aangemerkt, aangezien dat laatste begrip veronderstelt dat er van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 6 van het Handvest sprake is.

130. In de conclusie die ik heb genomen in de gevoegde zaken FMS e.a. [40], die eveneens betrekking hadden op de vraag of de onderbrenging van verzoekers in een van de aan de Servisch-Hongaarse grens gelegen transitzones bewaring in de zin van richtlijn 2013/33 inhield, heb ik evenwel verduidelijkt dat artikel 5 EVRM weliswaar overeenkomt met artikel 6 van het Handvest en dat de in het Handvest verankerde rechten die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door het EVRM aan worden toegekend, maar dat het Hof van Justitie van de Europese Unie desalniettemin meermaals heeft verklaard dat de door die bepaling nagestreefde samenhang de autonomie van het Unierecht en van het Hof zelf niet kan aantasten [41], omdat het EVRM, zolang de Unie er geen partij bij is, geen formeel in de rechtsorde van de Unie opgenomen rechtsinstrument is. [42] Ik heb het Hof aldus in overweging gegeven de rechtspraak van het EHRM los te laten en de zaak autonoom te behandelen in het licht van artikel 6 van het Handvest. [43] Aangezien dat artikel in het licht van overweging 35 van richtlijn 2013/33 [44] moet worden geacht te zijn opgenomen in de omschrijving van „bewaring" in artikel 2, onder h), van die richtlijn, heb ik daaruit de conclusie getrokken dat *uitsluitend* aan de hand van het onderzoek van de voorwaarden in die omschrijving („het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat op een bepaalde plaats, waar de betrokkene geen bewegingsvrijheid geniet") moet worden vastgesteld of er sprake is van bewaring.

131. Mijns inziens heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie die benadering in het in die gevoegde zaken onlangs gewezen arrest [45] indirect bevestigd door, na een analyse van enkel de uit artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 voortvloeiende voorwaarden, zonder rekening te houden met de door het EHRM gegeven uitlegging van artikel 5 EVRM in het arrest Ilias en Ahmed tegen Hongarije [46], tot de slotsom te komen dat er van bewaring sprake was.

[40] Zie C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punten 148-152.

[41] Uit de toelichtingen op artikel 52 van het Handvest blijkt immers dat lid 3 van dat artikel beoogt te zorgen voor de nodige samenhang tussen het Handvest en het EVRM „zonder dat dit […] de autonomie van het recht van de Unie of van het Hof van Justitie van de Europese Unie aantast".

[42] Zie, inzake asiel, arresten van 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 45), en 14 september 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punt 32).

[43] Die „autonome" uitlegging van de bepalingen van het Handvest die inhoudelijk vergelijkbaar zijn met die van het EVRM vereist krachtens artikel 52, lid 3, van dat Handvest dat zij een hoger beschermingsniveau bieden dan het EVRM.

[44] Die overweging luidt als volgt: „Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het [Handvest] worden erkend. Deze richtlijn beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 en 47 van het Handvest worden toegepast en dient dienovereenkomstig te worden uitgevoerd."

[45] Arrest van 14 mei 2020, FMS e.a. (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[46] EHRM, 21 november 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

132. In het licht van die voorwaarden heeft het Hof aan de hand van een letterlijke, historische en contextuele benadering geoordeeld dat de bewaring van een aanvrager van internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 „een dwangmaatregel vormt die deze persoon zijn bewegingsvrijheid ontneemt door hem te bevelen permanent op een beperkt en afgesloten terrein te blijven”. [47]

133. Voor de toepassing van het aldus gekenmerkte begrip „bewaring” op het onderhavige geval dient te worden vastgesteld dat de Commissie in haar schriftelijke stukken een aantal feitelijke elementen aandraagt die door Hongarije niet ter discussie zijn gesteld. Volgens de Commissie moeten de asielzoekers continu, gedurende de gehele procedure voor de behandeling van hun verzoek, in een van de transitzones blijven, die zijn omheind met hoge hekken en prikkeldraad. Binnen de transitzone zijn die verzoekers ondergebracht per groep van vijf personen in metalen containers van ongeveer 13 $m^2$. Zij kunnen zich maar in uiterst beperkte mate begeven naar een andere sector van de transitzone dan die waarin zij zijn ondergebracht, en dan nog enkel onder begeleiding van bewakers van de transitzone en uitsluitend met het oog op medische consultaties of voor gesprekken die worden georganiseerd in het kader van de asielprocedure, en behalve met hun wettelijke vertegenwoordiger mogen zij niet in contact komen met personen van buitenaf. Voorts blijkt mijns inziens uit het dossier dat hun verplaatsingen door de aanwezigheid van die bewakers binnen de transitzones, alsook aan de toegangspoort van elke sector van die zone, voortdurend in de gaten worden gehouden.

134. Die verschillende feiten geven volgens mij blijk van het feit dat de bewegingsvrijheid van de asielzoekers dermate wordt beperkt dat de situatie kan worden vergeleken met een penitentiair stelsel [48], zoals het Hof in het arrest FMS e.a. met betrekking tot de transitzone Röszke heeft geoordeeld op basis van soortgelijke feitelijke elementen die door de verwijzende rechter waren verstrekt [49].

135. Met betrekking tot het door Hongarije in zijn verweerschrift in de onderhavige zaak aangevoerde argument dat de onderbrenging van de betrokken verzoekers in de transitzone Röszke niet als bewaring in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 kan worden aangemerkt omdat elke aanvrager van internationale bescherming de transitzone uit eigen beweging kan verlaten, wijs ik erop dat het Hof dat argument reeds heeft weerlegd in het arrest FMS e.a. [50]

136. Uitgaand van het feit dat bewaring enkel kan worden uitgesloten indien er een „effectieve” mogelijkheid bestaat om de betrokken transitzone te verlaten [51], heeft het Hof de afwijzing van dat argument onderbouwd met twee redenen, namelijk, ten eerste, een eventuele binnenkomst van die verzoekers in Servië zou illegaal zijn en zij zouden daar dus sancties riskeren, en, ten tweede, de verzoekers zouden bij het verlaten van Hongaars grondgebied het gevaar hebben

47 Arrest van 14 mei 2020, FMS e.a. (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punten 216-222).

48 Ik zie niet in hoe een dermate grote beperking van de bewegingsvrijheid kan worden gezien als een onvermijdelijk gevolg van de beperkte omvang van de gehele transitzone, zoals Hongarije doet.

49 Arrest van 14 mei 2020, FMS e.a. (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 226).

50 Arrest van 14 mei 2020, FMS e.a. (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

51 Zie in dat verband mijn conclusie in de gevoegde zaken FMS e.a. (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punten 155 en 166), waarin ik heb aangevoerd dat bewaring enkel kan worden uitgesloten indien er een „realistische” mogelijkheid bestaat dat de betrokkene uit eigen beweging vertrekt en dat dit moet worden beoordeeld in het licht van de specifieke situatie van aanvragers van internationale bescherming.

gelopen om elke kans op de vluchtelingenstatus in Hongarije te verspelen.[52] Op die gronden kan mijns inziens ook het door Hongarije in de onderhavige zaak ingeroepen argument worden afgewezen.

137. Wat de eerste grond betreft, wordt de door de Commissie ter terechtzitting verschafte verduidelijking dat de Republiek Servië tot dusver weigert de overnameovereenkomst ten aanzien van migranten uit de Hongaarse transitzones toe te passen, door Hongarije in casu namelijk niet betwist. Wat de tweede grond betreft, dient te worden vastgesteld dat een vertrek uit de transitzone noodzakelijkerwijs betekent dat er wordt afgezien van de mogelijkheid om de gevraagde internationale bescherming te verkrijgen. Het klopt dat § 80/K, lid 2, onder d), van de asielwet bepaalt dat de bevoegde nationale autoriteit, indien de asielzoeker de transitzone verlaat, niet verplicht is om de procedure te beëindigen, maar ook een beslissing kan nemen op grond van de informatie waarover zij beschikt. Ook al bestaat die mogelijkheid in theorie, het lijkt mij evenwel hoogstwaarschijnlijk, zo niet zeker, dat een dergelijke beslissing niet gunstig voor die asielzoeker zou uitvallen. Bovendien kan tegen de beslissing waarbij de procedure wordt beëindigd overeenkomstig § 80/K, lid 4, van de asielwet niet worden opgekomen in het kader van een administratieve geschillenprocedure. In die omstandigheden verkeren de asielzoekers mijns inziens niet in een positie om de transitzone uit eigen beweging te verlaten met Servië als bestemming.

138. Ik wens hieraan toe te voegen dat die verzoekers, doordat zij niet over een inreis- of verblijfsvergunning voor Hongaars grondgebied beschikken, dat land ook niet verder kunnen inreizen. Dienaangaande moet worden benadrukt dat de Hongaarse politie overeenkomstig § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen, waarop de vierde grief van de Commissie in deze zaak betrekking heeft, tijdens een door de massale toestroom van migranten veroorzaakte crisissituatie op het gehele nationale grondgebied vreemdelingen die er illegaal verblijven kan aanhouden en kan begeleiden tot aan de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting, tenzij zij van een strafbaar feit worden verdacht. Wegens de lange wachttijd om toegang tot de transitzone te verkrijgen en een verzoek om internationale bescherming te kunnen doen, heeft de betrokken migrant geen andere keuze dan naar Servië te gaan, dat wil zeggen terug te keren naar waar hij vandaan kwam, in omstandigheden die wat betreft zijn toegang tot Servisch grondgebied, de vraag of hij al dan niet als illegaal zal worden aangemerkt en de ontvangst door de vreemdelingenautoriteiten die hem ter plaatse eventueel te wachten staat, op zijn minst onzeker te noemen zijn.

139. Derhalve is er mijns inziens duidelijk geen reële kans dat een asielzoeker vrijwillig de transitzone zal verlaten.

140. In het licht van een en ander ben ik van mening dat de onderbrenging van een verzoeker in de transitzone gedurende de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming moet worden geacht „bewaring” in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 te vormen.

141. Zonder enig belang voor de beoordeling hierboven zijn de kwalificatie en de juridische status van de transitzones naar Hongaars recht, waarop Hongarije zich in zijn schriftelijke stukken herhaaldelijk heeft beroepen, aangezien het litigieuze begrip „bewaring” op geen enkele manier verwijst naar nationaal recht en dus als een autonoom Unierechtelijk begrip moet worden beschouwd.[53]

[52] Arrest van 14 mei 2020, FMS e.a. (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punten 228-229).

[53] Zie met name arrest van 30 april 2014, Kásler en Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, punt 37).

142. Evenmin wordt het resultaat van die beoordeling beïnvloed door de weigering van het Hof om in de zaak die heeft geleid tot het arrest Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), betreffende een zaak van een asielzoeker die in een transitzone verbleef, een verzoek van de verwijzende rechter om toepassing van de spoedprocedure toe te wijzen, aangezien in het arrest in die zaak niet wordt gepreciseerd dat de weigeringsgrond schuilt in het feit dat een dergelijke verzoeker zich niet in een situatie van bewaring bevindt. [54] De voorlopige beoordeling van het Hof in dat kader met betrekking tot de vraag of er sprake is van bewaring, zijnde een beoordeling die feitelijk van aard is en waarvan de contouren strikt zijn afgebakend door de gegevens die de verwijzende rechter verstrekt, valt mijns inziens hoe dan ook niet samen met de beoordeling om vast te stellen of de elementen van dat begrip „bewaring" tegelijkertijd voorliggen.

### *b) Rechtmatigheid van de bewaring*

143. Uit het voorgaande blijkt dat alle asielzoekers tijdens hun onderbrenging in de transitzones aan de Servisch-Hongaarse grens in bewaring worden gehouden in de zin van richtlijn 2013/32. In dit stadium dient dus een standpunt te worden ingenomen over de rechtmatigheid van die bewaring, waarbij wordt opgemerkt dat aanvragers van internationale bescherming overeenkomstig artikel 26 van richtlijn 2013/32 en artikel 8 van richtlijn 2013/33 onder bepaalde voorwaarden in bewaring kunnen worden gehouden.

144. De Commissie voert aan dat Hongarije het in de artikelen 8 tot met 11 van richtlijn 2013/33 vastgestelde rechtskader, dat eigen is aan elke bewaringsmaatregel, niet in acht heeft genomen. Ik sluit mij zonder meer aan bij haar interpretatie.

145. Uit de door de Commissie overgelegde nationale bepalingen blijkt immers dat de toepassing van §§ 31/A en 31/B van de asielwet, waarin de voorwaarden naar nationaal recht zijn opgenomen om asielzoekers in bewaring te kunnen nemen, door § 80/I, onder a), van die wet is uitgesloten in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten. Zelfs in de veronderstelling dat die bepalingen in voornoemde situatie blijven gelden, zoals Hongarije aanvoert, kan, gelet op het feit dat die lidstaat ten stelligste heeft ontkend dat asielzoekers op welke manier dan ook in bewaring worden gehouden, redelijkerwijze worden aangenomen dat de betrokken bepalingen hoe dan ook niet worden toegepast op de bewaring van die verzoekers in de transitzones.

146. Hongarije stelt geenszins ter discussie dat § 80/J, lid 5, van de asielwet, op grond waarvan het aan de asielautoriteit wordt overgelaten tijdens de procedure de transitzone als verblijfplaats van de asielzoeker aan te wijzen, *systematisch* wordt toegepast. Het lijdt mijns inziens geen twijfel dat de Commissie op goede gronden meent dat dit een schending uitmaakt van ten eerste artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33, op grond waarvan bewaring slechts kan worden gerechtvaardigd om de redenen die daarin exhaustief worden genoemd, en ten tweede van artikel 8, lid 2, van die richtlijn, op grond waarvan bewaring slechts in de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een *individuele beoordeling van elk geval* kan worden bevolen wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. [55]

147. Met betrekking tot de niet-afgifte, in strijd met artikel 9, lid 2, van richtlijn 2013/33, van een bevel tot bewaring met daarin de feitelijke en juridische gronden waarop het is gebaseerd, merk ik op dat Hongarije tegenwerpt dat de nationale asielautoriteit in alle gevallen een beslissing neemt

[54] Arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punt 27).

[55] Zie ook arrest van 14 september 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punt 48).

met betrekking tot de onderbrenging, tijdens de looptijd van de procedure, van de asielzoekers in de transitzone. Die lidstaat geeft in zijn memorie van antwoord evenwel zelf impliciet toe dat het daarbij geen bevel tot bewaring in de zin van artikel 9, lid 2, van die richtlijn betreft, aangezien die beslissing daarin wordt bestempeld als een beslissing waarbij aan de vrijheid van verkeer van aanvragers van internationale bescherming beperkingen worden opgelegd in de zin van artikel 7, lid 2, van die richtlijn.

148. Hongarije stelt zelfs niet ter discussie dat bewaring eveneens kan worden bevolen voor minderjarigen, zelfs voor niet-begeleide minderjarigen, behalve voor kinderen jonger dan 14 jaar, wat onmiskenbaar een schending vormt van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2013/33, op grond waarvan bewaring van minderjarigen een maatregel is die pas in laatste instantie wordt genomen en nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.

149. Uit het verzoekschrift blijkt dat de Commissie ook schending van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 inroept. Ik zie echter niet in op welke manier een dergelijke bepaling, die louter een omschrijving van het begrip „bewaring" bevat, kan zijn geschonden, aangezien de Commissie niet aanvoert dat die bepaling niet correct is omgezet. Derhalve ben ik het niet eens met de slotsom van de Commissie in dat verband.

150. In het licht van het voorgaande ben ik van mening dat Hongarije zijn verplichtingen niet is nagekomen, aangezien het de bewaring in de transitzones niet heeft omringd met de in de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33 opgenomen waarborgen.

151. Derhalve dient de derde grief van het beroep wegens niet-nakoming te worden aanvaard.

### *D. Niet-inachtneming van de in richtlijn 2008/115 vastgestelde procedures*

#### *1. Argumenten van partijen*

152. Met haar vierde grief stelt de Commissie zich op het standpunt dat Hongarije, door de onderdanen van derde landen die illegaal in het land verblijven naar de andere kant van de grensafsluiting over te brengen zonder de procedures en waarborgen in acht te nemen die zijn omschreven in artikel 5, artikel 6, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens die bepalingen op deze lidstaat rusten.

153. De Commissie wijst er allereerst op dat er, overeenkomstig § 5, lid 1, van de wet inzake de staatsgrenzen, van een op Hongaars grondgebied gelegen strook van zestig meter vanaf de buitengrens gebruik kan worden gemaakt voor de bouw, vestiging of exploitatie van inrichtingen die dienen om de orde aan de grens te handhaven en taken uit te voeren inzake defensie en nationale veiligheid, rampenbeheer, grensbewaking, asiel en vreemdelingenpolitie. Voorts bepaalt § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen dat de politie tijdens een door de massale toestroom van migranten veroorzaakte crisissituatie op het gehele nationale grondgebied vreemdelingen die er illegaal verblijven, kan aanhouden en begeleiden tot aan de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting als bedoeld in § 5, lid 1, tenzij zij van een strafbaar feit worden verdacht.

154. Uit de door de Commissie aangehaalde rapporten blijkt dat de Hongaarse politie op Hongaars grondgebied aangehouden onderdanen van derde landen die er illegaal verblijven, aan de grens afzet en hen de grensafsluiting doet oversteken. Onderdanen van derde landen die

worden teruggebracht naar een op Hongaars grondgebied gelegen smalle grensstrook waar geen infrastructuur beschikbaar is en vanwaar het niet mogelijk is zich naar een andere plaats op Hongaars grondgebied te begeven, hebben in de praktijk geen andere keuze dan het Hongaarse grondgebied te verlaten. De Commissie is derhalve van mening dat die procedure overeenkomt met het begrip „verwijdering" zoals omschreven in artikel 3, punt 5, van richtlijn 2008/115, ook al is het in bepaalde gevallen technisch mogelijk dat de fysieke verwijdering niet eindigt buiten Hongaars grondgebied.

155. De betrokken onderdanen van derde landen worden verwijderd zonder dat een terugkeerbesluit wordt vastgesteld, zonder enig onderscheid, zonder dat er rekening wordt gehouden met het hogere belang van het kind, het gezinsleven, de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van het derde land en zonder dat het beginsel van non-refoulement wordt geëerbiedigd. Aan die onderdanen van derde landen wordt geen passende schriftelijke onderbouwing of toelichting gegeven en doordat er geen sprake is van een terugkeerbesluit hebben zij geen enkele beroepsmogelijkheid.

156. Voorts valt § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen niet onder de in artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115 opgenomen uitzondering. Die laatste bepaling is immers niet van toepassing op onderdanen die zich reeds op Hongaars grondgebied bevinden, terwijl de werkingssfeer van § 5, lid 1b, zich uitstrekt tot elke onderdaan van een derde land die illegaal in Hongarije verblijft.

157. Ten slotte kan een aanzienlijke, algemene en langdurige afwijking van de bepalingen van richtlijn 2008/115 niet worden gerechtvaardigd door artikel 72 VWEU, dat louter een beginsel verwoordt waarmee de Uniewetgever rekening dient te houden en dat helpt bij de uitlegging van de op basis van het derde deel, titel V, van het VWEU vastgestelde handelingen van de Unie.

158. Hongarije voert ter inleiding aan dat § 5, lid 1a, van de wet inzake de staatsgrenzen wordt gerechtvaardigd uit hoofde van de in artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115 opgenomen afwijking. Die lidstaat wijst erop dat § 5, lid 1b, van die wet, anders dan § 5, lid 1a, enkel kan worden toegepast in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten.

159. In dat kader stelt Hongarije dat artikel 72 VWEU de lidstaten toestaat om regels met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid vast te stellen en toe te passen die kunnen afwijken van de bepalingen van het Unierecht, met dien verstande dat de afkondiging van een door de massale toestroom van migranten teweeggebrachte crisissituatie en de in een dergelijke situatie toegepaste regels hoe dan ook zijn bedoeld om de orde te handhaven en de binnenlandse veiligheid van het land te beschermen. In richtlijn 2008/115 wordt niet bepaald dat de daarbij ingevoerde regels eveneens moeten worden toegepast in de context van artikel 72 VWEU. Derhalve kan een lidstaat van de bepalingen van die richtlijn afwijken wanneer hij zijn verantwoordelijkheid uitoefent voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

160. De openbare orde en openbare veiligheid zijn dwingende redenen van algemeen belang die de lidstaten een wetgevende bevoegdheid verlenen om af te wijken van het Unierecht en waarvan in artikel 4, lid 2, VEU het primordiale belang wordt beklemtoond. Op grond van de rechtspraak van het Hof[56] beslissen de lidstaten volledig autonoom wat volgens hen onder het begrip „openbare orde" valt en kan dat in de tijd variëren. Dienaangaande brengt Hongarije in

[56] Hongarije verwijst met name naar het arrest van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708).

herinnering dat het door het afgeleide recht vastgestelde rechtskader voor de aanpak van crisissituaties veroorzaakt door de massale toestroom van migranten volgens de Commissie zelf ontoereikend is gebleken en dat zij daaraan de nodige consequenties heeft verbonden door in 2016 een complex geheel van voorstellen tot hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in te dienen met betrekking tot zowel richtlijn 2013/32 als richtlijn 2008/115.

161. Derhalve hoeft in een crisissituatie als die in Hongarije niet te worden voldaan aan artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115, wanneer de Hongaarse politie § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen toepast.

162. Voorts is het niet juist dat de politie op Hongaars grondgebied aangehouden onderdanen van derde landen die er illegaal verblijven de grens doet oversteken, aangezien de inrichting voor de grensbewaking (grensafsluiting) niet aan de grens is geplaatst maar op Hongaars grondgebied. Die personen worden dus niet naar Servië verwijderd en kunnen, na te zijn begeleid tot aan de ingang, hun verzoek in de dichtstbijzijnde transitzone indienen. Zonder een effectieve terugkeer is de toepassing van richtlijn 2008/115 per definitie uitgesloten aangezien een lidstaat een verwijderingsmaatregel immers niet op zijn eigen grondgebied ten uitvoer kan leggen.

163. Hongarije voegt daaraan toe dat in geen enkele Unierechtelijke bepaling wordt aangegeven waar op het grondgebied van het betrokken land de inrichtingen voor de behandeling van asielverzoeken moeten zijn gelegen, noch waar personen die illegaal in het land verblijven, naartoe moeten worden begeleid. Wanneer de politie onderdanen van derde landen die illegaal in het land verblijven, binnen Hongaars grondgebied verplaatst zodat zij hun verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk kunnen indienen, schendt zij bijgevolg het Unierecht niet. Bovendien bestaat er geen enkele Unierechtelijke regel op grond waarvan aan onderdanen van derde landen die illegaal in het land verblijven een of andere opvang moet worden aangeboden. Ten slotte stelt Hongarije dat de politie handelt binnen de grenzen van het wettelijke kader en dwangmiddelen op proportionele wijze en uitsluitend in de door de wet bepaalde gevallen gebruikt.

### *2. Beoordeling*

164. Vooraf dient te worden opgemerkt dat Hongarije niet betwist dat de onderdanen van derde landen die illegaal op Hongaars grondgebied verblijven, door de diensten van de Hongaarse politie tot aan de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting worden verplaatst zonder dat de in richtlijn 2008/115 vastgestelde waarborgen waarmee de terugkeerprocedure is omringd, in acht worden genomen.[57] Bovenal wordt die maatregel ten uitvoer gelegd zonder rekening te houden met het hogere belang van het kind, het gezinsleven, de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van het derde land, zonder het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen (artikel 5) en zonder een terugkeerbesluit vast te stellen (artikel 6, lid 1). Voorts ontvangen de betrokken onderdanen van derde landen geen enkele schriftelijke beslissing met de feitelijke en rechtsgronden voor de terugkeer en/of de verwijdering (artikel 12, lid 1) en kunnen zij, doordat er geen sprake is van een terugkeerbesluit, geen enkel rechtsmiddel aanwenden (artikel 13, lid 1).

[57] Vastgesteld moet worden dat het argument van Hongarije dat de Hongaarse politie handelt binnen de grenzen van het wettelijke kader en dwangmiddelen op proportionele wijze en uitsluitend in de door de wet voorziene gevallen gebruikt, zoals door artikel 8, lid 4, van richtlijn 2008/115 wordt vereist, niet relevant is om te bepalen of Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die met de onderhavige grief aan de orde worden gesteld.

165. Hongarije spreekt de niet-nakoming die hem met de onderhavige grief wordt verweten, evenwel tegen op grond van twee essentiële argumenten: primair, de niet-toepasselijkheid van richtlijn 2008/115 in het onderhavige geval en, subsidiair, de mogelijkheid voor de lidstaten om zich te beroepen op artikel 72 VWEU om van de uniform door die richtlijn voorgeschreven regels af te wijken. Ik zal ze achtereenvolgens onderzoeken.

### *a) Toepasselijkheid van richtlijn 2008/115*

166. Hongarije stelt zich in de eerste plaats op het standpunt dat richtlijn 2008/115 in het onderhavige geval niet van toepassing is, aangezien de praktijk die erin bestaat personen aan de grens te zetten, wordt gerechtvaardigd op grond van de in artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115 opgenomen afwijking.

167. Overeenkomstig die bepaling kunnen de lidstaten besluiten die richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht hebben verkregen om in die lidstaat te verblijven. Dienaangaande heeft het Hof reeds aangegeven dat de uitdrukking „wegens het op niet reguliere wijze overschrijden" „*een rechtstreeks temporeel en ruimtelijk verband* [impliceert] tussen het aanhouden of onderscheppen van de derdelander en de overschrijding van een buitengrens" en dat „die […] situatie [derhalve] betrekking [heeft] op derdelanders die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept *op het ogenblik zelf* waarop zij illegaal een buitengrens overschreden, dan wel na deze overschrijding in de nabijheid van deze grens".[58], [59]

168. De Commissie betwist schijnbaar niet dat § 5, lid 1a, van de wet inzake de staatsgrenzen is bedoeld om uitvoering te geven aan de in artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115 opgenomen afwijking.

169. De onderhavige grief ziet, in mijn ogen terecht, uitsluitend op § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen, die in plaats van lid 1a van toepassing is in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten en nog steeds gold op het moment van het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies. Het gaat dus om die bewuste bepaling waarvan de Commissie stelt dat zij niet onder die afwijking valt.

170. § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatgrenzen luidt als volgt: „Tijdens een door de massale toestroom van migranten veroorzaakte crisissituatie kan de politie vreemdelingen die illegaal op Hongaars grondgebied verblijven, aanhouden en hen begeleiden tot aan de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting als bedoeld in lid 1, tenzij zij van een strafbaar feit worden verdacht." Zonder omkadering van die politiebevoegdheid „binnen een zone van acht kilometer vanaf de buitengrens", zoals bepaald in § 5, lid 1a, van de wet inzake de staatsgrenzen[60], is die bepaling evenwel van toepassing op *alle* onderdanen van derde landen die illegaal in Hongarije verblijven, en niet alleen op hen die zijn aangehouden of onderschept op het ogenblik waarop zij illegaal een buitengrens overschreden, dan wel na deze overschrijding in de nabijheid van deze grens, zoals

[58] Arrest van 19 maart 2019, Arib e.a. (C-444/17, EU:C:2019:220, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[59] Cursivering van mij.

[60] § 5, lid 1a, van de wet inzake de staatsgrenzen luidt als volgt: „De politie kan vreemdelingen die illegaal op Hongaars grondgebied verblijven, onderscheppen binnen een zone van acht kilometer vanaf de buitengrens van Hongaars grondgebied zoals bepaald in artikel 2, punt 2, van de Schengengrenscode, of vanaf de grensdemarcatieborden, en hen begeleiden tot aan de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting als bedoeld in lid 1, tenzij zij van een strafbaar feit worden verdacht."

vereist door artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115. Hieruit volgt dat § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen niet voldoet aan een van de in die afwijkingsbepaling opgenomen voorwaarden en derhalve niet uit hoofde van die bepaling buiten de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt.

171. In de tweede plaats betoogt Hongarije dat het verplaatsen, door de Hongaarse politie, van onderdanen van derde landen die illegaal op Hongaars grondgebied verblijven tot aan de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting, geen „verwijdering" in de zin van richtlijn 2008/115 uitmaakt omdat die richtlijn niet van toepassing is wanneer er van een effectieve terugkeer geen sprake is.

172. Het begrip „verwijdering" wordt omschreven in artikel 3, punt 5, van die richtlijn als „de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering *uit* de lidstaat", wat inderdaad kan doen vermoeden dat de door Hongarije naar voren gebrachte uitlegging juridisch juist is. Het staat immers vast dat de politiediensten krachtens § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen op Hongaars grondgebied aangehouden onderdanen van derde landen die illegaal in het land verblijven, slechts mogen begeleiden tot aan de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting voor de grensbewaking, en die inrichtingen bevinden zich op Hongaars grondgebied. Het is dus niet zo dat die personen fysiek worden verwijderd tot buiten dat grondgebied, zoals de omschrijving in kwestie vereist. Mijns inziens kan die beoordeling evenwel niet los worden gezien van het feit dat de onderdanen van derde landen, doordat zij achtergelaten worden op een smalle strook land tussen de grensafsluiting en de nationale grens, zonder voorzieningen voor een langdurig verblijf, geen andere keuze hebben dan die strook land te verlaten en de landgrens met Servië over te steken. Bovendien dient te worden aangenomen dat die onderdanen van derde landen zelfs niet in staat zijn zich van de ingang waar de politie hen naartoe heeft begeleid, te begeven tot aan de transitzone en die zone met het oog op een verzoek om internationale bescherming binnen te komen, omdat zij daarvoor gemiddeld elf tot achttien maanden moeten wachten op een smalle strook land waar, zoals ik heb gezegd, geen voorzieningen zijn. Kortom, ik ben van mening dat de betrokken praktijk in werkelijkheid kan worden gelijkgesteld aan een „verwijdering" in de zin van artikel 3, punt 5, van richtlijn 2008/115.

173. In het licht van die overwegingen lijdt het mijns inziens weinig twijfel dat richtlijn 2008/115 op de betrokken maatregel van toepassing is.

### *b) Artikel 72 VWEU*

174. Met betrekking tot het door Hongarije aangevoerde argument dat lidstaten op grond van artikel 72 VWEU kunnen afwijken van de bepalingen van richtlijn 2008/115 wanneer zij hun verantwoordelijkheid uitoefenen voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid, zijn de overwegingen in de punten 101 tot en met 103 van de onderhavige conclusie, die zien op de redenering van het Hof in het arrest Commissie/Polen e.a. (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming)[61], mijns inziens ook hier van toepassing.

175. Die redenering dient nogmaals te worden toegepast.

176. Allereerst wijs ik erop dat Hongarije in zijn schriftelijke stukken niet uitdrukkelijk de ongeldigheid, in het licht van artikel 72 VWEU, van een aantal voorschriften van richtlijn 2008/115 als verweer heeft ingeroepen. Vervolgens moet worden nagegaan of het nodig was voor

[61] Arrest van 2 april 2020 (C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257).

die lidstaat om de daarin opgenomen uitzondering in te roepen in het kader van richtlijn 2008/115 in haar geheel.[62] Binnen de richtlijn is artikel 18 mogelijk relevant, aangezien dat artikel uitdrukkelijk noodsituaties regelt die zijn teweeggebracht door een uitzonderlijk groot aantal onderdanen van derde landen die moeten terugkeren, en de lidstaten de mogelijkheid biedt voor de duur van die situatie af te wijken van een aantal andere bepalingen van die richtlijn. Ik stel evenwel vast dat Hongarije in zijn schriftelijke stukken dat artikel niet heeft ingeroepen en dat hoe dan ook op grond van dat artikel niet kan worden afgeweken van de bepalingen waarvan de schending met het onderhavige argument wordt betwist.[63],[64]

177. Hieruit volgt dat Hongarije artikel 72 VWEU niet kan aanvoeren als rechtvaardigingsgrond voor zijn weigering om de gezamenlijke verplichtingen uit te voeren die aan deze lidstaat door artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 zijn opgelegd.

178. De overige door Hongarije aangedragen argumenten kunnen mijns inziens niet afdoen aan die slotsom. Dat is ook het geval voor het argument dat is gebaseerd op artikel 72 VWEU juncto artikel 4, lid 2, VEU. Niets wijst er immers op dat de daadwerkelijke handhaving van de in die laatste bepaling genoemde essentiële staatsfuncties, zoals de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid, enkel kan worden verzekerd door de betrokken bepalingen van richtlijn 2008/115 buiten toepassing te laten. Met betrekking tot het arrest Tsakouridis[65] klopt het dat de lidstaten volgens dat arrest maatregelen kunnen vaststellen voor de handhaving van de openbare orde, maar ik zie niet in op welke manier dat arrest aldus kan worden opgevat dat die lidstaten louter op grond van artikel 72 VWEU in een dergelijke afwijking kunnen voorzien in gevallen die niet door het afgeleide Unierecht zijn vastgesteld. Laat mij volstaan met erop te wijzen dat het Hof in de genoemde zaak inderdaad was verzocht een bepaling van afgeleid recht uit te leggen, te weten artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38/EG[66].

179. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vierde grief van de Commissie te aanvaarden.

[62] Bij gebreke van betwisting van de geldigheid van richtlijn 2008/115 kan het feit dat die richtlijn geen overweging als overweging 51 van richtlijn 2013/32 bevat, waarin wordt gepreciseerd dat de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid overeenkomstig artikel 72 VWEU onverlet wordt gelaten, absoluut geen rechtvaardiging vormen om op grond van dat artikel af te wijken van de bepalingen van die richtlijn, zoals Hongarije aanvoert,.

[63] Op grond van artikel 18 van richtlijn 2008/115 wordt de lidstaten immers enkel toegestaan de overeenkomstig artikel 15, lid 2, derde alinea, van die richtlijn bepaalde termijnen voor rechterlijke toetsing te verlengen, en bij dringende maatregel bewaringsomstandigheden vast te stellen die afwijken van het bepaalde in artikel 16, lid 1, en artikel 17, lid 2.

[64] Zoals de Commissie in haar verzoekschrift opmerkt, wordt in artikel 18, lid 3, van richtlijn 2008/115 zelfs uitdrukkelijk beklemtoond dat „[d]it artikel […] niet aldus [kan] worden uitgelegd, dat het de lidstaten wordt toegestaan af te wijken van hun algemene verplichting alle, algemene dan wel bijzondere, maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat zij aan hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn voldoen".

[65] Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

[66] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77).

### *E. Geen daadwerkelijk rechtsmiddel tegen beslissingen waarbij een asielverzoek wordt afgewezen*

#### *1. Argumenten van partijen*

180. Volgens de Commissie schendt Hongarije artikel 46, leden 5 en 6, van richtlijn 2013/32 op grond dat de asielwet bij afwijzing van een verzoek om internationale bescherming niet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid van schorsende werking van rechtsmiddelen. Het recht van asielzoekers om in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel op Hongaars grondgebied te blijven, wordt dan ook niet gewaarborgd, omdat een negatieve beslissing uitvoerbaar is ongeacht of er een rechtsmiddel wordt aangewend.

181. Op grond van de in Hongarije algemeen toepasselijke regels voor gerechtelijke procedures inzake administratieve geschillen heeft een rechtsmiddel geen schorsende werking. § 50 van het wetboek administratief procesrecht bepaalt namelijk enkel dat onder bepaalde voorwaarden om schorsende werking kan worden verzocht. In de asielwet, als lex specialis, worden de administratiefrechtelijke procesvoorschriften voor de toetsing van asielbeslissingen vastgesteld.

182. Bij de egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (wet nr. CXL van 2015 tot wijziging van bepaalde wetten inzake de beheersing van de massale toestroom van migranten), die in werking is getreden op 1 augustus 2015, zijn de §§ 53 en 68 van de asielwet gewijzigd en de bepalingen met daarin de uitdrukkelijk gewaarborgde schorsende werking opgeheven. Die wijzigingen gelden zowel tijdens een crisis veroorzaakt door de massale toestroom van migranten als daarbuiten.

183. Derhalve stelt de Commissie zich ten eerste op het standpunt dat Hongarije wegens het gebrek aan automatisch schorsende werking van de rechtsmiddelen tegen de beslissingen waarbij asielverzoeken ongegrond worden verklaard, de in artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 vastgestelde algemene regel niet naar behoren heeft omgezet. In dat verband wordt als zodanig in § 35, lid 1, van de asielwet aan de asielzoekers geen verblijfsrecht toegekend, maar enkel gepreciseerd dat die personen zijn onderworpen aan de asielprocedure tot de kennisgeving van een beslissing, waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat. Derhalve is de enige wettelijke regeling waaraan de verzoeker een verblijfsrecht in Hongarije kan ontlenen § 5, lid 1, onder a), van de asielwet, op grond waarvan de verzoeker het recht heeft overeenkomstig de in die wet vastgestelde voorwaarden op Hongaars grondgebied te verblijven. Die bepaling verbindt aan het verblijfsrecht in Hongarije evenwel aanvullende voorwaarden die niet precies worden aangegeven. Uit de omstandigheid dat de asielautoriteit overeenkomstig § 80/J, lid 5, van de asielwet, die van toepassing is in een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten, de transitzone als verblijfplaats van de asielzoeker aanwijst totdat de beslissing waartegen geen rechtsmiddelen meer openstaan, uitvoerbaar is geworden, kan dat verblijfsrecht niet worden afgeleid. Het verblijf in de transitzone moet immers als bewaring worden aangemerkt en beantwoordt niet aan het begrip „verblijf in de lidstaat” in de zin van artikel 46 van richtlijn 2013/32.

184. Wat betreft, ten tweede, de rechterlijke toetsing van de beslissingen waarbij asielverzoeken niet-ontvankelijk worden verklaard, bepaalt § 53, lid 6, van de asielwet dat beroep geen schorsende werking heeft, wat enkel strookt met de regel in artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32, op grond waarvan de lidstaten ertoe gehouden zijn om ofwel automatisch schorsende werking van de rechtsmiddelen te waarborgen, ofwel ervoor te zorgen dat een beslissing met betrekking tot de schorsende werking wordt genomen door een rechter. Voorts wordt in de

asielwet niet duidelijk gepreciseerd of § 50 van het wetboek administratief procesrecht ook van toepassing is op gerechtelijke procedures die binnen de werkingssfeer van de asielwet vallen en waarvoor die wet specifieke regels vaststelt, en of die bepaling dus overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof kan worden geacht artikel 46, lid 6, van de richtlijn naar behoren om te zetten.

185. Ten derde dient overeenkomstig artikel 46, lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32 de schorsende werking van de rechtsmiddelen ook automatisch te zijn wanneer een verzoek niet-ontvankelijk is verklaard op grond dat een derde land wordt beschouwd als een voor de verzoeker veilig derde land, of ongegrond is verklaard op grond dat de verzoeker illegaal het grondgebied van de lidstaat is binnengekomen of dat zijn verblijf aldaar te lang heeft geduurd en dus illegaal was. De Commissie erkent dat die twee gevallen zijn bedoeld in § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), van de asielwet, en dat § 53, lid 6, van die wet bepaalt dat de indiening van een verzoekschrift de tenuitvoerlegging van de beslissing niet schorst, tenzij het gaat om beslissingen die op grond van die bepalingen zijn genomen. De asielwet bepaalt evenwel niet duidelijk dat de indiening van een verzoekschrift in dergelijke gevallen schorsende werking heeft. Alleen aan de hand van een uitlegging a contrario kan worden vastgesteld dat in dergelijke gevallen een andere regel dan de niet-schorsende werking van toepassing is. In de tekst van die wet wordt evenwel niet gepreciseerd of die andere regel automatisch schorsende werking inhoudt, zoals wordt vereist door artikel 46, leden 5 en 6, van richtlijn 2013/32.

186. Volgens Hongarije houden de asielregeling en -praktijk voldoende waarborgen in om te zorgen dat verzoekers op het grondgebied kunnen blijven, zelfs indien de bepalingen van richtlijn 2013/32 niet woordelijk in Hongaars recht zijn omgezet. Uit § 5, lid 1, juncto § 35, lid 1, van de asielwet blijkt immers dat asielzoekers een verblijfsrecht op het grondgebied wordt gegarandeerd totdat de asielprocedure is beëindigd, wat in voorkomend geval overeenkomt met de kennisgeving van de rechterlijke beslissing op het tegen de beslissing tot afwijzing van het asielverzoek aangewende rechtsmiddel. De nationale wettelijke regeling strookt dus met artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32.

187. In artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32 wordt enkel als uitzondering op de algemene regel bepaald dat de rechter bij wie het rechtsmiddel is aangewend, in een aantal gevallen bevoegd is om op verzoek van de betrokken verzoeker of ambtshalve de schorsende werking van het rechtsmiddel te gelasten. § 53, lid 6, van de asielwet bevat voor dat geval geen automatisch recht om op het grondgebied te blijven, maar de verzoeker kan krachtens § 50 van het wetboek administratief procesrecht verzoeken om onmiddellijke rechterlijke bescherming en die kan, afhankelijk van de door die rechter gegeven beslissing, inhouden dat het verzoekschrift schorsende werking krijgt en dat de verzoeker dientengevolge op het grondgebied kan blijven. Verzoekers die een rechtsmiddel instellen, maken systematisch gebruik van die mogelijkheid en de rechters willigen dat verzoek in de praktijk altijd in.

188. De in artikel 46, lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32 opgenomen „uitzonderingen op de uitzondering” worden gedekt door § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), van de asielwet, aangezien het verblijfsrecht op het grondgebied in die twee gevallen uiteraard wordt gewaarborgd.

189. Aan het feit dat het Hongaarse recht in overeenstemming is met het Unierecht wordt evenmin afgedaan door § 80/J, lid 2, van de asielwet. Krachtens § 80/J, lid 5, van die wet heeft de verzoeker namelijk het recht om in de transitzone en dus op Hongaars grondgebied te verblijven

tot de kennisgeving van de definitieve beslissing, wat overeenkomt met het in artikel 2, onder p), van richtlijn 2013/32 opgenomen begrip „in de lidstaat blijven", alsook met de eisen van artikel 46, leden 5 en 6, van die richtlijn.

### *2. Beoordeling*

190. Allereerst moeten enkele inleidende opmerkingen worden geformuleerd.

191. De omzetting van richtlijnen in de nationale rechtsorden wordt gekenmerkt door een permanente zoektocht naar een evenwicht tussen enerzijds de aard van de betrokken rechtshandeling, die volgens artikel 288 VWEU enkel verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor de lidstaten waarvoor zij bestemd is en diezelfde lidstaten de bevoegdheid laat vorm en middelen te kiezen, en anderzijds de noodzaak om de volledige en uniforme toepassing van het Unierecht te verzekeren. Aldus blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de bepalingen van de richtlijn niet noodzakelijk formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke of regelgevende bepaling hoeven te worden overgenomen, aangezien voor de omzetting een algemene juridische context voldoende kan zijn, mits deze daadwerkelijk de volledige toepassing van die richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert. [67]

192. Wanneer de bepaling van de richtlijn die moet worden omgezet, *rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen*, mag het nationale rechtskader wegens het daaraan verbonden vereiste van rechtszekerheid geen enkele legitieme twijfel laten bestaan over de omvang van die rechten. In dat geval houdt de omzettingsverplichting van de lidstaten volgens vaste rechtspraak van het Hof in dat zij ervoor moeten zorgen dat de rechtssituatie van de particulieren voldoende bepaald en duidelijk is zodat zij kennis kunnen nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties. [68]

193. In het licht van deze beginselen dient mijns inziens de gegrondheid van de drie onderdelen van de onderhavige grief te worden beoordeeld.

194. Het eerste onderdeel van die grief ziet op artikel 46 („Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel"), lid 5, van richtlijn 2013/32, waarin de algemene regel is opgenomen dat elke aanvrager van internationale bescherming het recht heeft op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven, zelfs na de vaststelling van een administratieve beslissing tot afwijzing van zijn verzoek, tot het verstrijken van de termijn om een rechtsmiddel tegen die beslissing aan te wenden of, indien een rechtsmiddel is aangewend, tot de uitspraak op dat rechtsmiddel.

195. Dienaangaande wens ik erop te wijzen dat de nadere gegevens die de Commissie in haar repliek heeft verstrekt, mij tot de overweging brengen dat de kritiek van de Commissie erin bestaat dat de richtlijn niet naar behoren is omgezet en die omzetting hoe dan ook duidelijkheid mist. De bezwaren van de Commissie hebben met andere woorden betrekking op het feit dat het nationale rechtskader, in strijd met de eisen van de hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak, ruimte laat voor redelijke twijfel met betrekking tot de omvang van het recht om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven.

[67] Zie arrest van 22 februari 2018, Commissie/Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[68] Zie met name arrest van 13 februari 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-530/11, EU:C:2014:67, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

196. Opgemerkt zij dat Hongarije aanvoert dat het door artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 beoogde resultaat kan worden bereikt op grond van § 5, lid 1, onder a), juncto § 35, lid 1, van de asielwet. Allereerst wens ik aan te geven dat ik het standpunt van de Commissie deel voor zover zij meent dat § 35, lid 1, van de asielwet („De asielzoeker is onderworpen aan de asielprocedure vanaf de persoonlijke indiening van zijn verzoek om internationale bescherming bij de bevoegde autoriteit tot en met de kennisgeving van de op het eind van de procedure gegeven beslissing wanneer tegen die beslissing geen rechtsmiddelen meer openstaan") niets zegt over het recht van de verzoeker om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven. [69]

197. Vervolgens rijst de vraag of asielzoekers aan § 5, lid 1, onder a), van de asielwet, op zichzelf beschouwd, het recht kunnen ontlenen om in Hongarije te blijven, en of artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 door die bepaling adequaat is omgezet.

198. Mijns inziens dient op die vraag ontkennend te worden geantwoord.

199. Alvorens toe te lichten waarom ik tot die slotsom kom, wens ik in herinnering te brengen dat de betrokken bepaling als volgt luidt: „de asielzoeker heeft het recht *overeenkomstig de in deze wet vastgestelde voorwaarden* op Hongaars grondgebied te verblijven, en overeenkomstig de specifieke regelgeving een verblijfsvergunning voor Hongaars grondgebied te verkrijgen". [70] Ofschoon door die bepaling inderdaad een verblijfsrecht op Hongaars grondgebied voor elke asielzoeker in het leven wordt geroepen, lijken aan de uitoefening van dat recht evenwel extra voorwaarden te zijn verbonden die niet nader worden gepreciseerd, zoals de Commissie mijns inziens terecht meent. Op het verzoek ter terechtzitting om die voorwaarden te identificeren, heeft Hongarije enkel § 35, lid 1, van de asielwet genoemd, maar die bepaling beoogt volgens mij veeleer de omzetting van het begrip „asielzoeker" en niet de formulering van een van de voorwaarden voor de toekenning van het voornoemde verblijfsrecht.

200. In die omstandigheden kan het door artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 beoogde resultaat, met andere woorden de toekenning van het recht om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven aan elke aanvrager van internationale bescherming wiens verzoek ongegrond is verklaard, met de Hongaarse wettelijke regeling niet worden bereikt. Ten aanzien van een verblijfsrecht waarvan de contouren op geen enkele manier zijn afgebakend, zie ik hoe dan ook niet in op welke manier kan worden aangenomen dat er sprake is van een wettelijke regeling die voldoende duidelijk en bepaald is zodat de asielzoekers „kennis kunnen nemen van *al* hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties" [71].

201. Die conclusie kan enkel worden getrokken met betrekking tot de Hongaarse wettelijke regeling die geldt voor gewone situaties, namelijk zonder afkondiging van een crisissituatie veroorzaakt door de massale toestroom van migranten. Hongarije brengt immers in herinnering dat, wanneer een dergelijke situatie wordt afgekondigd, het in § 5, lid 1, onder a), van die wet erkende recht om op het nationale grondgebied te blijven op grond van § 80/J, lid 4, van de asielwet wordt geschorst. In dergelijke omstandigheden is de relevante nationale bepaling volgens die lidstaat § 80/J, lid 5, van die wet, omdat daarin wordt bepaald dat de transitzone als

[69] Dienaangaande wordt gepreciseerd dat Hongarije de stelling van de Commissie niet betwist dat in § 51, lid 2, van wet nr. II met betrekking tot de binnenkomst en het verblijf van derden van 2007 weliswaar wordt bepaald dat „wanneer onderdanen van derde landen zijn onderworpen aan de asielprocedure, refoulement of terugkeer niet kan worden bevolen of ten uitvoer gelegd", maar dat dit niet wegneemt dat asielzoekers aan die bepaling geen recht kunnen ontlenen om op Hongaars grondgebied te blijven omdat zij slechts geldt „indien de onderdaan van het derde land het recht heeft om op Hongaars grondgebied te verblijven, zoals in een afzonderlijke wet wordt gespecificeerd".

[70] Cursivering van mij.

[71] Cursivering van mij.

verplichte verblijfplaats van de asielzoeker wordt aangewezen totdat de op zijn verzoek gegeven beslissing waartegen geen rechtsmiddelen meer openstaan (of het bevel tot overdracht uit hoofde van de Dublinverordening) uitvoerbaar is geworden.

202. Gelet op het feit dat ik het Hof in overweging geef te beslissen dat een dergelijke bepaling onrechtmatige bewaring in de zin van richtlijn 2013/33 inhoudt, dient evenwel te worden aangenomen dat zij niet kan worden geacht te voldoen aan het vereiste dat de asielzoeker het recht wordt toegekend om overeenkomstig artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 op het nationale grondgebied te blijven.

203. Het tweede onderdeel van de onderhavige grief ziet op artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32, dat bij wijze van afwijking bepaalt dat het recht om op het grondgebied te blijven, wanneer de afwijzingsbeslissing valt onder een van de in dat lid genoemde gevallen (waaronder met name de beslissingen waarbij een verzoek kennelijk ongegrond wordt verklaard, alsook die, behoudens een aantal gevallen, waarbij een verzoek ongegrond wordt verklaard na een versnelde procedure of niet-ontvankelijk wordt verklaard [72]), niet noodzakelijk automatisch door de betrokken lidstaat hoeft te worden gewaarborgd, maar dat die lidstaat, indien de betrokken beslissing resulteert in een beëindiging van het recht van de verzoeker om in die lidstaat te blijven, op zijn minst moet bepalen dat een rechterlijke instantie zich uitspreekt over het bestaan van een dergelijk recht.

204. Allereerst dient te worden vastgesteld dat de Commissie enkel kritiek heeft op de omzetting van dat artikel als het gaat om rechtsmiddelen die zijn aangewend tegen beslissingen waarbij het verzoek niet-ontvankelijk is verklaard. Zij stelt dat artikel 46, lid 6, van de richtlijn 2013/32 niet naar behoren is omgezet door § 53, lid 6, van de asielwet, waarin de tegen dergelijke beslissingen aangewende rechtsmiddelen worden geregeld [73] en luidens welke „[i]n de administratieve geschillenprocedure […] de indiening van een verzoekschrift de tenuitvoerlegging van de beslissing niet [schorst], tenzij het gaat om asielbeslissingen die op grond van § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), zijn genomen". Mijns inziens is het evenwel niet nodig om die kwestie te onderzoeken, aangezien Hongarije niet ter discussie stelt dat die nationale bepaling, op zich genomen, geen automatische schorsende werking van die rechtsmiddelen waarborgt noch garandeert dat een beslissing met betrekking tot de schorsende werking wordt genomen door een rechter.

205. Wel dient mijns inziens bijzondere aandacht te worden besteed aan het argument van Hongarije dat dit resultaat in de nationale rechtsorde daadwerkelijk wordt bereikt met § 50 van het wetboek administratief procesrecht. Die bepaling maakt het volgens die lidstaat mogelijk de rechter bij wie het principale rechtsmiddel is aangewend te verzoeken om onmiddellijke rechterlijke bescherming, die met name de vorm kan aannemen van de toekenning van schorsende werking [74], hetgeen de Commissie niet in twijfel trekt. De Commissie geeft daarentegen aan dat § 50 volgens haar geen voldoende bepaalde en duidelijke omzetting van artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32 vormt.

206. Ik kan met een dergelijk argument niet akkoord gaan.

[72] Artikel 46, lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32.

[73] Hongarije heeft ter terechtzitting bevestigd dat onder deze paragraaf rechtsmiddelen vallen die tegen die beslissingen worden aangewend, en daarbij de aandacht gevestigd op lid 2 van die paragraaf, op grond waarvan „[t]egen een afwijzingsbeslissing die is *ingegeven door de niet-ontvankelijkheid van het verzoek*, of die is genomen in het kader van een versnelde procedure, kan worden opgekomen in een administratieve geschillenprocedure" (cursivering van mij).

[74] In lid 4 van die paragraaf wordt gepreciseerd dat de redenen waarom onmiddellijke rechterlijke bescherming nodig is in het verzoek nauwkeurig dienen te worden beschreven, de bewijsstukken dienen te worden toegevoegd en de feiten die de basis vormen van het verzoek dienen te worden gestaafd.

207. Ter ondersteuning van haar standpunt onderstreept de Commissie enkel dat in de asielwet niet duidelijk wordt gepreciseerd of de algemene administratiefrechtelijke procedureregels van toepassing zijn op gerechtelijke procedures die binnen de werkingssfeer van die wet vallen. Louter op grond van die opmerking kan mijns inziens evenwel niet worden geoordeeld dat de uit het betrokken nationale recht voortvloeiende rechtssituatie niet voldoende duidelijk en bepaald is om ervoor te zorgen dat de asielzoekers kennis kunnen nemen van al hun rechten en deze geldend kunnen maken voor een rechter, en wel om drie belangrijke redenen. Ten eerste sluit § 53, lid 6, van de asielwet de toepassing van § 50 van het wetboek administratief procesrecht niet uitdrukkelijk uit, noch bevat die bepaling elementen die niet met een dergelijke toepassing stroken. Ten tweede is een koppeling tussen de lex generalis (wetboek administratief procesrecht) en de lex specialis (asielwet)[75], op grond waarvan de eerste regeling, ter aanvulling van leemten in de tweede regeling, kan worden toegepast op gevallen die onder die tweede regeling vallen, beslist niet ongebruikelijk. Ten derde draagt de Commissie geen enkel element aan, zoals een stroming binnen de nationale rechtspraak, op grond waarvan zou kunnen worden betwijfeld dat de administratieve rechtscolleges in Hongarije daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om de tenuitvoerlegging van de beslissing waarbij het asielverzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard, te schorsen, en op die manier aan de betrokken verzoeker het recht toe te kennen om op het nationale grondgebied te blijven.

208. Afgezien daarvan denk ik niet dat een andere dan de door mij gesuggereerde uitlegging zou stroken met het evenwicht dat het Hof heeft willen bereiken met behulp van de in de punten 191 en 192 van de onderhavige conclusie aangehaalde rechtspraak.

209. Het derde onderdeel van de onderhavige grief ziet op de in artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32 opgenomen uitzonderingen op de afwijking. Uit het gestelde onder a) van dat lid 6 kan worden afgeleid dat de in artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 verankerde algemene regel wederom toepasselijk wordt wanneer de afwijzingsbeslissing is genomen op basis van de in artikel 31, lid 8, onder h), van die richtlijn genoemde omstandigheden, waardoor het recht om op het grondgebied te blijven automatisch dient te worden toegekend. Evenzo kan daaruit worden afgeleid dat dit recht automatisch dient te worden toegekend wanneer het verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard krachtens artikel 33, lid 2, onder c) en e), aangezien in artikel 46, lid 6, onder b), slechts de gevallen worden genoemd waarin het verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard krachtens artikel 33, lid 2, onder a), b) en d).

210. In herinnering dient te worden gebracht dat de Commissie met dat onderdeel van haar grief niet de correcte omzetting van de uitzonderingen die uit het gestelde onder a) en b) van lid 2 kunnen worden afgeleid, ter discussie stelt, aangezien § 53, lid 6, van de asielwet juist naar die uitzonderingen verwijst door te bepalen dat het rechtsmiddel geen schorsende werking heeft „tenzij het gaat om asielbeslissingen die op grond van § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), zijn genomen”. Zij stelt zich echter wederom op het standpunt dat de omzetting niet duidelijk is doordat in die nationale bepaling niet uitdrukkelijk is opgenomen dat de uitzondering op de niet-schorsende werking de automatisch schorsende werking is.

211. Gelet op de manier waarop de Commissie haar argumenten in het kader van dit onderdeel heeft ontwikkeld, volstaat hierbij evenwel de vaststelling dat uit een eenvoudige *uitlegging a contrario* van die bepaling heel duidelijk blijkt dat de Hongaarse wetgever de rechtsmiddelen tegen de beslissingen die op de in § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), genoemde omstandigheden zijn gebaseerd, heeft willen voorzien van automatisch schorsende werking.

[75] Hongarije heeft ter terechtzitting bevestigd dat het verband tussen die twee rechtshandelingen op die manier dient te worden opgevat.

212. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging het eerste onderdeel van de vijfde grief te aanvaarden maar het tweede en het derde onderdeel ervan af te wijzen.

## IV. Kosten

213. Overeenkomstig artikel 138, lid 3, eerste zin, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen, zoals in het onderhavige geval, onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Overeenkomstig artikel 138, lid 3, tweede zin, van dat Reglement kan het Hof evenwel beslissen, indien dit gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd voorkomt, dat een partij behalve in haar eigen kosten ook in een deel van de kosten van de andere partij wordt verwezen.

214. In de door mij voorgestelde oplossing wordt de Europese Commissie tot op grote hoogte in het gelijk gesteld, terwijl de argumenten van Hongarije enkel prevaleren met betrekking tot een klein gedeelte van het voorwerp van het geding, te weten het tweede en het derde onderdeel van de vijfde grief. Dientengevolge lijkt het me in casu gerechtvaardigd dat Hongarije in zijn eigen kosten en in vier vijfde van de kosten van de Commissie wordt verwezen en de Commissie een vijfde van haar kosten draagt.

## V. Conclusie

215. Om de in de onderhavige conclusie uiteengezette redenen geef ik het Hof derhalve in overweging te beslissen als volgt:

„1) Door voor te schrijven dat elk asielverzoek persoonlijk bij de bevoegde autoriteit moet worden ingediend, en uitsluitend in een van de transitzones, waartoe die autoriteit slechts een klein aantal personen toelaat, is Hongarije de verplichting niet nagekomen die op deze lidstaat rust krachtens de artikelen 3 en 6 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

2) Door een procedure voor de behandeling aan de grens van asielverzoeken in te voeren die niet omringd is met de in artikel 43 van richtlijn 2013/32 opgenomen waarborgen, is Hongarije de verplichtingen niet nagekomen die krachtens die bepaling op hem rusten.

3) Door op alle asielzoekers, met uitzondering van kinderen jonger dan 14 jaar, een procedure voor de behandeling van hun verzoeken toe te passen die tot gevolg heeft dat zij gedurende de gehele looptijd van die procedure in de transitzones in bewaring worden gehouden, zonder de waarborgen van de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, is Hongarije de verplichtingen niet nagekomen die krachtens die bepalingen op hem rusten.

4) Door de onderdanen van derde landen die illegaal op het nationale grondgebied verblijven naar de andere kant van de grensafsluiting te geleiden zonder de waarborgen in acht te nemen van artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, is Hongarije de verplichtingen niet nagekomen die krachtens die bepalingen op hem rusten.

5) Door artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 niet naar behoren in nationaal recht om te zetten, is Hongarije de verplichtingen niet nagekomen die krachtens die bepaling op hem rusten.

6) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

7) Hongarije draagt zijn eigen kosten en vier vijfde van de kosten van de Europese Commissie. De Europese Commissie draagt een vijfde van haar kosten.”