Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

17 december 2020*

Inhoud

Toepasselijke bepalingen . . . 4
Unierecht . . . 4
Richtlijn 2008/115 . . . 4
Richtlijn 2013/32 . . . 6
Richtlijn 2013/33 . . . 12
Hongaars recht . . . 15
Asielwet . . . 15
Wet inzake de staatsgrenzen . . . 23
Wetboek van bestuursprocesrecht . . . 24
Regeringsdecreet nr. 301/2007 . . . 24
Precontentieuze procedure . . . 25
Beroep . . . 26
Opmerkingen vooraf . . . 26
Eerste grief: toegang tot de procedure voor internationale bescherming . . . 27
Argumenten van partijen . . . 27
Beoordeling door het Hof . . . 29
Tweede en derde grief: bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken . . . 34
Argumenten van partijen . . . 34

* Procestaal: Hongaars.

– Tweede grief . . . 34

– Derde grief . . . 36

Beoordeling door het Hof . . . 38

– Al of geen bewaring in de Röszke- en de Tompa-transitzone . . . 38

– Verenigbaarheid van de bewaring in de Röszke- en de Tompa-transitzone met de vereisten van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33 . . . 39

– Artikel 72 VWEU . . . 45

Vierde grief: verwijdering van illegaal verblijvende derdelanders . . . 48

Argumenten van partijen . . . 48

Beoordeling door het Hof . . . 50

Vijfde grief: recht om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven . . . 53

Argumenten van partijen . . . 53

Beoordeling door het Hof . . . 55

– Eerste onderdeel van de vijfde grief: artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 . . . 55

– Tweede onderdeel van de vijfde grief: artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32 . . . 58

– Derde onderdeel van de vijfde grief: artikel 46, lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32 . . . 59

Kosten . . . 61

„Niet-nakoming – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie – Richtlijnen 2008/115/EG, 2013/32/EU en 2013/33/EU – Procedure voor de toekenning van internationale bescherming – Daadwerkelijke toegang – Grensprocedure – Procedurele waarborgen – Verplichte plaatsing in transitzones – Bewaring – Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders – Rechtsmiddel dat is ingesteld tegen de bestuurlijke besluiten waarbij het verzoek om internationale bescherming is afgewezen – Recht om op het grondgebied te blijven”

In zaak C-808/18,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 21 december 2018,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, A. Tokár en J. Tomkin als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en M. M. Tátrai als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

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

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 februari 2020,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 juni 2020,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens de artikelen 3 en 6, artikel 24, lid 3, artikel 43 en artikel 46, leden 5 en 6, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2020, L 245, blz. 32), krachtens artikel 2, onder h), en 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 (PB 2013, L 180, blz. 96, met rectificatie in PB 2016, L 213, blz. 21), en krachtens 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 (PB 2008, L 348, blz. 98), gelezen in samenhang met de artikelen 6, 18 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”),

– door voor te schrijven dat het asielverzoek in persoon bij de bevoegde autoriteit wordt ingediend en dat dit uitsluitend gebeurt in een van de transitzones, waartoe die autoriteit slechts een klein aantal personen toelaat;

– door als algemene regel een bijzondere procedure toe te passen waarbij het niet zeker is dat de in richtlijn 2013/32 vervatte waarborgen worden toegepast;

– door te bepalen dat voor alle asielzoekers, met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar, een procedure geldt die ertoe leidt dat zij gedurende de gehele looptijd van

de asielprocedure in bewaring worden gehouden in instellingen binnen een transitzone die zij slechts in de richting van Servië kunnen verlaten, en door bij die bewaring niet de waarborgen van richtlijn 2013/33 te bieden;

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

– 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 dat het beroep van personen die om internationale bescherming verzoeken automatisch schorsende werking heeft in situaties die niet onder artikel 46, lid 6, van die richtlijn vallen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2008/115

2 Artikel 2 van richtlijn 2008/115 bepaalt het volgende:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.

2. 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;

[…]”

3 Artikel 3 van die richtlijn luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

2. ‚illegaal verblijf’: de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscode, of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

[…]”

4 Artikel 5 van die richtlijn bepaalt:

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

a) het belang van het kind;

b) het familie- en gezinsleven;

c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,

en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement.”

5 In artikel 6, leden 1 en 2, van deze richtlijn 2011/95 is bepaald:

„1. 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.

2. De onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd, of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereist is, is lid 1 van toepassing.”

6 Artikel 12, lid 1, van richtlijn 2008/115 luidt:

„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.

De informatie over feitelijke gronden mag worden beperkt indien de nationale wetgeving voorziet in een beperking van het recht op informatie, met name ter vrijwaring van de nationale veiligheid, de landsverdediging, de openbare veiligheid, dan wel met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten.”

7 In artikel 13, lid 1, van die richtlijn wordt het volgende bepaald:

„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.”

8 Artikel 18 van die richtlijn luidt:

„1. In situaties waarin een uitzonderlijk groot aantal onderdanen van derde landen moet terugkeren en de inrichtingen voor bewaring van een lidstaat of zijn bestuurlijk of gerechtelijk personeel hierdoor onverwacht zwaar worden belast, kan die lidstaat besluiten, voor de duur van de uitzonderlijke situatie, de overeenkomstig artikel 15, lid 2, derde alinea, 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.

2. De lidstaat die deze uitzonderlijke maatregelen neemt, stelt de Commissie ervan in kennis. De Commissie wordt tevens in kennis gesteld zodra de redenen voor het toepassen van deze uitzonderlijke maatregelen niet langer bestaan.

3. Dit artikel kan niet aldus 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."

Richtlijn 2013/32

9 Overweging 29 van richtlijn 2013/32 is als volgt verwoord:

„Sommige verzoekers kunnen bijzondere procedurele waarborgen behoeven, op grond van, onder meer, hun leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, genderidentiteit, handicap, ernstige ziekte, psychische aandoeningen of als gevolg van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. De lidstaten moeten trachten verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven als dusdanig te herkennen voordat een beslissing in eerste aanleg wordt genomen. Voor die verzoekers moet worden voorzien in passende steun, met inbegrip van voldoende tijd, om de nodige voorwaarden tot stand te brengen voor hun daadwerkelijke toegang tot procedures en voor het aanvoeren van de elementen ter staving van hun verzoek om internationale bescherming."

10 In artikel 2 van die richtlijn wordt het volgende bepaald:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

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

d) ‚verzoeker die bijzondere procedurele waarborgen behoeft': 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;

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

[…]

p) ‚in de lidstaat blijven': op het grondgebied blijven van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is gedaan of wordt behandeld, daaronder begrepen aan de grens of in een transitzone van die lidstaat;

[…]"

11 Artikel 3, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„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."

12 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 andere autoriteiten die wellicht dergelijke verzoeken ontvangen maar naar nationaal recht niet voor de registratie bevoegd zijn, zorgen de lidstaten ervoor dat de registratie plaatsvindt binnen zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

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

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

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

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

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

13 In artikel 7 van richtlijn 2013/32 is bepaald:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat elke handelingsbekwame meerderjarige het recht heeft een eigen verzoek om internationale bescherming te doen.

[…]

3. De lidstaten zorgen ervoor dat een minderjarige het recht heeft om een verzoek om internationale bescherming te doen, ofwel zelf als hij daartoe volgens het recht van de betrokken lidstaat handelingsbekwaam is, ofwel via zijn ouders of andere volwassen familieleden, of via een volwassene die voor hem verantwoordelijk is, hetzij krachtens de wet, hetzij volgens de gangbare praktijk in de betrokken lidstaat, of via een vertegenwoordiger."

14 Artikel 8, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Wanneer er aanwijzingen zijn dat de onderdanen van een derde land of staatlozen die in accommodaties voor bewaring worden vastgehouden of aanwezig zijn aan grensdoorlaatposten, met inbegrip van transitzones, aan de buitengrenzen, wellicht een verzoek om internationale bescherming willen doen, bieden de lidstaten hun informatie over de mogelijkheid daartoe aan. De lidstaten bieden in die accommodaties voor bewaring en aan die grensdoorlaatposten tolkdiensten aan voor zover dat nodig is om de toegang tot de asielprocedure inzake internationale bescherming te vergemakkelijken."

15 Artikel 24, lid 3, van die richtlijn is als volgt verwoord:

„De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers [van wie] 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 [de] 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."

16 Artikel 26 van diezelfde richtlijn luidt:

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

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

17 Artikel 28, lid 1, van richtlijn 2013/32 bepaalt:

„Wanneer er een gegronde reden is om aan te nemen dat verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken of dat hij impliciet van dit verzoek heeft afgezien, zorgen de lidstaten ervoor dat de beslissingsautoriteit beslist om hetzij de behandeling van het verzoek te beëindigen ofwel, mits zij het verzoek op basis van een toereikend onderzoek ten gronde overeenkomstig artikel 4 van richtlijn [2011/95] als ongegrond beschouwt, het verzoek af te wijzen."

18 Artikel 31, lid 8, van die richtlijn luidt:

„De lidstaten kunnen bepalen dat een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II wordt versneld en/of aan de grens of in transitzones wordt gevoerd overeenkomstig artikel 43 indien:

a) de verzoeker bij de indiening van zijn verzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen om uit te maken of hij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet overeenkomstig richtlijn [2011/95]; of

b) de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van deze richtlijn; of

c) de verzoeker de autoriteiten heeft misleid door omtrent zijn identiteit en/of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of door relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden; of

d) de verzoeker waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan; of

e) de verzoeker kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die tegenstrijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst, waardoor zijn bewering alle overtuigingskracht wordt ontnomen met betrekking tot de vraag of hij [in aanmerking komt] voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet op grond van richtlijn [2011/95]; of

f) de verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming heeft ingeleid dat niet overeenkomstig artikel 40, lid 5, niet-ontvankelijk wordt geacht; of

g) de verzoeker enkel een verzoek doet teneinde de uitvoering van een eerdere of van een op handen zijnde beslissing die tot zijn verwijdering zou leiden, uit te stellen of te verijdelen; of

h) de verzoeker het grondgebied van de lidstaat onrechtmatig is binnengekomen of zijn verblijf op onrechtmatige wijze heeft verlengd en zich, gezien de omstandigheden van zijn binnenkomst, zonder gegronde reden niet zo snel mogelijk bij de autoriteiten heeft aangemeld of geen verzoek om internationale bescherming heeft gedaan; of

i) de verzoeker weigert te voldoen aan de verplichting zijn vingerafdrukken te laten nemen […]; of

j) de verzoeker op ernstige gronden als gevaar te beschouwen is voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat; of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.”

19 Artikel 33, lid 2, van die richtlijn bepaalt:

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

a) een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend;

b) een land dat geen lidstaat is, ingevolge artikel 35 voor de verzoeker als eerste land van asiel wordt beschouwd;

c) een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd;

d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn [2011/95]; of

e) een persoon die ten laste van de verzoeker komt, een verzoek indient nadat hij er overeenkomstig artikel 7, lid 2, mee heeft ingestemd dat zijn geval deel uitmaakt van een namens hem ingediend verzoek en geen met de situatie van de ten laste komende persoon verband houdende feiten een apart verzoek rechtvaardigen."

20 Artikel 39, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten kunnen bepalen dat een behandeling van het verzoek om internationale bescherming of de beoordeling van de veiligheid van de verzoeker in zijn bijzondere omstandigheden zoals omschreven in hoofdstuk II, niet dan wel niet volledig plaatsvindt in gevallen waarin de bevoegde autoriteit aan de hand van feitenmateriaal heeft vastgesteld dat de verzoeker hun grondgebied illegaal tracht binnen te komen of illegaal is binnengekomen vanuit een veilig derde land overeenkomstig lid 2."

21 Artikel 41, lid 1, van richtlijn 2013/32 is als volgt verwoord:

„De lidstaten kunnen een uitzondering maken op het recht om op het grondgebied te blijven, wanneer een persoon:

a) een eerste volgend verzoek heeft ingediend – dat krachtens artikel 40, lid 5, niet verder is behandeld – louter teneinde de uitvoering van een beslissing die tot zijn spoedige verwijdering van het grondgebied van die lidstaat zou leiden, te vertragen of te hinderen; of

b) in dezelfde lidstaat een ander volgend verzoek doet na een definitieve beslissing om een eerste volgend verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen krachtens artikel 40, lid 5, of na een definitieve beslissing om dat verzoek als ongegrond af te wijzen.

De lidstaten kunnen een dergelijke uitzondering uitsluitend maken wanneer de beslissingsautoriteit van oordeel is dat een terugkeerbesluit niet zal leiden tot direct of indirect refoulement in strijd met de internationale en Unieverplichtingen van die lidstaat."

22 Artikel 43 van die richtlijn heeft als opschrift „Grensprocedures” en bepaalt:

„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.”

23 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.

[…]”

Richtlijn 2013/33

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

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

25 In artikel 2 van die richtlijn wordt het volgende bepaald:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

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

[…]

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

[…]”

26 Artikel 3, lid 1, van die richtlijn luidt:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een verzoek om internationale bescherming op het grondgebied, inclusief aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones, van een lidstaat [doen] voor zover zij als verzoeker op het grondgebied mogen verblijven, alsmede op de gezinsleden, indien zij overeenkomstig het nationale recht onder dit verzoek om internationale bescherming vallen.”

27 Artikel 7 van die richtlijn bepaalt:

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

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

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

[…]"

28 Artikel 8 van richtlijn 2013/33 luidt:

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

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

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

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

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

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

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

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

29 Artikel 9, lid 2, van die richtlijn is als volgt verwoord:

„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."

30 Artikel 10, lid 1, van die richtlijn luidt:

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

[…]"

31 Artikel 11 van die richtlijn bepaalt:

„1. De gezondheid, met inbegrip van de geestelijke gezondheid, van verzoekers die in bewaring worden gehouden en kwetsbare personen zijn, is een primaire bezorgdheid van de nationale autoriteiten.

Ingeval kwetsbare personen in bewaring worden gehouden, zorgen de lidstaten ervoor dat zij regelmatig worden gecontroleerd en de bijstand krijgen die gezien hun specifieke situatie en hun gezondheid noodzakelijk is.

2. 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.

Het belang van de minderjarige, als bedoeld in artikel 23, lid 2, moet voorop staan bij de lidstaten.

In bewaring gehouden minderjarigen moeten kunnen deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten, met inbegrip van spel- en recreatieve activiteiten die passen bij hun leeftijd.

3. Niet-begeleide minderjarigen worden alleen in uitzonderlijke omstandigheden in bewaring gehouden. Alles wordt in het werk gesteld om de bewaring van niet-begeleide minderjarigen zo spoedig mogelijk op te heffen.

Niet-begeleide minderjarigen worden nooit in een gevangenis in bewaring gehouden.

Zij worden zoveel als mogelijk ondergebracht in instellingen met personeel en faciliteiten die zijn afgestemd op de noden van personen van hun leeftijd.

Ingeval niet-begeleide minderjarigen toch in bewaring worden gehouden, zorgen de lidstaten ervoor dat zij afgescheiden van volwassenen worden gehuisvest.

[…]”

32 Artikel 18, lid 9, van richtlijn 2013/33 luidt:

„In naar behoren gemotiveerde gevallen mogen de lidstaten bij wijze van uitzondering andere dan de in dit artikel genoemde regels inzake materiële opvangvoorzieningen vaststellen voor een zo kort mogelijke redelijke termijn, indien:

a) een beoordeling van de specifieke behoeften van de verzoekers vereist is overeenkomstig artikel 22;

b) de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is.

Deze afwijkende voorzieningen moeten in elk geval de basisbehoeften dekken.”

33 In artikel 21 van die richtlijn is het volgende bepaald:

„De lidstaten houden in hun nationale recht tot uitvoering van deze richtlijn rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.”

34 Artikel 22, lid 1, derde alinea, van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de steun die uit hoofde van deze richtlijn aan personen met bijzondere opvangbehoeften wordt verstrekt, tijdens de gehele asielprocedure is afgestemd op hun bijzondere opvangbehoeften, en dat hun situatie op gepaste wijze wordt gevolgd.”

Hongaars recht

Asielwet

35 § 4, lid 3, van de menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (wet nr. LXXX van 2007 inzake het recht op asiel) (*Magyar Közlöny* 2007/83; hierna: „asielwet”) luidt als volgt:

„Voor personen die een bijzondere behandeling behoeven, moet bij de toepassing van de bepalingen van deze wet rekening worden gehouden met de specifieke behoeften die het gevolg zijn van de situatie waarin zij verkeren.”

36 In § 5, lid 1, van de asielwet wordt het volgende bepaald:

„De asielzoeker heeft recht op

a) verblijf op het Hongaarse grondgebied overeenkomstig de voorwaarden van deze wet en op een verblijfsvergunning voor het Hongaarse grondgebied overeenkomstig de specifieke regeling;

b) verzorging, bijstand en onderdak overeenkomstig de voorwaarden van deze wet en de specifieke regeling;

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

37 § 29 van deze wet luidt:

„Bij de opvang wordt rekening gehouden met de specifieke behoeften van personen die een bijzondere behandeling behoeven."

38 In § 30, lid 3, van deze wet wordt het volgende bepaald:

„Bij de vaststelling van een besluit tot beperking of intrekking van de beschikbaar gestelde materiële opvangvoorzieningen, moet

a) de asielautoriteit de individuele situatie van de asielzoeker in aanmerking nemen en met name rekening houden met personen die een bijzondere behandeling behoeven, en

b) de beperking of intrekking evenredig zijn aan het gepleegde strafbare feit."

39 § 31/A van die wet luidt als volgt:

„(1) De asielautoriteit kan ter afhandeling van de asielprocedure of om een overdracht op grond van verordening [nr. 604/2013] – met inachtneming van de grenzen van § 31/B – te verzekeren, asielzoekers die hun verblijfsvergunning uitsluitend eraan ontlenen dat zij asiel hebben aangevraagd, in bewaring houden

a) wanneer de identiteit of nationaliteit van de betrokkene bij twijfel daardoor kan worden vastgesteld;

b) wanneer tegen de betrokkene een terugkeerprocedure loopt en met objectieve gegevens – zoals het feit dat hij reeds de procedure inzake internationale bescherming heeft kunnen volgen – kan worden aangetoond, of op basis van andere goede redenen kan worden aangenomen, dat hij zijn verzoek om internationale bescherming uitsluitend heeft gedaan om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen;

c) om de feiten en gegevens vast te stellen die ten grondslag liggen aan de asielaanvraag wanneer die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, in het bijzonder als er een risico bestaat dat hij zal onderduiken;

d) wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereist;

e) wanneer het verzoek in de internationale zone van een luchthaven is ingediend;

f) of omdat bewaring noodzakelijk is om toepassing van de overdrachtsprocedures op grond van verordening [nr. 604/2013] te verzekeren en er een ernstig risico bestaat dat de betrokkene onderduikt.

[…]

(2) De bewaring van een asielzoeker kan worden bevolen na een individuele beoordeling van het concrete geval en alleen wanneer het aldus beoogde doel niet kan worden bereikt met een maatregel die waarborgt dat hij ter beschikking van de autoriteiten blijft.

[…]

(5) De bewaring van een asielzoeker wordt bevolen bij een besluit dat vanaf de kennisgeving ervan uitvoerbaar is.

[…]”

40 § 31/B van de asielwet luidt als volgt:

„(1) Bewaring kan niet worden bevolen om de enkele reden dat er een asielverzoek is 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 belang van het kind in aanmerking wordt genomen.

[…]”

41 § 32/D, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Het verzoek wordt door een partij gedaan door middel van een verklaring op grond waarvan de asielautoriteit een bestuurlijke procedure inleidt.”

42 § 35 van die wet luidt als volgt:

„(1) De asielprocedure vangt aan met de indiening van het asielverzoek bij de asielautoriteit. De asielzoeker is onderworpen aan de asielprocedure

a) vanaf het moment waarop zijn verzoek om internationale bescherming in persoon is ingediend bij de asielautoriteit, of

b) wanneer hij zijn verzoek om internationale bescherming bij een andere autoriteit heeft ingediend, vanaf het moment waarop de asielautoriteit dat verzoek heeft geregistreerd,

tot het moment waarop kennis is gegeven van het besluit dat aan het eind van de procedure wordt vastgesteld en daartegen geen beroep meer openstaat.

[…]”

43 In § 51, van deze wet wordt het volgende bepaald:

„(1) Indien er niet is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van [verordening nr. 604/2013 en uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1560/2003 houdende uitvoeringsbepalingen van

verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2014, L 39, blz. 1)], beslist de asielautoriteit over de ontvankelijkheid van het verzoek en over de vraag of er is voldaan aan de voorwaarden om het verzoek in een versnelde procedure te beoordelen.

(2) Het verzoek is niet-ontvankelijk indien

[…]

e) er een derde land is dat voor de verzoeker als veilig kan worden beschouwd;

[…]

(7) Het verzoek kan volgens een versnelde procedure worden beoordeeld indien de verzoeker

[…]

h) het Hongaarse grondgebied illegaal is binnengekomen of op onrechtmatige wijze zijn verblijf heeft verlengd en, ondanks zijn eerdere mogelijkheden daartoe, niet binnen een redelijke termijn een asielverzoek heeft ingediend en geen geldige reden voor deze vertraging heeft kunnen aanvoeren;

[…]”

44 § 53 van de asielwet is als volgt verwoord:

„(1) De asielautoriteit wijst het verzoek bij beschikking af indien zij vaststelt dat er is voldaan aan een van de in § 51, lid 2, genoemde voorwaarden.

(2) Een besluit waarbij een verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard of een besluit dat is vastgesteld na een versnelde procedure, kan in een bestuurlijke geschillenprocedure worden betwist.

[…]

(6) Het indienen van een verzoekschrift in een bestuurlijke geschillenprocedure schorst de werking van het besluit niet, behalve in geval van asielbesluiten die zijn vastgesteld overeenkomstig § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h).”

45 Op 15 september 2015 is 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) (*Magyar Közlöny* 2015/124; hierna: „wet inzake de beheersing van de massale toestroom van migranten”) in werking getreden. Deze wet inzake de beheersing van de massale toestroom van migranten, waarbij met name de asielwet werd gewijzigd, introduceert de begrippen „crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten” en „grensprocedure”. Bovendien kunnen volgens deze wet transitzones worden ingesteld, waarin de asielprocedures plaatsvinden.

46 Krachtens de wet inzake de beheersing van de massale toestroom van migranten worden in een „crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten" verzoeken die worden ingediend in de aan de grens ingerichte transitzones, onderzocht volgens de regels voor de grensprocedure.

47 In dit verband bepaalt § 71/A van de asielwet, die is ingevoegd bij de wet inzake de beheersing van de massale toestroom van migranten, het volgende:

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

a) alvorens het Hongaarse grondgebied te zijn binnengekomen, dan wel

b) na te zijn tegengehouden op het Hongaarse grondgebied binnen een strook van acht kilometer vanaf de buitengrens van het Hongaarse grondgebied zoals bepaald in artikel 2, punt 2, van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) [(PB 2016, L 77, blz. 1)] of vanaf de grensdemarcatieborden, en vervolgens te zijn meegenomen tot voorbij 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) (*Magyar Közlöny* 2007/88; hierna: ‚wet inzake de staatsgrenzen')],

zijn de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing met inachtneming van de in deze paragraaf bedoelde afwijkingen.

(2) Zolang de procedure aan de grens loopt kunnen asielzoekers de in § 5, lid 1, onder a) en c), genoemde rechten niet uitoefenen.

(3) De asielautoriteit spreekt zich bij voorrang en uiterlijk binnen acht dagen na de indiening van het verzoek uit over de ontvankelijkheid ervan. Zij zorgt terstond voor de kennisgeving van haar besluit.

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

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

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

(7) De grensprocedureregels zijn niet van toepassing op personen die een bijzondere behandeling behoeven.

[…]"

48 De határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (wet nr. XX van 2017 tot wijziging van een aantal wetten met betrekking tot de aanscherping van de procedure in het bewaakte grensgebied) (*Magyar Közlöny* 2017/39; hierna: „wet nr. XX van 2017") heeft de regering de mogelijkheid

gegeven om in meer gevallen een „crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten" in de zin van de asielwet uit te roepen. Tevens zijn hierbij de bepalingen gewijzigd op grond waarvan in een dergelijke situatie kan worden afgeweken van de algemene bepalingen van deze wet.

49 Sinds de inwerkingtreding van wet nr. XX van 2017 bepaalt § 80/A van de asielwet het volgende:

„(1) Een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten kan worden uitgeroepen

a) indien het aantal asielzoekers dat in Hongarije aankomt, gemiddeld groter is dan:

aa) 500 personen per dag gedurende een maand,

ab) 750 personen per dag gedurende twee opeenvolgende weken, of

ac) 800 personen per dag gedurende een week;

b) indien het aantal personen in de transitzones in Hongarije – met uitzondering van personen die bijstand verlenen aan de vreemdelingen – gemiddeld groter is dan:

ba) 1 000 personen per dag gedurende een maand,

bb) 1 500 personen per dag gedurende twee opeenvolgende weken, of

bc) 1 600 personen per dag gedurende een week;

c) indien zich, buiten de onder a) en b) bedoelde gevallen, een omstandigheid voordoet die verband houdt met een dergelijke migratiesituatie en die:
   ca) een rechtstreekse bedreiging vormt voor de veiligheid van de Hongaarse buitengrens zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van de Schengengrenscode;
   cb) een rechtstreekse bedreiging vormt voor de openbare veiligheid, de openbare orde of de volksgezondheid binnen een strook van het Hongaarse grondgebied van zestig meter vanaf de Hongaarse buitengrens zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van de Schengengrenscode, of vanaf de grensdemarcatieborden, dan wel op enige plaats op het Hongaarse grondgebied, in het bijzonder wanneer zich conflicten voordoen of geweld wordt gebruikt in een vreemdelingenopvangcentrum of een inrichting voor de onderbrenging van vreemdelingen in het aldus afgebakende gebied of op die plaats en de omgeving daarvan.

(2) Op initiatief van het hoofd van de nationale politie en het hoofd van de asielautoriteit en op voorstel van de bevoegde minister, kan de regering bij decreet een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten uitroepen. Deze kan betrekking hebben op het hele Hongaarse grondgebied of op een bepaald deel daarvan.

[…]

(4) Het in lid 2 bedoelde regeringsdecreet blijft gedurende ten hoogste zes maanden van kracht, tenzij de regering de geldigheid ervan verlengt. De regering kan de geldigheid van het in lid 2 bedoelde decreet verlengen indien er op het tijdstip van de verlenging is voldaan aan de voorwaarden waaronder een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten kan worden uitgeroepen.

[…]

(6) In een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten mogen de bepalingen van de §§ 80/B tot en met 80/G uitsluitend worden toegepast op het grondgebied dat is vastgelegd in het in lid 2 bedoelde regeringsdecreet, en slechts voor zover dit nodig is om de achterliggende oorzaken van een dergelijke situatie aan te pakken en deze situatie onder controle te brengen."

50 § 80/H van de asielwet is als volgt verwoord:

„In een crisissituatie ten gevolge van een 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."

51 In § 80/I van deze wet wordt het volgende bepaald:

„De volgende bepalingen mogen niet worden toegepast:

[…]

b) § 35, leden 1 en 6;

[…]

i) §§ 71/A tot en met 72."

52 § 80/J van die wet luidt als volgt:

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

a) is onderworpen aan een dwangmaatregel, maatregel of veroordeling waardoor zijn persoonlijke vrijheid wordt beperkt;

b) door de bevoegde asielautoriteit in bewaring wordt gehouden;

c) rechtmatig op het Hongaarse grondgebied verblijft en niet verzoekt om te worden ondergebracht in een opvangcentrum.

(2) De asielzoeker is onderworpen aan de asielprocedure vanaf het tijdstip waarop hij zijn verzoek om internationale bescherming bij de bevoegde autoriteit indient en totdat kennis is gegeven van het aan het eind van de procedure vastgestelde besluit en daartegen geen rechtsmiddel meer openstaat.

(3) De politie neemt een illegaal op het Hongaarse grondgebied verblijvende vreemdeling die verklaart voornemens te zijn een asielverzoek in te dienen mee tot voorbij de ingang van een inrichting die dient om de orde aan de grens te handhaven, zoals bedoeld in de [wet inzake de staatsgrenzen]. De betrokkene kan zijn asielverzoek indienen overeenkomstig de bepalingen van lid 1.

(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 overdrachtsbevel op grond van verordening [nr. 604/2013] of de beslissing waartegen geen beroep meer openstaat, uitvoerbaar is geworden. De asielzoeker mag de transitzone verlaten door daaruit te vertrekken via de uitgang.

(6) Indien de asielzoeker een niet-begeleide minderjarige jonger dan 14 jaar is, handelt de asielautoriteit de procedure af overeenkomstig de algemene regels zodra de minderjarige het Hongaarse grondgebied is binnengekomen. De autoriteit zorgt er onmiddellijk voor dat deze persoon voorlopig wordt ondergebracht en verzoekt de voogdijautoriteit tegelijkertijd een voogd aan te wijzen die de minderjarige zal beschermen en vertegenwoordigen. De voogd moet binnen acht dagen na ontvangst van het verzoek van de asielautoriteit worden aangewezen. De voogdijautoriteit deelt de naam van de aangewezen voogd onverwijld mee aan de niet-begeleide minderjarige en de asielautoriteit."

53 § 80/K van deze wet luidt:

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

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

[…]

d) de transitzone verlaat.

[…]

(4) De beslissing waarbij de procedure overeenkomstig lid 2 hierboven wordt beëindigd, kan niet in een bestuurlijke geschillenprocedure worden betwist.

[…]

(7) Besluiten die zijn gericht tot asielzoekers die de transitzone hebben verlaten, worden hun bij kennisgeving meegedeeld. […]

[…]

(10) Nadat hem een niet meer voor beroep vatbaar besluit is meegedeeld, verlaat de asielzoeker de transitzone.

(11) Indien de asielzoeker een volgend verzoek indient terwijl zijn vorige verzoek bij definitief besluit is beëindigd of afgewezen, verliest hij de rechten van § 5, lid 1, onder a) tot en met c)."

Wet inzake de staatsgrenzen

54 De wet inzake de staatsgrenzen bepaalt in § 5 het volgende:

„(1) Overeenkomstig deze wet kan op Hongaars grondgebied een strook van zestig meter vanaf de buitengrens zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van de Schengengrenscode of vanaf de grensdemarcatieborden worden gebruikt om voor ordehandhaving aan de grens bestemde inrichtingen te bouwen, te installeren en te exploiteren – waaronder de in § 15/A bedoelde inrichtingen – en om taken uit te voeren die verband houden met defensie en nationale veiligheid, rampenbestrijding, grensbewaking, asiel en vreemdelingenpolitie.

(1a) De politie kan vreemdelingen die illegaal op het Hongaarse grondgebied verblijven, op dit grondgebied aanhouden binnen een strook van acht kilometer vanaf de buitengrens zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van de Schengengrenscode of vanaf de grensdemarcatieborden, en hen meenemen tot voorbij de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting als bedoeld in lid 1, behalve wanneer zij worden verdacht van een strafbaar feit.

(1b) In een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten kan de politie illegaal op Hongaars grondgebied verblijvende vreemdelingen op dit grondgebied aanhouden en hen meenemen tot voorbij de ingang van de dichtstbijzijnde inrichting als bedoeld in lid 1, behalve wanneer zij worden verdacht van een strafbaar feit.

[…]”

55 In § 15/A van deze wet wordt het volgende bepaald:

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

(2) Een persoon die om internationale bescherming verzoekt en zich in een transitzone bevindt, wordt toegang tot Hongaars grondgebied verleend indien

a) de asielautoriteit besluit hem internationale bescherming te verlenen;

b) er voldaan is aan de voorwaarden om de asielprocedure volgens de algemene regels te voeren, of

c) het noodzakelijk is de bepalingen van § 71/A, leden 4 en 5, van de asielwet toe te passen.

(2a) In een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten kan een persoon die om internationale bescherming verzoekt en zich in een transitzone bevindt, in de in lid 2, onder a) en b), genoemde gevallen tot het Hongaarse grondgebied worden toegelaten.

(3) In de transitzone verrichten de overheidsinstanties hun taken en oefenen zij hun bevoegdheden uit overeenkomstig de voor hen geldende wettelijke regelingen.

(4) In afwijking van het bepaalde in lid 1, kan in een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten ook een onderkomen op een niet in § 5, lid 1, genoemde plaats als transitzone worden aangewezen."

Wetboek van bestuursprocesrecht

56 § 39, lid 6, van de közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (wet nr. I van 2017 inzake het bestuursprocesrecht) (*Magyar Közlöny* 2017/30; hierna: „wetboek van bestuursprocesrecht") luidt als volgt:

„Behoudens andersluidende bepalingen in deze wet, schorst het verzoekschrift de inwerkingtreding van de bestuurshandeling niet."

57 § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht bepaalt:

„(1) Eenieder wiens recht of legitiem belang is geschonden door een bestuurshandeling of door handhaving van een uit die handeling voortvloeiende situatie, kan – ongeacht in welke fase de procedure zich bevindt – bij de bevoegde rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt een verzoek om ogenblikkelijke rechterlijke bescherming indienen om te voorkomen dat er schade dreigt, en om een voorlopige beslissing te verkrijgen over de betwiste rechtsbetrekking of de handhaving van de situatie die tot het geding heeft geleid.

(2) In het kader van een verzoek om ogenblikkelijke bescherming kan worden verzocht om:

a) schorsende werking,

[…]"

Regeringsdecreet nr. 301/2007

58 § 33 van de a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet [regeringsdecreet nr. 301/2007 (XI. 9.) betreffende de uitvoering van de asielwet] (*Magyar Közlöny* 2007/151), bepaalt:

„(1) Indien het gelet op de individuele situatie van een asielzoeker die een bijzondere behandeling behoeft, gerechtvaardigd is dat die asielzoeker in het opvangcentrum afzonderlijk wordt ondergebracht, moet de asielautoriteit daar zorg voor dragen.

(2) Voor zover mogelijk moet er zorg voor worden gedragen dat het gezinsverband ook behouden blijft ingeval een persoon die een bijzondere behandeling behoeft, afzonderlijk wordt ondergebracht."

59 § 34, lid 1, van dit decreet luidt als volgt:

„Naast hetgeen in de §§ 26 en 27 is bepaald, hebben asielzoekers die een bijzondere behandeling behoeven – voor zover dit gelet op hun individuele situatie en tevens op basis van een medisch deskundigenonderzoek nodig is – recht op kosteloze gezondheidszorg voor zover hun medische toestand dat vereist alsook op revalidatie, psychologische hulp, inclusief klinische psychologische zorg, en psychotherapeutische behandeling."

Precontentieuze procedure

60 Op 11 december 2015 heeft de Commissie Hongarije een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij deze lidstaat verweet met name artikel 46, leden 1, 3, 5 en 6, van richtlijn 2013/32 te hebben geschonden.

61 Hongarije heeft in antwoord op deze aanmaningsbrief gesteld dat zijn regeling verenigbaar was met het Unierecht.

62 Op 7 maart 2017 heeft Hongarije wet nr. XX van 2017 vastgesteld. De Commissie was van mening dat deze wet aanleiding gaf tot nog meer bezorgdheid dan zij in haar aanmaningsbrief al had geuit.

63 Op 18 mei 2017 heeft de Commissie Hongarije daarom 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, krachtens de artikelen 3, 6 en 7, artikel 24, lid 3, artikel 31, lid 8, de artikelen 33, 38 en 43 en artikel 46, leden 1, 3, 5 en 6, van richtlijn 2013/32, alsook krachtens de artikelen 2, 8, 9 en 11 en artikel 17, lid 2, van richtlijn 2013/33, gelezen in samenhang met artikel 2, onder g), en artikel 17, leden 3 en 4, van die richtlijn, en ten slotte krachtens de artikelen 6, 18 en 47 van het Handvest.

64 Hongarije heeft deze aanvullende aanmaningsbrief beantwoord bij brief van 18 juli 2017 en heeft vervolgens zijn antwoord op 2 oktober 2017 en 20 november 2017 aangevuld. Deze lidstaat verklaarde dat zijn regeling verenigbaar was met het Unierecht, maar heeft die regeling desondanks op bepaalde specifieke punten gewijzigd.

65 Op 8 december 2017 heeft de Commissie Hongarije een met redenen omkleed advies toegezonden, dat deze lidstaat op dezelfde dag is betekend en waarin zij heeft verklaard dat Hongarije de verplichtingen niet was 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, krachtens de artikelen 3 en 6, artikel 24, lid 3, artikel 43 en artikel 46, leden 3, 5 en 6, van richtlijn 2013/32, en krachtens 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,

– door in het kader van de beroepsprocedure tegen een besluit tot afwijzing van een 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 het besluit 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 dat het beroep van personen die om internationale bescherming verzoeken „automatisch schorsende werking” heeft in situaties die niet vallen onder artikel 46, lid 6, van die richtlijn;

– door derdelanders die illegaal op Hongaars grondgebied verblijven onder dwang naar de andere kant van de grensafsluiting 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 in persoon bij de bevoegde autoriteit en uitsluitend in de transitzone moet worden ingediend;

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

– 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.

66 Op 8 februari 2018 heeft Hongarije op het met redenen omkleed advies van de Commissie geantwoord en daarbij zijn standpunt herhaald dat de Hongaarse regeling in overeenstemming was met het Unierecht.

67 Aangezien de opmerkingen van Hongarije haar niet konden overtuigen, heeft de Commissie op 21 december 2018 het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Opmerkingen vooraf

68 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het bestaan van een geval van niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die was vastgesteld in het met redenen omkleed advies [arrest van 28 januari 2020, Commissie/Italië (Richtlijn bestrijding van betalingsachterstand), C-122/18, EU:C:2020:41, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Of er al dan niet sprake is van de gestelde niet-nakoming moet dus worden beoordeeld aan de hand van de nationale wetgeving die op die datum gold [zie in die zin arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punten 23 en 24].

69 Ter terechtzitting heeft Hongarije bevestigd dat aan het einde van de termijn die was gesteld in het door de Commissie aan deze lidstaat gestuurde met redenen omkleed advies, dat wil zeggen op 8 februari 2018, de bepalingen van wet nr. XX van 2017 van toepassing waren op het gehele Hongaarse grondgebied, aangezien de toepassing van het regeringsdecreet waarbij voor dit gehele grondgebied een „crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten” in de zin van de asielwet was uitgeroepen, op zijn minst tot die datum was verlengd.

70 Hieruit volgt dat het Hof bij het onderzoek naar de vraag of de Hongaarse regelingen in overeenstemming zijn met de Unierechtelijke bepalingen die Hongarije volgens de Commissie heeft geschonden, de wijzigingen moet betrekken die bij wet nr. XX van 2017 in deze regelingen zijn aangebracht.

Eerste grief: toegang tot de procedure voor internationale bescherming

Argumenten van partijen

71 De Commissie is van mening dat Hongarije de artikelen 3 en 6 van richtlijn 2013/32 heeft geschonden door te eisen dat het asielverzoek in persoon wordt ingediend en te bepalen dat dit uitsluitend kan in de Röszke- of de Tompa-transitzone (beide in Hongarije), waartoe de Hongaarse autoriteiten de toegang sterk hebben beperkt.

72 In dit verband merkt de Commissie in de eerste plaats op dat wanneer een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten is uitgeroepen, § 80/J, lid 1, van de asielwet (ingevoerd bij wet nr. XX van 2017) in beginsel vereist dat elk asielverzoek in persoon wordt ingediend in de Röszke- of de Tompa-transitzone aan de Servisch-Hongaarse grens.

73 De Commissie stelt bovendien dat de Hongaarse autoriteiten dagelijks in slechts een zeer beperkt aantal gevallen toegang verlenen tot deze transitzones. Zo staat vast dat sinds 23 januari 2018 in elk van die transitzones slechts één persoon per dag toegang kreeg, hetgeen leidde tot een wachttijd van meerdere maanden om een van die zones binnen te kunnen komen teneinde daar een verzoek om internationale bescherming te doen.

74 De toegang tot de Röszke- en de Tompa-transitzone vindt plaats op basis van een informele wachtlijst die door de „gemeenschapsleiders” aan de Hongaarse autoriteiten wordt doorgegeven. Daar er in de landstrook tussen de Servisch-Hongaarse grens en deze transitzones geen voorzieningen voorhanden zijn, wachten maar weinig personen voor de ingang van die transitzones. Het merendeel van hen verblijft in de Servische dorpen in de omgeving.

75 In de tweede plaats wijst de Commissie 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 daartoe kan doen en na zijn aankomst op het grondgebied toegang krijgt tot de procedure voor de toekenning van die bescherming. Dit vereiste geldt ongeacht via welk derde land de verzoeker de grens van een lidstaat bereikt.

76 Doordat enkel personen die zich in de Röszke- of de Tompa-transitzone bevinden een verzoek om internationale bescherming mogen doen en dit mogen laten registreren, en doordat de toegang tot die zone zeer sterk wordt beperkt, stelt Hongarije personen aan zijn grenzen niet in de gelegenheid om binnen de in richtlijn 2013/32 bepaalde termijn een verzoek om internationale bescherming te doen en dat verzoek te laten registreren.

77 Volgens de Commissie is een regeling waarbij aan het in artikel 6 van richtlijn 2013/32 toegekende recht op registratie de voorwaarde wordt verbonden dat het verzoek wordt gedaan op een precieze plaats, waartoe de toegang over een lange periode is beperkt, zelfs los van het precieze aantal wachtende personen niet in overeenstemming met het in dat artikel bedoelde vereiste dat een tijdige toegang tot de procedure moet worden gewaarborgd.

78 Hongarije antwoordt in de eerste plaats dat personen die om internationale bescherming verzoeken, niet het recht hebben om hun land van asiel te kiezen en dat een deel van de personen die bij de Hongaarse grens aankomen, niet op de vlucht is voor een hen rechtstreeks bedreigende vervolging.

79 Voorts moet niet alleen artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32 in aanmerking worden genomen, maar ook de leden 2 en 3 van dat artikel, waaruit blijkt dat de lidstaten volgens de Uniewetgever mogen eisen dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, zijn verzoek in persoon indient op een aangewezen plaats, hetgeen in elk geval betekent dat het wellicht onmogelijk is dat gelijktijdig een groot aantal verzoeken wordt ingediend.

80 Bovendien bepaalt richtlijn 2013/32 niet op hoeveel plaatsen elke lidstaat de gelegenheid moet bieden om asielverzoeken in te dienen. Volgens Hongarije waren er bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn op het Hongaarse grondgebied op de route van personen die om internationale bescherming verzoeken twee transitzones, in Röszke en in Tompa, waar dergelijke verzoeken konden worden ingediend. Voorts probeerde het merendeel van de illegaal in Hongarije binnenkomende personen de Servisch-Hongaarse grens in de nabijheid van die transitzones te passeren, zodat van deze personen redelijkerwijs kon worden verwacht dat zij hun verzoek in die transitzones zouden indienen.

81 Het Unierecht staat dus niet in de weg aan § 80/J, lid 1, van de asielwet, die overigens slechts van toepassing is als een „crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten” is uitgeroepen.

82 Hongarije merkt bovendien op dat een dergelijke crisissituatie met name kan worden uitgeroepen wanneer dat gerechtvaardigd wordt door nationale vereisten inzake openbare orde en binnenlandse veiligheid. In casu zijn in 2018 in Hongarije meer dan 17 000 strafbare feiten in verband met illegale immigratie gepleegd. De verplichting om een verzoek om internationale bescherming in te dienen in transitzones versterkt dus de doeltreffendheid van de strijd tegen mensensmokkel en voldoet aan het vereiste van bescherming van de grenzen van de Schengenzone.

83 Bovendien voorziet § 80/J, lid 1, van de asielwet in uitzonderingen op de verplichting om het asielverzoek in die transitzones in te dienen. Daardoor kunnen legaal op het Hongaarse grondgebied verblijvende personen hun verzoek op elke plaats op dat grondgebied indienen.

84 Daarenboven wordt de procedure zo gauw het verzoek in de betrokken transitzone is ingediend in gang gezet overeenkomstig de algemene regels. § 32/D van de asielwet waarborgt dus dat de asielautoriteit deze procedure meteen opstart nadat het verzoek is gedaan. Bijgevolg wordt dit verzoek onmiddellijk nadat het in de transitzone is gedaan, of in elk geval uiterlijk binnen 24 uur, geregistreerd overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32.

85 Hongarije betwist in de tweede plaats dat de toegang tot de transitzones is beperkt. Bovendien zijn de Hongaarse autoriteiten er weliswaar van op de hoogte dat asielzoekers die in Servië tot de asielprocedure zijn toegelaten of in dit derde land bijstand ontvangen, zich bij deze transitzones melden in een bepaalde volgorde die is vastgelegd in lijsten die door henzelf, de Servische autoriteiten of bepaalde organisaties zijn opgesteld, maar hebben de Hongaarse autoriteiten geen invloed op de aldus bepaalde volgorde en zijn zij niet betrokken bij de opstelling of het gebruik van dergelijke lijsten.

86 Ten slotte valt, anders dan de Commissie stelt, het ontbreken van lange wachtrijen voor de ingang van de Röszke- en de Tompa-transitzone ermee te verklaren dat de betrokken personen reeds in Servië een asielprocedure doorlopen of hebben doorlopen en dat zij in dat derde land bijstand genieten.

Beoordeling door het Hof

87 Met haar eerste grief verwijt de Commissie Hongarije in essentie de artikelen 3 en 6 van richtlijn 2013/32 te hebben geschonden door dagelijks slechts een zeer beperkt aantal personen vanuit Servië toegang te verlenen tot de Röszke- en de Tompa-transitzone in de onmiddellijke nabijheid van de Servisch-Hongaarse grens, terwijl verzoeken om internationale bescherming slechts in persoon en alleen in die transitzones kunnen worden gedaan.

88 In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat, ten eerste, richtlijn 2013/32 volgens artikel 3, lid 1, ervan van toepassing is 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.

89 Ten tweede bepaalt artikel 6 van deze richtlijn, met het opschrift „Toegang tot de procedure", in lid 1, eerste alinea, dat wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming doet bij een autoriteit die naar nationaal recht bevoegd is voor de registratie van deze verzoeken, de registratie plaatsvindt binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan. Artikel 6, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn verduidelijkt dat wanneer het verzoek om internationale bescherming wordt gedaan bij andere autoriteiten die wellicht dergelijke verzoeken ontvangen, maar naar nationaal recht niet voor de registratie ervan bevoegd zijn, de lidstaten ervoor zorgen dat de registratie plaatsvindt binnen zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

90 Zodoende hanteert de Uniewetgever een ruime opvatting van de autoriteiten die, ook al zijn zij niet bevoegd om verzoeken om internationale bescherming te registreren, dergelijke verzoeken wellicht toch ontvangen in de zin van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32. Een nationale autoriteit moet dus in beginsel als zodanig worden beschouwd wanneer het aannemelijk is dat een derdelander of een staatloze daar een verzoek om internationale bescherming doet [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punten 57-59]. Overigens worden in artikel 6, lid 1, derde alinea, van deze richtlijn politie, grenswachters, immigratiediensten en personeel van bewaringsinrichtingen uitdrukkelijk genoemd als dergelijke autoriteiten.

91 Wanneer ten derde een groot aantal derdelanders 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, mogen de lidstaten volgens artikel 6, lid 5, van deze richtlijn bij wijze van uitzondering verzoeken om internationale bescherming registreren binnen een termijn van tien werkdagen nadat zij zijn gedaan.

92 Ten vierde moet hieraan worden toegevoegd dat personen die een verzoek om internationale bescherming hebben gedaan, overeenkomstig artikel 6, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 daadwerkelijk de mogelijkheid moeten hebben om dit verzoek zo snel mogelijk (formeel) in te dienen, met dien verstande dat de lidstaten, onverminderd een dergelijk recht, kunnen eisen dat een dergelijk verzoek persoonlijk en/of op een daartoe aangewezen plaats wordt ingediend.

93 Uit een en ander volgt dat de lidstaten in het algemeen alle verzoeken om internationale bescherming die een derdelander of een staatloze doet bij nationale autoriteiten die binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen, binnen de in artikel 6 van richtlijn 2013/32 vastgestelde

termijn moeten registreren en er vervolgens voor dienen te zorgen dat de betrokkenen daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om hun verzoek zo snel mogelijk (formeel) in te dienen (zie in die zin arrest van 25 januari 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, punt 76).

94 Daarbij moet in de tweede plaats worden benadrukt dat de eerste grief van de Commissie, zoals zij ter terechtzitting heeft bevestigd, geen betrekking heeft op de procedure ter registratie of indiening van het verzoek om internationale bescherming als zodanig, maar op de wijze waarop een dergelijk verzoek voordien bij de Hongaarse autoriteiten moet kunnen worden gedaan.

95 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat uit artikel 7 van richtlijn 2013/32 blijkt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat iedere derdelander of staatloze het recht heeft om op eigen naam of via een derde een verzoek om internationale bescherming te doen.

96 Dit artikel 7, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, verleent dus aan iedere derdelander of staatloze het recht om een verzoek om internationale bescherming te doen, daaronder begrepen een verzoek aan de grenzen of in de transitzones van een lidstaat. In dit verband staat artikel 6, lid 3, van die richtlijn de lidstaten weliswaar toe, zoals Hongarije opmerkt, te bepalen dat verzoeken om internationale bescherming op een aangewezen plaats worden ingediend, maar moet worden opgemerkt dat geen enkele bepaling van deze richtlijn een soortgelijke regel bevat waarin dit is vastgelegd voor het doen van verzoeken om internationale bescherming.

97 Een dergelijk verzoek wordt bovendien geacht te zijn gedaan zodra de betrokkene bij een van de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32 bedoelde autoriteiten te kennen heeft gegeven internationale bescherming te wensen, zonder dat de weergave van deze wens aan enige administratieve formaliteit kan worden onderworpen [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punten 93 en 94].

98 Uit artikel 6 van richtlijn 2013/32 volgt dus dat iedere derdelander of staatloze het recht heeft om een verzoek om internationale bescherming te doen bij een van de in dit artikel bedoelde autoriteiten, door bij een van die autoriteiten te kennen te geven dat hij internationale bescherming wenst.

99 Ten tweede moet worden benadrukt dat het doen van het verzoek om internationale bescherming bij een van de in artikel 6 van richtlijn 2013/32 bedoelde autoriteiten, een essentiële stap vormt in de procedure voor de toekenning van internationale bescherming.

100 De derdelander of staatloze verkrijgt immers de hoedanigheid van persoon die om internationale bescherming verzoekt in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2013/32 zodra hij een dergelijk verzoek doet [arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 92].

101 Bovendien gaat op de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is gedaan, de termijn in waarbinnen dit verzoek overeenkomstig artikel 6, lid 1, van die richtlijn moet worden geregistreerd en waarbinnen de verzoeker in de gelegenheid moet zijn gesteld om zijn verzoek om internationale bescherming zo snel mogelijk in te dienen, zoals is vereist in artikel 6, lid 2, van die richtlijn. Benadrukt moet nog worden dat bij de indiening van dit verzoek de termijn ingaat waarbinnen de beslissingsautoriteit overeenkomstig artikel 31 van die richtlijn in beginsel op het verzoek om internationale bescherming moet beslissen.

102 Het bestaan van dit recht om een dergelijk verzoek te doen, is er dus een voorwaarde voor dat het recht op registratie, indiening en behandeling van dit verzoek binnen de in richtlijn 2013/32 gestelde termijnen daadwerkelijk wordt geëerbiedigd en uiteindelijk dat er sprake is van een doelmatig asielrecht zoals gewaarborgd in artikel 18 van het Handvest.

103 Een lidstaat kan het tijdstip waarop de betrokken persoon in de gelegenheid wordt gesteld zijn verzoek om internationale bescherming te doen dus niet op ongerechtvaardigde wijze uitstellen, omdat anders aan artikel 6 van deze richtlijn zijn nuttige werking wordt ontnomen.

104 Ten derde moet eraan worden herinnerd dat de eigenlijke doelstelling van richtlijn 2013/32, en in het bijzonder die van artikel 6, lid 1, ervan, erin bestaat een daadwerkelijke, vlotte en snelle toegang tot de procedure inzake internationale bescherming te waarborgen [arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 82].

105 Artikel 8, lid 1, van deze richtlijn bevestigt overigens die doelstelling. Het doel van deze bepaling is immers om het gemakkelijker te maken om verzoeken om internationale bescherming te doen met name door de lidstaten te verplichten elke derdelander of staatloze informatie te verstrekken over de mogelijkheid om een dergelijk verzoek te doen bij een grensdoorlaatpost – waaronder een transitzone aan de buitengrenzen – wanneer er aanwijzingen zijn dat die persoon mogelijkerwijs een dergelijk verzoek wenst te doen.

106 Uit een en ander volgt dat de lidstaten volgens artikel 6 van richtlijn 2013/32 moeten waarborgen dat de betrokkenen daadwerkelijk kunnen gebruikmaken van het recht om een verzoek om internationale bescherming te doen, waaronder het recht om dat aan de grenzen van deze lidstaten te doen, zodra zij hun wens daartoe kenbaar maken, opdat dit verzoek wordt geregistreerd en kan worden ingediend en behandeld binnen de in deze richtlijn gestelde termijnen.

107 Onderzocht moet worden of Hongarije in het onderhavige geval aan dit vereiste heeft voldaan.

108 In dit verband bevestigt deze lidstaat dat § 80/J van de asielwet derdelanders of staatlozen die na aankomst uit Servië in Hongarije de procedure voor internationale bescherming willen doorlopen, niet alleen ertoe verplicht om hun verzoeken om internationale bescherming (formeel) in te dienen in een van beide transitzones (Röszke of Tompa), maar ook om hun verzoeken om internationale bescherming in een van beide zones te doen.

109 Zo heeft Hongarije in zijn opmerkingen verduidelijkt dat de in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32 gestelde termijn voor registratie van een verzoek om internationale bescherming niet kan ingaan zolang de personen die om internationale bescherming verzoeken niet een van die transitzones zijn binnengekomen. Hieruit volgt dat hun verzoeken enkel in die zones kunnen worden gedaan, hetgeen Hongarije overigens ter terechtzitting heeft bevestigd.

110 Na deze verduidelijking vooraf moet worden onderzocht of de Hongaarse autoriteiten, zoals de Commissie stelt, het aantal personen dat in de praktijk dagelijks in elk van deze transitzones naar binnen mag om daar een verzoek om internationale bescherming te doen, drastisch hebben beperkt.

111 Dienaangaande zij er om te beginnen aan herinnerd dat tegen een bestuurlijke praktijk een beroep wegens niet-nakoming kan worden ingesteld wanneer het een in zekere mate constante en algemene praktijk betreft [zie met name arresten van 9 mei 1985, Commissie/Frankrijk, 21/84, EU:C:1985:184, punt 13, en 5 september 2019, Commissie/Italië (Bacterie Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, punt 74].

112 Bovendien moet de Commissie de gestelde niet-nakoming aantonen en de noodzakelijke gegevens verschaffen waarmee het Hof kan nagaan of er inderdaad sprake is van deze niet-nakoming, zonder dat zij zich daarbij mag baseren op een of ander vermoeden [zie met name arresten van 27 april 2006, Commissie/Duitsland, C-441/02, EU:C:2006:253, punt 48, en 2 mei 2019, Commissie/Kroatië (Stortplaats te Biljane Donje), C-250/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:343, punt 33]. Slechts wanneer de Commissie voldoende bewijs van bepaalde feiten op het grondgebied van de verwerende lidstaat heeft aangevoerd, is het aan laatstgenoemde om de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden [zie met name arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 44, en 28 maart 2019, Commissie/Ierland (Systeem voor opvang en behandeling van afvalwater), C-427/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:269, punt 39].

113 Met betrekking tot in het bijzonder een met de toepassing van een nationale bepaling verband houdende grief, heeft het Hof geoordeeld dat er, teneinde een niet-nakoming aan te tonen, bewijzen dienen te worden overgelegd die specifieker zijn dan die welke gewoonlijk in aanmerking worden genomen in het kader van een beroep wegens niet-nakoming dat uitsluitend tegen de inhoud van een nationale bepaling is gericht en dat, in deze omstandigheden, de niet-nakoming alleen kan worden aangetoond door een voldoende omstandig en gedocumenteerd bewijs van de aan de nationale bestuurlijke en/of rechterlijke instanties verweten praktijk die aan de betrokken lidstaat kan worden toegerekend (arresten van 27 april 2006, Commissie/Duitsland, C-441/02, EU:C:2006:253, punt 49, en 9 juli 2015, Commissie/Ierland, C-87/14, EU:C:2015:449, punt 23).

114 Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de Commissie in het onderhavige geval bij haar verzoekschrift verschillende rapporten gevoegd tot staving van haar stelling dat derdelanders of staatlozen die een verzoek om internationale bescherming wensten te doen bij de autoriteiten in de Röszke- en de Tompa-transitzone, meerdere maanden moesten wachten als gevolg van een vaste en algemene praktijk van de Hongaarse autoriteiten die op 8 februari 2018, toen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn afliep, nog steeds werd gevolgd en erin bestond slechts het drastisch gereduceerde aantal van twee personen per dag tot deze twee transitzones toe te laten.

115 Zo hadden de Hongaarse autoriteiten volgens een van de drie rapporten van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) die bij het verzoekschrift van de Commissie zijn gevoegd, al in oktober 2015 besloten het aantal personen dat dagelijks toegang kreeg tot de Röszke- en de Tompa-transitzone te beperken. Uit deze drie rapporten blijkt ook dat het aantal personen dat dagelijks tot deze transitzones werd toegelaten geleidelijk en voortdurend is gedaald, zodat in de loop van 2018 maar twee personen per dag in elk van deze transitzones naar binnen mochten. Hieromtrent moet worden toegevoegd dat deze rapporten bijzonder relevant zijn gelet op de rol die aan de UNHCR is toegekend in het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 137, nr. 2545 (1954)], met inachtneming waarvan de Unierechtelijke asielregels moeten worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 23 mei 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

116 Bovendien blijken de gegevens in die rapporten grotendeels overeen te stemmen met de opmerkingen in twee als bijlage bij het verzoekschrift gevoegde rapporten uit 2017 die afkomstig zijn van de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal voor migratie en vluchtelingen van de Raad van Europa en van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, waarop de Commissie zich eveneens baseert.

117 Bovendien blijkt uit de bij het verzoekschrift gevoegde rapporten van de UNHCR dat het feit dat de Hongaarse autoriteiten een maximum hebben gesteld aan het aantal personen dat dagelijks wordt toegelaten tot de Röszke- en de Tompa-transitzone, tot gevolg heeft gehad dat derdelanders of staatlozen die zich in Servië in de onmiddellijke nabijheid van de Servisch-Hongaarse grens bevonden en in Hongarije een verzoek om internationale bescherming wensten te doen, werden geconfronteerd met een steeds langere wachttijd, die in februari 2018 meer dan elf maanden bedroeg.

118 Hieruit volgt dat de Commissie voldoende gedocumenteerd en omstandig heeft aangetoond dat er op 8 februari 2018, toen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn verstreek, sprake was van een vaste en algemene bestuurlijke praktijk van de Hongaarse autoriteiten die tot doel had de toegang tot de Röszke- en de Tompa-transitzone op systematische en zodanig drastische wijze te beperken dat het voor derdelanders of staatlozen die na aankomst uit Servië in Hongarije de procedure voor internationale bescherming wilden doorlopen, in de praktijk nagenoeg onmogelijk was om in Hongarije een verzoek om internationale bescherming te doen.

119 Een dergelijke bestuurlijke praktijk is onverenigbaar met de vereisten van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2013/32.

120 Geen van de door Hongarije aangevoerde argumenten kan afdoen aan deze slotsom.

121 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat deze lidstaat ongetwijfeld betwist dat de bestuurlijke voorschriften bedoeld waren om het aantal verzoeken om internationale bescherming te beperken dat dagelijks in de Röszke- en de Tompa-transitzone kon worden ingediend.

122 Afgezien van het feit dat deze bewering formeel wordt weersproken door de in de punten 115 en 116 van dit arrest genoemde rapporten, heeft Hongarije echter niet rechtens genoegzaam uiteengezet waarom er, ondanks het feit dat dergelijke voorschriften verondersteld werden te ontbreken, toch wachtlijsten – waarvan Hongarije het bestaan heeft erkend – zijn opgesteld om te bepalen in welke volgorde de personen die zich in Servië in de onmiddellijke nabijheid van de Röszke- en de Tompa-transitzone bevonden en in een van deze zones een verzoek om internationale bescherming wilden doen, daar naar binnen mochten.

123 Ook al zouden, zoals Hongarije betoogt, de Hongaarse autoriteiten niet hebben deelgenomen aan het opstellen van deze lijsten en evenmin invloed hebben gehad op de hierin vastgestelde volgorde waarin toegang tot de transitzones zou worden verleend, dat neemt in dit verband niet weg dat het bestaan zelf van die lijsten moet worden beschouwd als het onvermijdelijke gevolg van de in punt 118 van dit arrest vastgestelde praktijk.

124 Voorts faalt ook het betoog waarmee Hongarije aanvoert dat de geleidelijke verdwijning van de omvangrijke wachtrijen bij de ingang van die transitzones aantoont dat de toegang hiertoe niet werd beperkt.

125 Niet betwist wordt immers dat er geen voorzieningen voorhanden zijn in de landstrook die de Servisch-Hongaarse grens scheidt van de toegangspoorten van de Röszke- en de Tompa-transitzone, zodat het uiterst moeilijk is om daar gedurende een lange periode te blijven. Bovendien kan, zoals de Commissie terecht heeft beklemtoond, uit de als bijlage bij haar verzoekschrift overgelegde rapporten worden afgeleid dat de wachtrijen bij de ingang van beide transitzones minder groot zijn geworden vanaf het moment waarop de in punt 122 van dit arrest genoemde lijsten werden opgesteld, aangezien alleen de personen die op een gunstige plaats op die lijsten staan de dag voordat zij naar verwachting in de betrokken transitzone naar binnen mogen door de Servische autoriteiten worden meegenomen naar de landstrook die de Servisch-Hongaarse grens scheidt van de toegangspoort van de betrokken transitzone.

126 Hieruit volgt dat het verdwijnen van de omvangrijke wachtrijen bij de ingang van de Röszke- en de Tompa-transitzone geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de Hongaarse autoriteiten hebben besloten om de toegang tot deze zones drastisch te beperken.

127 Ten slotte staat het, zoals Hongarije in herinnering brengt, inderdaad weliswaar aan de lidstaten om zich er met name van te vergewissen dat de buitengrenzen overeenkomstig verordening 2016/399 alleen legaal worden overschreden, maar kunnen de lidstaten aan de naleving van een dergelijke verplichting geen rechtvaardiging ontlenen om artikel 6 van richtlijn 2013/32 te schenden.

128 Uit een en ander volgt dat Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens artikel 6 van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 3 ervan, op deze lidstaat rusten door te bepalen dat verzoeken om internationale bescherming van derdelanders of staatlozen die na aankomst uit Servië op het Hongaarse grondgebied de procedure voor internationale bescherming willen doorlopen, alleen in de Röszke- en de Tompa-transitzone kunnen worden gedaan, en daarbij een vaste en algemene bestuurspraktijk te hanteren die het aantal verzoekers dat dagelijks deze transitzones binnen mag drastisch beperkt.

Tweede en derde grief: bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken

Argumenten van partijen

– Tweede grief

129 Met haar tweede grief verwijt de Commissie Hongarije artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 te hebben geschonden.

130 In de eerste plaats benadrukt de Commissie om te beginnen dat artikel 26 van richtlijn 2013/32 de hoofdregel bevat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, niet in bewaring mag worden gehouden om de enkele reden dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan. Artikel 43 van deze richtlijn staat de lidstaten weliswaar toe om in dit verband bij de invoering van grensprocedures bijzondere regels toe te passen, maar in een dergelijk geval moeten zij wel de vereisten van dit artikel 43 in acht nemen. Bij wet nr. XX van 2017 zijn nieuwe bepalingen ingevoerd die onverenigbaar zijn met dat artikel.

131 Anders dan is bepaald in dit artikel 43, moet volgens § 80/J, lid 5, van de asielwet namelijk de hele procedure ter beoordeling van het verzoek om internationale bescherming in de transitzone plaatsvinden.

132 Bovendien beperkt deze § 80/J, lid 5, de duur van de grensprocedure niet tot vier weken, zoals artikel 43 van richtlijn 2013/32 vereist.

133 Daarnaast is de Commissie van mening dat de bijzondere procedurele waarborgen van hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 evenmin zijn nageleefd. De „passende steun" die personen die deze bijzondere procedurele waarborgen behoeven overeenkomstig artikel 24, lid 3, van deze richtlijn moeten krijgen, is bij de procedure van § 80/J van de asielwet namelijk niet gewaarborgd, aangezien volgens wet nr. XX van 2017 in geval van een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten de bepalingen van de asielwet op grond waarvan de grensprocedures niet van toepassing zijn op verzoekers die dergelijke bijzondere procedurele waarborgen behoeven, worden opgeschort.

134 Volgens de Commissie verplicht § 80/J, lid 5, van de asielwet de verzoekers – in strijd met artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 – dus om langer dan vier weken in de betrokken transitzone te blijven, opdat hun verzoek volledig wordt onderzocht, zonder dat dit onderzoek beperkt blijft tot de in artikel 33 van deze richtlijn bedoelde gevallen van niet-ontvankelijkheid of tot een onderzoek ten gronde in de gevallen als bedoeld in artikel 31, lid 8, van deze richtlijn, en zonder dat aan de personen die de in hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 opgenomen bijzondere procedurele waarborgen behoeven „passende steun" wordt toegekend.

135 In de tweede plaats is de Commissie van mening dat de lidstaten niet op grond van artikel 72 VWEU kunnen weigeren het Unierecht toe te passen door zich in algemene zin op de handhaving van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid te beroepen.

136 In dit verband merkt de Commissie op dat de crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten niet tijdelijk lijkt te zijn uitgeroepen op het Hongaarse grondgebied.

137 Bovendien had de Uniewetgever het geval waarin een groot aantal derdelanders of staatlozen gelijktijdig om internationale bescherming verzoekt voor ogen in met name artikel 6, lid 5, artikel 14, lid 1, artikel 31, lid 3, onder b), en artikel 43, lid 3, van richtlijn 2013/32, in artikel 10, lid 1, en artikel 18, lid 9, van richtlijn 2013/33 alsook in artikel 18 van richtlijn 2008/115. Deze regels strekken ertoe de lidstaten in staat te stellen om in noodgevallen voor flexibele oplossingen te kiezen en tot op zekere hoogte af te wijken van de algemeen toepasselijke regels. Bijgevolg kan en moet de crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten waarop Hongarije zich beroept, in het kader van het Unierecht worden opgelost.

138 Hongarije antwoordt in de eerste plaats dat de procedures in de transitzones worden gevoerd overeenkomstig de algemene regels van richtlijn 2013/32, zodat die procedures niet in overeenstemming hoeven te zijn met artikel 43 van deze richtlijn, dat betrekking heeft op grensprocedures.

139 Uit de regeling die bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van toepassing was, blijkt dat de Röszke- en de Tompa-transitzone in wezen dicht bij de Servisch-Hongaarse grens gelegen open opvangcentra zijn waar de hele procedure ter beoordeling van asielverzoeken wordt afgehandeld.

140 Wat in de tweede plaats de naleving van artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32 betreft, voert Hongarije aan dat § 4, lid 3, van de asielwet het beginsel formuleert dat bij de toepassing van de bepalingen van deze wet rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften van verzoekers die een bijzondere procedurele behandeling behoeven. Bijgevolg moet de asielautoriteit gedurende de procedure voortdurend aandacht besteden aan de bijzondere behoeften van deze verzoekers. Tevens worden de bijzondere behoeften van deze verzoekers nader in aanmerking genomen in andere bepalingen.

141 In de derde plaats staat artikel 72 VWEU Hongarije hoe dan ook toe om een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten uit te roepen en om in een dergelijke situatie afwijkende procedureregels toe te passen. In dit verband is deze lidstaat van mening dat de door de Commissie aangevoerde bepalingen van afgeleid recht ontoereikend zijn gebleken om de situatie die zich sinds de crisis van 2015 voordoet, adequaat te kunnen beheersen.

– ***Derde grief***

142 De Commissie verwijt Hongarije de verplichtingen niet te zijn nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 2, onder h), en de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33, door alle personen die om internationale bescherming verzoeken, met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar, gedurende de gehele procedure ter beoordeling van hun verzoek in bewaring te houden zonder de in dat verband vastgestelde waarborgen in acht te nemen.

143 De Commissie merkt in de eerste plaats op dat de individuele vrijheid door het verplichte verblijf van de verzoekers in de Röszke- of de Tompa-transitzone zozeer wordt beperkt dat die beperking moet worden gelijkgesteld met bewaring in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33.

144 Deze transitzones zijn immers gesloten plaatsen die verzoekers slechts in de richting van Servië kunnen verlaten. Overeenkomstig § 80/K, lid 2, onder d), van de asielwet kan de asielautoriteit de procedure bovendien beëindigen indien de verzoeker de betrokken transitzone verlaat. Deze verzoeker is dus niet werkelijk vrij om deze zone te verlaten, want hij loopt hierdoor het risico dat de behandeling van zijn verzoek wordt beëindigd en dat hij dus geen internationale bescherming meer kan krijgen.

145 De Commissie merkt tevens op dat de tijd die de persoon die om internationale bescherming verzoekt in de transitzones doorbrengt, een belangrijke factor vormt 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.

146 In de tweede plaats betoogt de Commissie dat een dergelijke bewaring onverenigbaar is met artikel 26 van richtlijn 2013/32, alsook met artikel 8, leden 2 en 3, artikel 9 en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2013/33, aangezien die bewaring algemeen en systematisch plaatsvindt, zonder individuele beoordeling en zonder een schriftelijke, gemotiveerde beslissing, en ook betrekking kan hebben op minderjarigen, met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar.

147 Hoewel § 80/I van de asielwet in geval van een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten niet uitsluit dat de nationale bepalingen ter omzetting van de Unierechtelijke bepalingen over de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken, worden

toegepast, is de Commissie evenwel van mening dat deze nationale bepalingen in een dergelijke situatie niet relevant zijn aangezien alle verzoekers in deze situatie overeenkomstig § 80/J, lid 5, van deze wet in een van de twee transitzones moeten verblijven.

148 Hongarije antwoordt dat deze transitzones geen plaatsen van bewaring zijn, maar in wezen opvangcentra op Hongaars grondgebied aan de buitengrens van de Schengenzone die zijn aangewezen als de plaats waar de asielprocedure in overeenstemming met het Unierecht wordt gevoerd.

149 Deze lidstaat stelt dat een persoon die zich naar zijn grondgebied wenst te begeven, een grensdoorlaatpost mag gebruiken zonder een van die transitzones binnen te gaan, indien hij in het bezit is van geldige documenten. Bovendien geldt de sluiting van deze transitzones uitsluitend in Hongaarse richting, teneinde zo de buitengrens van de Schengenzone te beschermen. Het staat de bewoners ervan echter vrij deze zones te verlaten om naar Servië te gaan. Voorts mag er ter vaststelling of het verblijf in een opvangcentrum gelijk kan worden gesteld met bewaring, geen rekening worden gehouden met de duur van het verblijf in dat centrum, noch met de vraag hoe goed of slecht de daar heersende omstandigheden zijn.

150 De verzoeker die een transitzone verlaat, stelt zich verder niet noodzakelijkerwijs bloot aan nadelige gevolgen. § 80/K, lid 2, onder d), van de asielwet bepaalt immers dat de asielautoriteit in een dergelijk geval ofwel een beslissing neemt op grond van de informatie waarover zij beschikt ofwel de procedure beëindigt. Derhalve kan die autoriteit zelfs als de verzoeker afwezig is op het verzoek om internationale bescherming beslissen en het in voorkomend geval toewijzen.

151 Voor het overige leidt de indiening van een asielverzoek niet automatisch tot systematische vrijheidsbeneming. Een persoon die legaal op Hongaars grondgebied verblijft, kan zijn verzoek namelijk op grond van § 80/J, lid 1, onder c), van de asielwet indienen zonder zich te hoeven begeven naar en zonder te hoeven verblijven in een van de transitzones.

152 Ook moet er rekening worden gehouden met § 80/J, lid 1, onder b), van de asielwet, die specifiek betrekking heeft op de indiening van asielverzoeken door personen die in bewaring zijn gesteld. De specifieke regels met betrekking tot bewaring en de handhaving ervan zijn opgenomen in §§ 31/A tot en met 31/I van deze wet en waarborgen ten volle er dat wordt voldaan aan de bepalingen van richtlijn 2013/33 over bewaring.

153 Bovendien benadrukt Hongarije dat het bezoek van vertegenwoordigers van de Commissie enkel de Röszke-transitzone betrof en dat het niet kan worden uitgesloten dat de personen die bij die gelegenheid door vertegenwoordigers van de Commissie zijn ondervraagd, geen personen waren die om internationale bescherming verzochten, maar personen ten aanzien van wie een door de vreemdelingenpolitie gevoerde procedure liep.

154 Hongarije stelt ten slotte dat de asielautoriteit in alle gevallen een besluit in de zin van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2013/33 neemt over de onderbrenging in de betrokken transitzone als plaats van verblijf die de betrokkene tijdens de procedure krijgt toegewezen, en dat tegen dat besluit beroep kan worden ingesteld. Bovendien komt de op de persoon toegesneden onderbrenging en verzorging van de betrokkene met name tot uiting doordat verzoekers bij de huisvesting naar nationaliteit worden gegroepeerd, door het aanbod van een specifiek voedingspatroon, alsook door het verstrekken van meubilair en gezondheidszorg, in het bijzonder psychologische zorg.

Beoordeling door het Hof

155 Met haar tweede en haar derde grief, die samen moeten worden onderzocht, verwijt de Commissie Hongarije in essentie artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 alsmede artikel 2, onder h), en de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33 te hebben geschonden door in de Röszke- en de Tompa-transitzone een stelsel van algemene bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken in te voeren, zonder de uit deze bepalingen voortvloeiende voorwaarden en waarborgen in acht te nemen.

156 Vooraf moet worden opgemerkt dat het, anders dan Hongarije betoogt, in het kader van het onderzoek van dit beroep niet relevant is dat deze twee transitzones na het arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), zijn gesloten. Zoals in herinnering is gebracht in punt 68 van het onderhavige arrest, moet het bestaan van een niet-nakoming immers worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die in het door de Commissie verstuurde met redenen omkleed advies was gesteld. In dit geval was dat op 8 februari 2018.

– Al of geen bewaring in de Röszke- en de Tompa-transitzone

157 Uit § 80/J, leden 1, 5 en 6, van de asielwet volgt dat elke persoon die om internationale bescherming verzoekt en die nog niet over een verblijfsvergunning voor het Hongaarse grondgebied beschikt, tijdens de gehele behandeling van zijn verzoek in een van beide transitzones (Röszke of Tompa) moet verblijven – in voorkomend geval zelfs tijdens de gerechtelijke procedure ter behandeling van het beroep tegen een eventueel besluit waarbij dit verzoek werd afgewezen – tenzij de betrokkene een niet-begeleide minderjarige jonger dan 14 jaar is of al in de zin van § 80/J, lid 1, van deze wet in bewaring wordt gehouden dan wel onderworpen is aan een vrijheidsbeperkende maatregel.

158 Hongarije betwist echter de stelling van de Commissie dat een dergelijke verplichting om in een van deze twee transitzones te verblijven, bewaring in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 vormt.

159 In dit verband moet worden opgemerkt dat de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt in de zin van deze bepaling een autonoom Unierechtelijk begrip is dat elke dwangmaatregel omvat die deze persoon zijn bewegingsvrijheid ontneemt en hem van de rest van de bevolking afzondert door hem te bevelen permanent op een beperkt en afgesloten terrein te blijven (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 223).

160 In het onderhavige geval blijkt uit het verzoekschrift en de daarbij gevoegde documenten dat personen die om internationale bescherming verzoeken en in de Röszke- of de Tompa-transitzone zijn ondergebracht, permanent in de betrokken transitzone moeten blijven, die is afgesloten en met prikkeldraad is overdekt. Deze verzoekers zijn gehuisvest in containers met een oppervlakte van niet meer dan 13 m^2. Zij mogen geen contact hebben met personen buiten de betrokken transitzone, met uitzondering van hun juridisch vertegenwoordiger. Binnen deze zone hebben zij slechts een beperkte bewegingsvrijheid en zij staan onder toezicht van leden van de ordediensten die permanent in deze transitzone en de directe omgeving ervan aanwezig zijn.

161 Hongarije betwist deze gegevens niet.

162 Hieruit volgt, zoals de advocaat-generaal in punt 134 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, dat de onderbrenging in de Röszke- en de Tompa-transitzone van personen die om internationale bescherming verzoeken zich niet onderscheidt van een bewaringsregime.

163 Aan een dergelijke beoordeling wordt niet afgedaan door het betoog van Hongarije dat het deze verzoekers vrijstaat om de betrokken transitzone in de richting van Servië te verlaten.

164 Ten eerste, en zonder dat het aan het Hof staat om in het kader van deze zaak uitspraak te doen over de vraag of de handelwijze van de Servische autoriteiten in overeenstemming is met de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Servië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, gehecht aan het besluit van de Raad van 8 november 2007 (PB 2007, L 334, blz. 45), moet immers worden opgemerkt dat een eventuele binnenkomst in Servië van deze personen die om internationale bescherming verzoeken door dit derde land hoogstwaarschijnlijk als illegaal zou worden beschouwd en dat die personen daar bijgevolg aan sancties zouden kunnen worden onderworpen. Personen die om internationale bescherming verzoeken en in de Röszke- of de Tompa-transitzone zijn geplaatst, kunnen met name om die reden niet worden geacht daadwerkelijk de mogelijkheid te hebben om deze transitzones te verlaten (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 229).

165 Ten tweede dreigen deze verzoekers, door het Hongaarse grondgebied te verlaten, alle mogelijkheden te verliezen om in Hongarije de vluchtelingenstatus te krijgen. Volgens § 80/J, lid 1, van de asielwet kunnen zij een nieuw asielverzoek immers alleen indienen in een van de twee transitzones. Bovendien volgt uit § 80/K, leden 2 en 4, van deze wet dat de asielautoriteit de procedure inzake internationale bescherming kan beëindigen indien de verzoeker een van deze twee zones verlaat, zonder dat tegen die beslissing een bestuurlijke procedure kan worden ingesteld (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 230).

166 Hieruit volgt dat de verplichting die wordt opgelegd aan personen die om internationale bescherming verzoeken om in de Röszke- en de Tompa-transitzone te verblijven, zoals die voortvloeit uit § 80/J, lid 5, van de asielwet, moet worden beschouwd als bewaring in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33.

– Verenigbaarheid van de bewaring in de Röszke- en de Tompa-transitzone met de vereisten van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33

167 In de eerste plaats verwijt de Commissie Hongarije dat het in de Röszke- en de Tompa-transitzone een stelsel voor de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken heeft ingevoerd dat niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 43 van richtlijn 2013/32 en dat door geen van de in artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 genoemde redenen wordt gerechtvaardigd.

168 Volgens vaste rechtspraak bevat artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 een uitputtende opsomming van de gronden waarmee de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, kan worden gerechtvaardigd. Elk van die gronden beantwoordt aan een

specifieke behoefte en is naar zijn aard autonoom (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 250 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

169 Hoewel deze richtlijn, zoals overweging 17 ervan vermeldt, zich er niet tegen verzet dat de lidstaten – met name in het kader van strafprocedures – andere bewaringsgronden vaststellen, wanneer die geen verband houden met de hoedanigheid van persoon die om internationale bescherming verzoekt, moet in het onderhavige geval worden opgemerkt dat het bij § 80/J, lid 5, van de asielwet ingevoerde stelsel voor de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken, niet is gebaseerd op een grond die losstaat van deze hoedanigheid.

170 Derhalve moet worden onderzocht of de bewaring in de Röszke- en de Tompa-transitzone van de in punt 157 van dit arrest bedoelde personen die om internationale bescherming verzoeken, vanaf het moment waarop zij op het Hongaarse grondgebied aankomen, onder minstens één van de in artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 genoemde gevallen kan vallen.

171 In dit verband moet ten eerste worden uitgesloten dat een dergelijke bewaring gerechtvaardigd zou kunnen worden op basis van een van de in artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder d) tot en met f), bedoelde gronden.

172 Wat de in artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 vermelde bewaringsgrond betreft, wordt immers niet betwist dat de in punt 157 van dit arrest bedoelde personen die om internationale bescherming verzoeken, in de Röszke- en de Tompa-transitzone in bewaring worden gehouden zonder dat vooraf is vastgesteld dat hun persoonlijke gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving of de interne of externe veiligheid van Hongarije aantast (zie in dit verband arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 67).

173 Wat daarnaast de in artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder d) en f), van richtlijn 2013/33 genoemde bewaringsgronden betreft, staat het eveneens vast dat deze verzoekers verplicht zijn in de Röszke- of de Tompa-transitzone te verblijven, ook al worden zij nog niet in het kader van een terugkeerprocedure uit hoofde van artikel 15 van richtlijn 2008/115 in bewaring gehouden en is er geen besluit genomen op grond van artikel 28 van verordening nr. 604/2013.

174 Ten tweede kan een persoon die om internationale bescherming verzoekt inderdaad op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2013/33 met name vlak bij de grenzen van een lidstaat in bewaring worden gehouden om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan dan wel om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan zijn verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden.

175 Hoewel het goed functioneren van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel vereist dat de bevoegde nationale autoriteiten over betrouwbare informatie beschikken met betrekking tot de identiteit en nationaliteit van de persoon die om internationale bescherming verzoekt en met betrekking tot de gegevens die aan diens verzoek ten grondslag liggen, kan een dergelijk doel evenwel toch niet rechtvaardigen dat tot bewaring wordt besloten zonder dat deze nationale autoriteiten vooraf per geval zijn nagegaan of dit evenredig is aan de nagestreefde doelstellingen, aangezien een dergelijke toetsing vereist dat die autoriteiten zich er met name van vergewissen dat slechts in laatste instantie tot bewaring wordt overgegaan (zie in die zin arrest van 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 48).

176 Hongarije betwist niet dat er in het bij § 80/J, lid 5, van de asielwet ingevoerde stelsel voor de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken, niet per individueel geval wordt onderzocht of de bewaring van deze verzoekers evenredig is met het nagestreefde doel, te weten om hun identiteit of nationaliteit dan wel de aan hun verzoek ten grondslag liggende gegevens na te gaan.

177 Ten derde moet dus alleen nog worden onderzocht of het bij § 80/J, lid 5, van de asielwet ingevoerde bewaringsstelsel kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2013/33, op grond waarvan een lidstaat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring kan houden om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van die verzoeker om zijn grondgebied te betreden.

178 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat de situatie als bedoeld in artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder c), ook het bewaringsstelsel omvat dat de lidstaten kunnen instellen wanneer zij besluiten gebruik te maken van grensprocedures in de zin van artikel 43 van richtlijn 2013/32 (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punten 237 en 238).

179 Het is de lidstaten op grond van dit artikel 43 immers toegestaan om, alvorens personen die om internationale bescherming verzoeken en zich bij hun grenzen melden toestemming te verlenen om hun grondgebied te betreden, deze personen in „bewaring" te stellen in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 onder de voorwaarden die in dit artikel 43 zijn genoemd teneinde de doeltreffendheid van de in ditzelfde artikel 43 bedoelde procedures te waarborgen (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punten 237 en 239).

180 Hoewel Hongarije formeel betwist dat de procedures voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die in de Röszke- en de Tompa-transitzone overeenkomstig § 80/J van de asielwet worden gevoerd, grensprocedures zijn in de zin van artikel 43 van richtlijn 2013/32, kan deze omstandigheid het Hof er dus niet van vrijstellen om in het kader van zijn onderzoek naar de verenigbaarheid van de Hongaarse regeling met artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2013/33 de vraag in aanmerking te nemen of aan dit artikel 43 is voldaan, aangezien geen enkele andere in deze bepaling genoemde grond een rechtvaardiging kan vormen voor het in § 80/J, lid 5, van deze wet ingevoerde bewaringsstelsel.

181 Vervolgens moet worden benadrukt dat artikel 43, lid 2, van richtlijn 2013/32 vereist dat de bewaring uit hoofde van dit artikel van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, nooit langer duurt dan vier weken vanaf de datum van indiening van het verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2013/32, aangezien het de lidstaten in dit artikel 43, lid 3, alleen wordt toegestaan om, in de daarin bepaalde omstandigheden, de grensprocedures langer dan vier weken toe te passen, voor zover de verzoekers na afloop van deze termijn op normale wijze worden ondergebracht op plaatsen nabij de grens of de betrokken transitzone, hetgeen uitsluit dat zij in bewaring worden gehouden (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punten 241-245).

182 Uit geen enkele bepaling van de relevante Hongaarse regelingen blijkt echter dat de bewaring, in de Röszke- en de Tompa-transitzone, van personen die om internationale bescherming verzoeken wordt beperkt tot vier weken vanaf de datum van indiening van hun verzoek.

183 Bovendien volgt uit artikel 43, lid 1, van richtlijn 2013/32 dat bewaring op grond van deze bepaling slechts gerechtvaardigd is om de betrokken lidstaat in staat te stellen om, alvorens aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt het recht te verlenen om zijn grondgebied te betreden, te onderzoeken of diens verzoek niet-ontvankelijk is op grond van artikel 33 van richtlijn 2013/32, dan wel of dit verzoek om een van de in artikel 31, lid 8, van deze richtlijn genoemde redenen moet worden afgewezen.

184 Zoals in punt 157 van dit arrest is opgemerkt, moeten personen die om internationale bescherming verzoeken tijdens de gehele behandeling van hun verzoek in de Röszke- en de Tompa-transitzone blijven – zelfs tijdens de gerechtelijke procedure ter behandeling van het beroep tegen een eventueel besluit waarbij dit verzoek werd afgewezen – en niet enkel om na te gaan of hun verzoeken om een van de in het vorige punt genoemde redenen kunnen worden afgewezen.

185 Hieruit vloeit voort dat het bij § 80/J, lid 5, van de asielwet ingevoerde stelsel voor de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 43 van richtlijn 2013/32 en in het onderhavige geval dus niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2013/33.

186 Uit een en ander volgt dat § 80/J, lid 5, van de asielwet bepaalt dat personen die om internationale bescherming verzoeken in bewaring mogen worden gehouden zonder dat er is voldaan aan de voorwaarden van artikel 43 van richtlijn 2013/32 en zonder dat er sprake is van de limitatief opgesomde gevallen waarin een dergelijke bewaring is toegestaan op grond van artikel 8 van richtlijn 2013/33.

187 In de tweede plaats verwijt de Commissie Hongarije artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32 te hebben geschonden omdat de „passende steun” in de zin van deze bepaling, die moet worden verleend aan personen die om internationale bescherming verzoeken en bijzondere procedurele waarborgen behoeven, tijdens de procedures in de Röszke- en de Tompa-transitzone niet wordt gewaarborgd.

188 In dit verband moet worden opgemerkt dat een „verzoeker die bijzondere procedurele waarborgen behoeft” krachtens artikel 2, onder d), van richtlijn 2013/32 een verzoeker is 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. Blijkens overweging 29 van deze richtlijn gaat het in deze omstandigheden onder meer om de leeftijd van betrokkene, om zijn geslacht, seksuele gerichtheid of genderidentiteit, om een eventuele handicap, ernstige ziekte of psychische aandoening dan wel om de gevolgen van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld.

189 Zoals volgt uit de artikelen 21 en 22 van richtlijn 2013/33 moeten de lidstaten, gelet op de kwetsbaarheid van deze verzoekers, gedurende de gehele asielprocedure bijzondere aandacht aan hen besteden, met name wat betreft de omstandigheden waarin zij in de loop van die procedure op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden opgevangen.

190 Meer in het bijzonder volgt uit artikel 11 van deze richtlijn dat het weliswaar niet principieel is uitgesloten dat verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven in bewaring worden gehouden, maar dat hun gezondheid, met inbegrip van hun geestelijke gezondheid, in dat geval

een primaire bezorgdheid moet zijn voor de lidstaten, die ervoor moeten zorgen dat die personen regelmatig worden gecontroleerd en de „bijstand" krijgen die gezien hun specifieke situatie noodzakelijk is.

191 Tegen deze achtergrond bepaalt artikel 24, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 dat, wanneer aan verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven, deze passende steun niet kan worden verleend in het kader van een grensprocedure in de zin van artikel 43 van deze richtlijn, de lidstaten deze procedure niet of niet langer toepassen.

192 Derhalve moeten de nationale autoriteiten er na een onderzoek per individueel geval voor zorgen dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en bijzondere procedurele waarborgen behoeft, als gevolg van zijn bewaring op grond van artikel 43 van richtlijn 2013/32 niet de „passende steun" wordt ontzegd waarop hij bij de behandeling van zijn verzoek aanspraak kan maken.

193 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat, zoals Hongarije betoogt, verschillende bepalingen van de relevante Hongaarse regeling ertoe strekken dat er rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van alle personen die om internationale bescherming verzoeken en bijzondere procedurele waarborgen behoeven in de zin van artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32.

194 Zo bepaalt § 4, lid 3, van de asielwet dat de autoriteiten de bepalingen van deze wet moeten toepassen op verzoekers die een bijzondere behandeling behoeven en daarbij rekening moeten houden met hun specifieke behoeften. Evenzo wordt in de §§ 29 en 30 van deze wet bepaald dat bij de opvang van deze verzoekers hun specifieke behoeften in aanmerking moeten worden genomen, en dat met dergelijke behoeften ook rekening moet worden gehouden wanneer de bevoegde autoriteit de materiële opvangvoorzieningen beperkt of intrekt.

195 Voorts volgt uit § 33, leden 1 en 2, van regeringsdecreet 301/2007 dat de asielautoriteit ervoor moet zorgen dat een verzoeker die bijzondere procedurele waarborgen behoeft afzonderlijk wordt ondergebracht in het opvangcentrum en dat zijn gezinsverband daarbij zoveel mogelijk intact blijft. Uit § 34 van dit decreet volgt ook dat deze verzoeker indien nodig recht heeft op kosteloze gezondheidszorg, waaronder psychologische zorg.

196 Dit neemt echter niet weg dat Hongarije erkent dat sinds de inwerkingtreding van § 80/J, lid 5, van de asielwet alle personen die om internationale bescherming verzoeken en bijzondere procedurele waarborgen behoeven – met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar en degenen die al over een verblijfsvergunning voor het Hongaarse grondgebied beschikken of al anderszins in bewaring worden gehouden dan wel zijn onderworpen aan een andere vrijheidsbeperkende maatregel – gedurende de gehele procedure ter beoordeling van hun verzoek in de Röszke- en de Tompa-transitzone moeten verblijven, in voorkomend geval zelfs tijdens de gerechtelijke procedure ter behandeling van het beroep tegen een besluit waarbij dit verzoek werd afgewezen.

197 Bovendien blijkt uit geen van de door deze lidstaat aangevoerde nationale bepalingen dat de bevoegde Hongaarse autoriteiten moeten onderzoeken of een dergelijke bewaring verenigbaar is met het feit dat tijdens die periode aan deze kwetsbare verzoekers „passende steun" in de zin van artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32 moet worden verleend.

198 Een dergelijk bewaringsstelsel is onverenigbaar met het uit artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32 voortvloeiende vereiste dat er rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van dergelijke verzoekers.

199 Zoals in de punten 191 en 192 van dit arrest is benadrukt, staat artikel 24, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 eraan in de weg dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en bijzondere procedurele waarborgen behoeft, op grond van artikel 43 van richtlijn 2013/32 automatisch in bewaring wordt gehouden zonder dat vooraf is nagegaan of hem door die bewaring niet de „passende steun" wordt ontzegd waar hij recht op heeft. Aangezien, zoals in de punten 181 tot en met 185 van dit arrest is opgemerkt, het bij § 80/J, lid 5, van de asielwet ingevoerde bewaringsstelsel in meer gevallen bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken mogelijk maakt dan volgens artikel 43 van richtlijn 2013/32 is toegestaan, volgt hieruit des te meer dat de toepassing van een dergelijk bewaringsstelsel op alle verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven – met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar en verzoekers die al over een verblijfsvergunning voor het Hongaarse grondgebied beschikken of al anderszins in bewaring worden gehouden dan wel zijn onderworpen aan een andere vrijheidsbeperkende maatregel – zonder dat wordt nagegaan of de bewaring van deze verzoekers in overeenstemming is met hun specifieke behoeften, in deze omstandigheden niet geacht kan worden in overeenstemming te zijn met artikel 24, lid 3, van richtlijn 2013/32.

200 In de derde plaats verwijt de Commissie Hongarije artikel 11 van richtlijn 2013/33 te hebben geschonden door te bepalen dat alle minderjarige personen die om internationale bescherming verzoeken, met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar, gedurende de gehele procedure ter beoordeling van hun verzoek in de Röszke- en de Tompa-transitzone in bewaring moeten worden gehouden.

201 Artikel 11, lid 2, van richtlijn 2013/33 bepaalt met name dat bewaring van minderjarigen een maatregel is die pas in laatste instantie wordt genomen, nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.

202 De bescherming die aldus specifiek aan minderjarigen wordt verleend, vormt een aanvulling op de meer algemene waarborgen die dit artikel 11 biedt aan alle verzoekers die bijzondere opvangvoorzieningen behoeven.

203 Hongarije betwist niet dat alle minderjarige personen die om internationale bescherming verzoeken, met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar, verplicht zijn om in een van beide transitzones (Röszke of Tompa) te verblijven tot de procedure ter beoordeling van hun verzoek is beëindigd – in voorkomend geval zelfs tot de afronding van de gerechtelijke procedure ter behandeling van het beroep tegen een besluit waarbij dit verzoek werd afgewezen – tenzij deze personen anderszins in bewaring worden gehouden dan wel zijn onderworpen aan een andere vrijheidsbeperkende maatregel of al over een verblijfsvergunning voor het Hongaarse grondgebied beschikken, hetgeen onverenigbaar is met de specifieke waarborgen van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2013/33.

204 In de vierde plaats verwijt de Commissie Hongarije artikel 9 van richtlijn 2013/33 te hebben geschonden omdat de bewaring in de Röszke- en de Tompa-transitzone van personen die om internationale bescherming verzoeken niet schriftelijk is bevolen en de verzoekers geen kennis kunnen nemen van de feitelijke en juridische gronden waarop deze bewaring is gebaseerd.

205 Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van richtlijn 2013/33 wordt de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt schriftelijk bevolen door een rechterlijke of bestuurlijke instantie en moeten in het bevel tot bewaring bovendien de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop het is gebaseerd.

206 Hongarije voert aan dat de asielautoriteit in alle gevallen een besluit neemt over de onderbrenging in de betrokken transitzone die is aangewezen als de plaats waar de persoon die om internationale bescherming verzoekt tijdens de procedure ter beoordeling van zijn verzoek verblijft.

207 Deze bewering wordt echter niet onderbouwd met enige verwijzing naar een bepaling van de relevante nationale regeling. Overigens bepaalt § 80/J, lid 5, van de asielwet weliswaar dat de asielautoriteit aan de verzoeker de betrokken transitzone als zijn verblijfplaats toewijst, maar blijkt uit deze bepaling niet dat een dergelijk bevel de vorm moet hebben van een schriftelijk document met een motivering die voldoet aan de vereisten van artikel 9, lid 2, van richtlijn 2013/33.

208 Daaruit vloeit voort dat de Commissie rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat Hongarije niet heeft voldaan aan de vereisten van artikel 9 van richtlijn 2013/33.

209 Uit een en ander volgt dat Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 en krachtens de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33.

210 De Commissie heeft daarentegen niet uiteengezet waarom Hongarije artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 heeft geschonden, aangezien deze bepaling enkel het begrip „bewaring” in de zin van deze richtlijn definieert.

211 In dit verband moet worden verduidelijkt dat de omstandigheid dat Hongarije in de Röszke- en de Tompa-transitzone een bewaringsstelsel heeft ingevoerd, waarin het in meer gevallen mogelijk is om een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring te houden dan het Unierecht toestaat, en zonder de waarborgen in acht te nemen die bij een dergelijke bewaring krachtens dat recht vereist zijn, niet volstaat om aan te tonen dat deze lidstaat de definitie van het begrip „bewaring” in artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 niet of op onjuiste wijze heeft omgezet.

– *Artikel 72 VWEU*

212 Krachtens artikel 72 VWEU laten de bepalingen van titel V van het VWEU over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.

213 Zoals in punt 141 van dit arrest is uiteengezet, betoogt Hongarije dat dit artikel 72 de lidstaten toestaat af te wijken van de overeenkomstig artikel 78 VWEU vastgestelde Unieregels op het gebied van asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, wanneer het de lidstaten door de naleving van die regels niet mogelijk is om adequaat het hoofd te bieden aan een noodsituatie ten gevolge van een massale toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken. Volgens Hongarije volgt hieruit in het onderhavige geval meer in het bijzonder dat de nationale regels betreffende de procedures in de Röszke- en de Tompa-transitzone kunnen afwijken van artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32.

214 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat het weliswaar de taak van de lidstaten is om geschikte maatregelen te nemen om de openbare orde op hun grondgebied en hun binnenlandse en buitenlandse veiligheid te waarborgen, maar dat daaruit niet volgt dat dergelijke maatregelen volledig aan de toepassing van het Unierecht zijn onttrokken. Zoals het Hof immers reeds heeft geoordeeld, bevat het VWEU enkel in de artikelen 36, 45, 52, 65, 72, 346 en 347 uitdrukkelijke afwijkingen voor situaties waarin de openbare orde of de openbare veiligheid op het spel kan staan en betreffen deze artikelen nauwkeurig omschreven uitzonderingsgevallen. Daaruit kan geen aan het VWEU inherent algemeen voorbehoud worden afgeleid op grond waarvan elke uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid genomen maatregel buiten de werkingssfeer van het Unierecht zou vallen. Erkenning van het bestaan van een dergelijk voorbehoud, los van de specifieke voorwaarden die in de bepalingen van dit Verdrag worden gesteld, zou afbreuk kunnen doen aan de bindende kracht en de uniforme toepassing van het Unierecht [arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 143 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

215 Bovendien moet de afwijking waarin artikel 72 VWEU voorziet eng worden uitgelegd, in overeenstemming met de vaste rechtspraak inzake met name de afwijkingen die zijn vervat in de artikelen 346 en 347 VWEU. Hieruit volgt dat dit artikel 72 niet in die zin kan worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent om van Unierechtelijke bepalingen af te wijken louter door zich te beroepen op hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid [zie in die zin arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punten 144 en 145 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

216 De lidstaten kunnen dus niet zonder toezicht door de instellingen van de Unie elk eenzijdig vaststellen welke eisen de handhaving van de openbare orde of de nationale veiligheid vergt. Een lidstaat die artikel 72 VWEU inroept, moet dan ook bewijzen dat het voor de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid noodzakelijk is dat hij gebruikmaakt van de in dat artikel geformuleerde afwijking [zie naar analogie arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punten 146 en 147].

217 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat Hongarije in het kader van het onderhavige beroep enkel in het algemeen heeft gewezen op een dreigende verstoring van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid als mogelijk gevolg van een massale toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken, zonder rechtens genoegzaam aan te tonen dat het voor deze lidstaat noodzakelijk was om, gelet op de situatie op zijn grondgebied bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, specifiek af te wijken van artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32.

218 Zo maakt deze lidstaat ter ondersteuning van zijn verweer met betrekking tot de eerste grief weliswaar melding van een groot aantal strafbare feiten die zich in 2018 hebben voorgedaan en die volgens hem verband houden met illegale immigratie, maar dat neemt niet weg dat deze lidstaat niet verduidelijkt wat de mogelijke gevolgen daarvan waren voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid op zijn grondgebied in de periode tot en met 8 februari 2018. Hongarije maakt evenmin duidelijk in welk opzicht een

afwijking van artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 gelet op een dergelijk aantal strafbare feiten vereist was om de handhaving van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid te verzekeren.

219 Integendeel, opgemerkt moet worden dat volgens de eigen verklaringen van deze lidstaat het merendeel van de door hem aangevoerde strafbare feiten verband hield met illegale binnenkomst en illegaal verblijf op zijn grondgebied. Volgens § 80/J, lid 5, van de asielwet is het verplicht personen in bewaring te houden die om internationale bescherming verzoeken en niet hebben getracht Hongarije illegaal binnen te komen, noch, gelet op deze hoedanigheid van persoon die om internationale bescherming verzoekt, kunnen worden geacht illegaal op het grondgebied van die lidstaat te verblijven.

220 Hieruit volgt dat Hongarije niet aantoont in welk opzicht de door deze lidstaat aangevoerde strafbare feiten het noodzakelijk maakten om, ter handhaving van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid, op de in deze § 80/J, lid 5, bedoelde wijze af te wijken van de waarborgen die volgens artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 moeten worden geboden bij de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken.

221 In de tweede plaats moet worden benadrukt dat de Uniewetgever naar behoren rekening heeft gehouden met de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten in de zin van artikel 72 VWEU, door hun overeenkomstig artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 toe te staan om iedere persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring te houden wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dit vereist, hetgeen, zoals in punt 172 van dit arrest in herinnering is gebracht, echter veronderstelt dat er wordt aangetoond dat het individuele gedrag van de persoon die om internationale bescherming verzoekt een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving of de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat aantast.

222 Bovendien heeft de Uniewetgever, zoals de Commissie benadrukt, bij de vaststelling van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33 er ook voor gezorgd dat er rekening werd gehouden met de situatie waarin een lidstaat het hoofd moet bieden aan een zeer grote toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming.

223 Zo kan met name op grond van artikel 10, lid 1, en artikel 18, lid 9, van richtlijn 2013/33 ten dele van de bepalingen van deze richtlijn worden afgeweken wanneer de bewaringsaccommodaties geen capaciteit meer hebben en ook de opvangcentra niemand meer kunnen onderbrengen.

224 Verder dient erop te worden gewezen dat artikel 43, lid 3, van richtlijn 2013/32 de mogelijkheid biedt om, ingeval er aan de grenzen of in de transitzones van een lidstaat sprake is van een massale toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken, de in dat artikel 43 bedoelde grensprocedures langer toe te passen dan de in lid 2 van dat artikel bedoelde termijn van vier weken en daarbij de bewegingsvrijheid van die verzoekers overeenkomstig artikel 7 van richtlijn 2013/33 te beperken tot een zone nabij de grens of tot de transitzones van deze lidstaat (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 247).

225 Hieruit vloeit voort dat Hongarije in het kader van het onderhavige beroep artikel 72 VWEU niet kan inroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de verplichtingen die krachtens artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 op deze lidstaat rusten.

226 Uit een en ander volgt dat Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 en krachtens de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33 op deze lidstaat rusten door in de Röszke- en de Tompa-transitzone een stelsel van algemene bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken in te voeren zonder de in deze bepalingen bedoelde waarborgen in acht te nemen.

Vierde grief: verwijdering van illegaal verblijvende derdelanders

Argumenten van partijen

227 De Commissie verwijt Hongarije het met § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen mogelijk te hebben gemaakt illegaal op zijn grondgebied verblijvende derdelanders tijdens een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten onder dwang terug te brengen naar een smalle landstrook tussen een grensafsluiting op het Hongaarse grondgebied en de eigenlijke Servisch-Hongaarse grens, zonder dat de procedures en waarborgen in acht worden genomen die zijn omschreven in artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115.

228 In de eerste plaats merkt de Commissie op dat § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen in de plaats komt van § 5, lid 1a, van deze wet wanneer wordt vastgesteld dat er sprake is van een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten, en dat dit lid betrekking heeft op alle illegaal op Hongaars grondgebied verblijvende derdelanders. Hongarije kan zich dus niet baseren op de in artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115 opgenomen uitzondering op de werkingssfeer van deze richtlijn.

229 In de tweede plaats heeft een derdelander die wordt teruggeleid naar een op het Hongaarse grondgebied gelegen smalle grensstrook waar geen voorzieningen beschikbaar zijn en geen mogelijkheden zijn om zich naar de rest van het Hongaarse grondgebied te begeven, behalve naar de Röszke- en de Tompa-transitzone, ook al wordt hij niet teruggebracht naar de eigenlijke grens, in de praktijk geen andere keuze dan het Hongaarse grondgebied te verlaten, gelet op de lange wachttijden om een van die transitzones binnen te komen.

230 De maatregel van § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen komt dus overeen met het begrip „verwijdering” zoals omschreven in artikel 3, punt 5, van richtlijn 2008/115, ook al wordt de betrokkene mogelijkerwijs niet fysiek tot buiten het grondgebied van de betrokken lidstaat overgebracht.

231 Illegaal verblijvende derdelanders worden echter verwijderd zonder dat tegen hen een terugkeerbesluit wordt vastgesteld, zonder enig onderscheid, zonder dat er rekening wordt gehouden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokkene en zonder dat het beginsel van non-refoulement wordt geëerbiedigd. Er wordt geen enkele schriftelijke rechtvaardiging gegeven en doordat er geen terugkeerbesluit wordt vastgesteld, heeft de betrokkene geen beroepsmogelijkheid.

232 In de derde plaats is de Commissie van mening dat een dergelijke aanzienlijke, algemene en langdurige afwijking van de bepalingen van richtlijn 2008/115 niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 72 VWEU. De Uniewetgever heeft deze bepaling van primair recht

overigens in acht genomen door in artikel 18 van richtlijn 2008/115 te voorzien in specifieke regels die toegepast kunnen worden in noodsituaties ten gevolge van een uitzonderlijk groot aantal derdelanders dat moet terugkeren.

233 Hongarije voert in de eerste plaats aan dat § 5, lid 1a, van de wet inzake de staatsgrenzen onder de in artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115 bedoelde afwijking valt. Die lidstaat stelt dat § 5, lid 1b, van die wet enkel kan worden toegepast in een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten en dan om de openbare orde en de binnenlandse veiligheid te handhaven.

234 Artikel 72 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, VEU, staat volgens Hongarije de lidstaten toe om van het Unierecht afwijkende regels betreffende de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid vast te stellen en toe te passen. In dat verband is het door het afgeleide recht vastgestelde rechtskader voor de aanpak van crisissituaties ten gevolge van een massale toestroom van migranten volgens de Commissie zelf ontoereikend gebleken. Daaraan heeft de Commissie de nodige consequenties verbonden door in 2016 een belangrijke hervorming voor te stellen met betrekking tot de richtlijnen 2013/32 en 2008/115.

235 In een crisissituatie zoals die in Hongarije kan § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen dus afwijken van de bepalingen van richtlijn 2008/115 die volgens de Commissie door deze lidstaat zijn geschonden.

236 In de tweede plaats betoogt Hongarije dat de politiediensten op grond van die § 5, lid 1b, hoe dan ook slechts bevoegd zijn om illegaal verblijvende derdelanders die op Hongaars grondgebied zijn aangehouden te dwingen om niet de Servisch-Hongaarse grens, maar alleen de dicht achter deze grens in Hongarije gelegen grensafsluiting te passeren, ook al zijn er geen voorzieningen op de landstrook die deze afsluiting scheidt van die eigenlijke grens. Derdelanders worden dus niet naar Servië verwijderd. Zonder een effectieve terugkeer is de toepassing van de regels van richtlijn 2008/115 per definitie uitgesloten, aangezien een lidstaat een verwijderingsmaatregel niet op zijn eigen grondgebied ten uitvoer kan leggen.

237 De overbrenging krachtens § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen heeft in werkelijkheid tot doel deze derdelanders in staat te stellen zo spoedig mogelijk in de Röszke- of de Tompa-transitzone een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

238 Het Unierecht schrijft overigens niet voor naar welke plaats illegaal verblijvende personen moeten worden gebracht en bevat evenmin een verplichting om hun een zekere verzorging te bieden.

239 In de derde plaats benadrukt Hongarije dat de manier waarop derdelanders bij de praktische toepassing van de op grond van § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen vastgestelde politiemaatregelen worden behandeld, in overeenstemming is met de vereisten van artikel 3, punt 5, van richtlijn 2008/115.

240 De algemene waarborgen inzake politiemaatregelen, met name het evenredigheidsvereiste, zijn vastgesteld in de Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (wet nr. XXXIV van 1994 inzake de politie) (*Magyar Közlöny* 1994/41). Bovendien kan een persoon die is onderworpen aan dwangmaatregelen, krachtens § 92 van deze wet beroep instellen. Ten slotte definieert § 33 van die wet tot in detail de eisen waaraan moet worden voldaan in het kader van een politiemaatregel op grond van § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen.

Beoordeling door het Hof

241 Met haar vierde grief verwijt de Commissie Hongarije in essentie de verplichtingen niet te zijn 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, door toe te staan dat illegaal verblijvende derdelanders die op Hongaars grondgebied worden aangehouden, onder dwang worden teruggebracht tot voorbij een grensafsluiting die op dat grondgebied op enkele meters van de Servisch-Hongaarse grens is opgetrokken, zonder dat de in die bepalingen vervatte procedures en waarborgen in acht worden genomen.

242 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat richtlijn 2008/115 volgens artikel 2, lid 1, ervan in beginsel van toepassing is op alle illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende derdelanders.

243 Het begrip „illegaal verblijf" is in artikel 3, punt 2, van deze richtlijn omschreven als de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscode, of aan andere voorwaarden voor toegang tot dan wel verblijf of vestiging in die lidstaat. Uit deze definitie vloeit voort dat iedere derdelander die op het grondgebied van een lidstaat aanwezig is zonder te voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot dan wel verblijf of vestiging in deze lidstaat, alleen al daardoor illegaal op dit grondgebied verblijft, zonder dat zijn aanwezigheid een bepaalde minimumduur hoeft te overschrijden of dat hij het voornemen hoeft te hebben om op dat grondgebied te blijven (arrest van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 48).

244 In het onderhavige geval wordt niet betwist dat het op grond van § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen mogelijk is om derdelanders die illegaal op het Hongaarse grondgebied verblijven in de zin van artikel 3, punt 2, van richtlijn 2008/115 onder dwang terug te leiden tot aan de andere kant van de grensafsluiting, tenzij deze derdelanders ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd.

245 Ten tweede moet worden opgemerkt dat in artikel 2, lid 2, van deze richtlijn staat opgesomd op welke gronden de lidstaten kunnen besluiten om een illegaal verblijvende derdelander in de zin van dat artikel 3, punt 2, aan de werkingssfeer van die richtlijn te onttrekken.

246 Niettemin wordt niet betwist dat § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen de werkingssfeer ervan niet beperkt tot de categorieën illegaal verblijvende derdelanders ten aanzien waarvan de lidstaten volgens artikel 2, lid 2, van richtlijn 2008/115 mogen afwijken van deze richtlijn. Hongarije betoogt overigens niet dat deze § 5, lid 1b, onder een van de afwijkingen van dat artikel 2, lid 2, valt.

247 Ten derde moet een derdelander, wanneer hij binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt, in beginsel met het oog op zijn verwijdering worden onderworpen aan de gemeenschappelijke normen en procedures waarin die richtlijn voorziet, zolang zijn verblijf niet – in voorkomend geval – is geregulariseerd (zie in die zin arresten van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 61, en 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, EU:C:2019:220, punt 39).

248 Op grond van deze normen en procedures moet ten aanzien van een illegaal verblijvende derdelander een terugkeerprocedure worden gevolgd die bestaat uit verschillende stappen, waarvan de volgorde overeenstemt met een trapsgewijze verzwaring van de maatregelen die

moeten worden genomen met het oog op de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit dat in beginsel jegens hem moet zijn vastgesteld, zodat hij op een humane manier, met volledige eerbiediging van zijn grondrechten en waardigheid, kan worden teruggezonden [zie in die zin arresten van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 62, en 8 mei 2018, K. A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

249 Zodra is vastgesteld dat het verblijf illegaal is, moeten de bevoegde nationale autoriteiten dus krachtens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115, en onverminderd de in artikel 6, leden 2 tot en met 5, daarvan geformuleerde uitzonderingen, een terugkeerbesluit uitvaardigen (arrest van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

250 Voorts vloeit uit overweging 6 van richtlijn 2008/115 voort dat dit terugkeerbesluit moet worden vastgesteld na een billijke en transparante procedure. Meer bepaald moet de bevoegde nationale autoriteit op grond van artikel 5 van deze richtlijn, wanneer zij voornemens is een terugkeerbesluit vast te stellen, ten eerste het beginsel van non-refoulement eerbiedigen en naar behoren rekening houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken derdelander, en ten tweede de belanghebbende daarover horen [zie in die zin arrest van 8 mei 2018, K. A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punten 101-103].

251 In richtlijn 2008/115 zijn bovendien de vormvereisten vastgelegd waaraan terugkeerbesluiten moeten voldoen. Volgens artikel 12, lid 1, moeten deze besluiten schriftelijk worden uitgevaardigd en met redenen worden omkleed. Artikel 13, lid 1, verplicht de lidstaten bovendien te voorzien in doeltreffende beroepsgangen tegen deze besluiten (zie in die zin arrest van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 40).

252 Zodra het terugkeerbesluit is vastgesteld, moet de derdelander tegen wie het is gericht, krachtens artikel 7 van die richtlijn in beginsel nog de mogelijkheid worden geboden om het grondgebied van de betrokken lidstaat binnen een bepaalde termijn vrijwillig te verlaten. Gedwongen verwijdering wordt overeenkomstig artikel 8 van die richtlijn slechts als uiterste middel toegepast, en onder voorbehoud van artikel 9 ervan, dat de lidstaten ertoe verplicht de verwijdering in de daarin genoemde gevallen uit te stellen.

253 Hieruit volgt dat de lidstaten, onverminderd de in artikel 6, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 2008/115 bedoelde uitzonderingen, tegen illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, een terugkeerbesluit moeten vaststellen met inachtneming van de hierin vastgelegde materiële en procedurele waarborgen en dat zij dat in voorkomend geval moeten doen voordat zij deze derdelanders verwijderen.

254 In het onderhavige geval moet ten eerste worden opgemerkt dat Hongarije niet betwist dat illegaal op zijn grondgebied verblijvende derdelanders op grond van § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen gedwongen kunnen worden teruggeleid naar de andere kant van de grensafsluiting, zonder dat vooraf de procedures en waarborgen van artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 in acht zijn genomen. In dit verband moet worden benadrukt dat de aan politieoptreden verbonden waarborgen die Hongarije heeft aangevoerd en in punt 240 van dit arrest zijn samengevat, duidelijk niet kunnen worden geacht overeen te komen met de in richtlijn 2008/115 bedoelde waarborgen.

255 Ten tweede moet, anders dan Hongarije betoogt, de gedwongen terugleiding van een illegaal verblijvende derdelander naar de andere kant van de op Hongaars grondgebied gebouwde grensafsluiting worden gelijkgesteld met een verwijdering van dat grondgebied.

256 Volgens artikel 3, punt 5, van richtlijn 2008/115 wordt onder „verwijdering" weliswaar verstaan de fysieke verwijdering uit de lidstaat ter tenuitvoerlegging van een terugkeerverplichting, maar dit neemt niet weg dat de aan de terugkeer- en verwijderingsprocedures verbonden waarborgen waarin deze richtlijn voorziet, hun nuttige werking zouden verliezen indien een lidstaat, hoewel een derdelander door hem gedwongen wordt verplaatst op een manier die in de praktijk neerkomt op diens fysieke verwijdering tot buiten het eigen grondgebied, zich toch aan die waarborgen zou kunnen onttrekken.

257 Hongarije erkent dat de ruimte tussen de grensafsluiting tot waarachter illegaal verblijvende derdelanders gedwongen kunnen worden teruggeleid en de Servisch-Hongaarse grens, niet meer is dan een smalle landstrook zonder enige voorzieningen. Een derdelander die door de Hongaarse politieautoriteiten onder dwang naar deze smalle landstrook is geleid, heeft dus geen andere keus dan het Hongaarse grondgebied te verlaten en naar Servië te gaan om aan onderdak en voedsel te kunnen komen.

258 In dit verband moet worden opgemerkt dat deze derdelander, anders dan Hongarije betoogt, niet daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om vanuit deze landstrook een van beide transitzones (Röszke of Tompa) binnen te komen om daar om internationale bescherming te verzoeken.

259 Zoals in punt 128 van dit arrest is opgemerkt, volgden de Hongaarse autoriteiten in ieder geval tot aan het einde van de termijn die was gesteld in het door de Commissie aan Hongarije verstuurde met redenen omkleed advies, een vaste en algemene praktijk om de toegang tot die transitzones drastisch te beperken, waardoor er voor een illegaal verblijvende derdelander die onder dwang tot achter de grensafsluiting was teruggeleid, geen enkel uitzicht op bestond dat hij op korte termijn een van die transitzones binnen kon komen.

260 Voorts zijn de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal voor migratie en vluchtelingen van de Raad van Europa en het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen in wezen tot dezelfde slotsom gekomen in hun bij het verzoekschrift van de Commissie gevoegde rapporten.

261 Ten slotte kan, om soortgelijke redenen als die welke in de punten 216 en 217 van dit arrest zijn uiteengezet, niet worden ingestemd met het betoog van Hongarije dat § 5, lid 1b, van de wet inzake de staatsgrenzen gerechtvaardigd kan worden op grond van artikel 72 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, VEU, aangezien deze lidstaat in dit verband enkel in het algemeen wijst op een dreigende verstoring van de openbare orde en de nationale veiligheid zonder rechtens genoegzaam aan te tonen dat het voor die lidstaat noodzakelijk was om, gelet op de situatie op zijn grondgebied op 8 februari 2018, specifiek af te wijken van richtlijn 2008/115 (zie naar analogie arrest van 2 juli 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, punten 27-29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

262 Wat meer in het bijzonder artikel 4, lid 2, VEU betreft, toont Hongarije niet aan dat, gelet op die situatie, de daadwerkelijke handhaving van de in deze bepaling genoemde essentiële staatsfuncties, waaronder de bescherming van de nationale veiligheid, alleen mogelijk was als er

werd afgeweken van richtlijn 2008/115 [zie naar analogie arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 170].

263 Tevens moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever, door met name artikel 6, lid 2, artikel 7, lid 4, artikel 11, leden 2 en 3, en artikel 12, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/115 vast te stellen, naar behoren rekening heeft gehouden met de uitoefening van de op de lidstaten rustende verantwoordelijkheden in de zin van artikel 72 VWEU. Op grond van deze bepalingen kunnen deze staten immers afwijken van verschillende in die richtlijn gestelde regels wanneer de bescherming van de openbare orde of de openbare dan wel nationale veiligheid dit vereist.

264 Zoals de Commissie betoogt, is artikel 18 van richtlijn 2008/115, waarop Hongarije zich niet heeft beroepen, bovendien uitdrukkelijk gewijd aan noodsituaties waarvoor een lidstaat zich geplaatst kan zien wanneer een uitzonderlijk groot aantal derdelanders moet terugkeren en de inrichtingen voor bewaring van deze lidstaat of zijn bestuurlijk en gerechtelijk personeel hierdoor onverwacht zwaar worden belast. Krachtens dit artikel 18 kunnen de lidstaten die aan een dergelijke situatie het hoofd moeten bieden, afwijken van bepaalde regels betreffende de inbewaringstelling van illegaal verblijvende derdelanders en de handhaving van deze bewaring, zonder daarbij evenwel voorbij te gaan aan hun algemene verplichting om alle passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat zij aan hun verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2008/115 voldoen.

265 Anders dan Hongarije betoogt, is ten slotte de enkele omstandigheid dat er wordt overwogen om richtlijn 2008/115 te herzien, niet voldoende om aan te tonen dat in de thans geldende bepalingen van deze richtlijn niet naar behoren rekening wordt gehouden met de verantwoordelijkheid die in de in artikel 72 VWEU bedoelde aangelegenheden op de lidstaten rust.

266 Uit een en ander volgt dat Hongarije, door de verwijdering van alle illegaal op het nationale grondgebied verblijvende derdelanders mogelijk te maken, met uitzondering van degenen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben begaan, zonder de procedures en waarborgen van artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 in acht te nemen, de krachtens deze bepalingen op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Vijfde grief: recht om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven

Argumenten van partijen

267 De Commissie is in de eerste plaats van mening dat Hongarije artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 niet juist heeft omgezet. Die bepaling waarborgt dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, het recht heeft om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven in afwachting van de uitkomst van een procedure ter behandeling van het beroep in rechte tegen het besluit waarbij zijn verzoek in eerste instantie werd afgewezen.

268 Zij merkt in dit verband op dat een beroep tegen een bestuurlijk besluit naar Hongaars recht in beginsel geen schorsende werking heeft. § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht bepaalt enkel dat een rechter onder bepaalde voorwaarden schorsende werking kan gelasten.

269 De asielwet stelt als lex specialis zelf de regels van bestuursprocesrecht voor de toetsing van asielbesluiten vast. Bij de op 1 augustus 2015 in werking getreden wet inzake de beheersing van de massale toestroom van migranten zijn de bepalingen van de asielwet ingetrokken die de uitdrukkelijke waarborg bevatten dat beroepen tegen besluiten tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming schorsende werking hadden. Deze intrekking geldt zelfs wanneer er geen sprake is van een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten.

270 § 5, lid 1, onder a), van de asielwet erkent weliswaar het recht op verblijf van de verzoeker, doch stelt een dergelijk recht afhankelijk van aanvullende, niet nauwkeurig uiteengezette voorwaarden. § 80/J, lid 5, van de asielwet, welke bepaling van toepassing is in een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten, biedt evenmin een passende omzetting van artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32. Het verblijf in de transitzone waartoe die § 80/J, lid 5, verplicht, moet immers worden aangemerkt als bewaring en komt niet overeen met de voorwaarden van artikel 46 van die richtlijn.

271 Wat in de tweede plaats de in artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32 bedoelde rechterlijke toetsing betreft van beslissingen waarbij een asielverzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard, bepaalt § 53, lid 6, van de asielwet dat een daartoe ingediend beroep in beginsel geen schorsende werking heeft, wat volgens de Commissie niet in overeenstemming is met dit artikel 46, lid 6, op grond waarvan de lidstaten ofwel moeten waarborgen dat beroepen tegen niet-ontvankelijkheidsbeslissingen automatisch schorsende werking hebben, ofwel ervoor moeten zorgen dat een rechterlijke instantie een beslissing neemt over een dergelijke schorsende werking.

272 Bovendien bepaalt de asielwet naar mening van de Commissie niet duidelijk of § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht van toepassing is op gerechtelijke procedures die binnen de werkingssfeer van de asielwet vallen.

273 Wat in de derde plaats de in artikel 46, lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32 bedoelde gevallen betreft, waarop de regel van artikel 46, lid 5, van deze richtlijn van toepassing is, erkent de Commissie dat zij worden bedoeld in § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), van de asielwet en dat § 53, lid 6, van deze wet bepaalt dat het indienen van een verzoekschrift de werking van het bestreden besluit niet opschort, behalve in het geval van asielbesluiten die zijn vastgesteld overeenkomstig deze § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h).

274 De asielwet bepaalt haars inziens echter niet duidelijk dat het indienen van een verzoekschrift dat ertoe strekt om de op grond van § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), vastgestelde besluiten te betwisten, schorsende werking heeft. Alleen aan de hand van een a-contrarioredenering kan worden vastgesteld dat er een andere regel van toepassing is dan die waarbij er geen sprake is van schorsende werking. In ieder geval verduidelijken de bewoordingen van de asielwet niet of deze andere regel automatisch schorsende werking inhoudt, zoals wordt vereist door artikel 46, lid 5 en lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32.

275 Hongarije antwoordt dat zijn regeling personen die om internationale bescherming verzoeken, op passende wijze de mogelijkheid biedt om op zijn grondgebied te blijven overeenkomstig artikel 46 van richtlijn 2013/32, ook al is dat artikel niet letterlijk in zijn nationale recht omgezet.

276 In de eerste plaats bepaalt § 5, lid 1, van de asielwet dat de verzoeker het recht heeft om onder de in deze wet gestelde voorwaarden op het Hongaarse grondgebied te verblijven. Dit recht moet gewaarborgd zijn voor iedere verzoeker die een asielprocedure doorloopt, hetgeen

overeenkomstig § 35, lid 1, van die wet betekent dat hij dit recht heeft tot aan de kennisgeving van de beslissing die aan het einde van de asielprocedure wordt vastgesteld. In voorkomend geval is dat de rechterlijke beslissing die wordt gegeven na de behandeling van het beroep tegen een besluit waarbij het verzoek om internationale bescherming werd afgewezen.

277 De in § 5, lid 1, van de asielwet opgenomen verwijzing naar de voorwaarden van die wet heeft tot gevolg dat de derdelander moet voldoen aan de in de wet omschreven rechtspositie van een verzoeker. Een andere voorwaarde die voor de verzoeker kan gelden, is dat hij verblijft op de door de asielautoriteit aangewezen plaats. § 80/J, lid 5, van de asielwet legt een dergelijk soort regel vast. Ten slotte strekken deze voorwaarden er ook toe de persoon die om internationale bescherming verzoekt en een volgend verzoek om internationale bescherming indient, overeenkomstig § 80/K, lid 11, van deze wet van het verblijfsrecht uit te sluiten.

278 Voorts heeft de verzoeker, als een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten wordt uitgeroepen, krachtens § 80/J, lid 5, van de asielwet het recht om in de betrokken transitzone en dus op het Hongaarse grondgebied te verblijven totdat overeenkomstig § 80/J, lid 2, van deze wet kennis is gegeven van de definitieve beslissing.

279 Wat in de tweede plaats de in artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32 bedoelde gevallen betreft, kan de verzoeker op grond van § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht verzoeken om met onmiddellijke ingang rechterlijke bescherming te verkrijgen, die de vorm kan hebben van schorsende werking en dus van de mogelijkheid om op het Hongaarse grondgebied te blijven.

280 In de derde plaats worden de in artikel 46, lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32 bedoelde gevallen waarop artikel 46, lid 5, van toepassing is, bestreken door § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), van de asielwet, aangezien het recht om op Hongaars grondgebied te verblijven in deze twee gevallen van rechtswege is gewaarborgd.

Beoordeling door het Hof

281 Met haar vijfde grief verwijt de Commissie Hongarije in essentie de krachtens artikel 46, leden 5 en 6, van richtlijn 2013/32 op die lidstaat rustende verplichtingen niet te zijn nagekomen omdat hij niet onder de in die bepalingen gestelde voorwaarden waarborgt dat personen die om internationale bescherming verzoeken, het recht hebben om op zijn grondgebied te blijven in afwachting van de uitkomst van een procedure ter behandeling van het beroep tegen het besluit waarbij hun verzoek in eerste instantie werd afgewezen.

– Eerste onderdeel van de vijfde grief: artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32

282 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het personen die om internationale bescherming verzoeken, krachtens artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 is toegestaan om, onder voorbehoud van de in artikel 41, lid 1, en artikel 46, lid 6, van deze richtlijn bedoelde gevallen, op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven tot het verstrijken van de termijn waarbinnen zij hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen de in lid 1 van dat artikel 46 bedoelde besluiten kunnen uitoefenen en, indien zij dat binnen de gestelde termijn hebben gedaan, in afwachting van de uitkomst ervan.

283 Volgens artikel 2, onder p), van richtlijn 2013/32 verwijst de uitdrukking „in de lidstaat blijven" ernaar dat de betrokkene op het grondgebied blijft van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is gedaan of wordt behandeld, daaronder begrepen aan de grens of in een van de transitzones van die lidstaat.

284 In de tweede plaats moet worden benadrukt dat een derdelander of staatloze wiens verzoek om internationale bescherming in eerste instantie door de beslissingsautoriteit is afgewezen, op grond van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2013/33, gelezen in samenhang met artikel 2, onder b), ervan, in aanmerking blijft komen voor de opvangvoorzieningen waarin deze richtlijn voorziet, zolang hij krachtens artikel 46 van richtlijn 2013/32 op het grondgebied mag verblijven om een dergelijk afwijzend besluit te betwisten.

285 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2013/33 bepaalt immers dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt over de opvangvoorzieningen van deze richtlijn beschikt zolang hij in zijn hoedanigheid van verzoeker op het grondgebied van de betrokken lidstaat mag blijven, en volgens artikel 2, onder b), van die richtlijn moet de derdelander of staatloze immers worden beschouwd als een persoon die om internationale bescherming verzoekt in de zin van die richtlijn zolang niet definitief op zijn verzoek is beslist.

286 Gelet op de nauwe band tussen de werkingssfeer van richtlijn 2013/32 en die van richtlijn 2013/33, moet voor de toepassing van artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/33 dezelfde definitie van „definitieve beslissing" worden gebruikt als die welke in artikel 2, onder e), van richtlijn 2013/32 is gegeven om de werkingssfeer van laatstgenoemde richtlijn te bepalen, te weten een beslissing of de betrokken persoon de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend, waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V van deze richtlijn, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt in de lidstaat mag blijven in afwachting van de uitkomst ervan.

287 Hieruit volgt ten eerste dat hoewel artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 slechts aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt en binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt een recht verleent om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven, het bestaan van dit recht, onder voorbehoud van de uitzonderingen van artikel 41, lid 1, en artikel 46, lid 6, van deze richtlijn, niettemin onvoorwaardelijk wordt erkend, en ten tweede dat een lidstaat slechts nadere regels voor de uitoefening van een dergelijk recht mag vaststellen voor zover die regels in overeenstemming zijn met in het bijzonder de richtlijnen 2013/32 en 2013/33.

288 In de derde plaats moet in herinnering worden gebracht dat de bepalingen van een richtlijn volgens vaste rechtspraak van het Hof ten uitvoer moeten worden gelegd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de vereiste specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid opdat wordt voldaan aan het vereiste van rechtszekerheid, dat, indien een richtlijn voor particulieren rechten in het leven roept, met zich meebrengt dat de begunstigden hun rechten in volle omvang moeten kunnen kennen (arresten van 8 juli 1999, Commissie/Frankrijk, C-354/98, EU:C:1999:386, punt 11; 14 maart 2006, Commissie/Frankrijk, C-177/04, EU:C:2006:173, punt 48, en 4 oktober 2018, Commissie/Spanje, C-599/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:813, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

289 Hieruit volgt dat wanneer een lidstaat besluit om nadere regels vast te stellen voor de uitoefening van het recht om op zijn grondgebied te blijven zoals dat is vastgelegd in artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32, die regels voldoende duidelijk en nauwkeurig moeten zijn omschreven, opdat

de persoon die om internationale bescherming verzoekt de precieze omvang van een dergelijk recht kan kennen en er kan worden beoordeeld of dergelijke nadere regels verenigbaar zijn met in het bijzonder de richtlijnen 2013/32 en 2013/33.

290 In het licht van deze opmerkingen moet in het onderhavige geval in de eerste plaats worden opgemerkt dat het niet wordt betwist dat, als er een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten wordt uitgeroepen, § 80/J, lid 5, van de asielwet, in afwijking van § 5, lid 1, onder a), van deze wet, bepaalt dat de verzoekers verplicht zijn in de Röszke- en de Tompa-transitzone te verblijven tot aan de afronding van de procedure ter behandeling van het beroep tegen het besluit van de asielautoriteit waarbij hun verzoek werd afgewezen.

291 Deze § 80/J, lid 5, waarborgt aldus dat verzoekers het recht hebben om gedurende een beroep in rechte tegen het besluit waarbij hun verzoek werd afgewezen, op Hongaars grondgebied te verblijven. Zoals in punt 226 van dit arrest is opgemerkt, zijn zij gedurende die periode in deze transitzones evenwel onderworpen aan een stelsel van algemene bewaring dat niet in overeenstemming is met de rechten die hun bij artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 en bij de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33 zijn toegekend.

292 In dit verband moet er meer in het bijzonder op worden gewezen dat, gelet op de situatie die in het kader van de behandeling van deze grief aan de orde is, geen van de in artikel 8, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/33 genoemde bewaringsgronden betrekking heeft op het geval van een om internationale bescherming verzoekende persoon wiens verzoek in eerste instantie door de beslissingsautoriteit is afgewezen en die nog binnen een bepaalde termijn beroep kan instellen tegen dat besluit of een dergelijk beroep heeft ingesteld.

293 Zoals blijkt uit punt 287 van dit arrest, kan een lidstaat geen nadere regels vaststellen voor de uitoefening van het in artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 gewaarborgde recht om op zijn grondgebied te blijven als die regels in strijd zijn met de rechten waarvan in de richtlijnen 2013/32 en 2013/33 wordt gewaarborgd dat personen die om internationale bescherming verzoeken daarover beschikken.

294 Hieruit volgt dat Hongarije de krachtens artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen door, ingeval een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten is uitgeroepen, personen die om internationale bescherming verzoeken en wier verzoek in eerste instantie door de beslissingsautoriteit is afgewezen, slechts toe te staan op het Hongaarse grondgebied te blijven op voorwaarde dat zij in bewaring worden gesteld op een manier die in strijd is met de richtlijnen 2013/32 en 2013/33.

295 In de tweede plaats wordt niet betwist dat wanneer er geen crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten is uitgeroepen, § 5, lid 1, onder a), van de asielwet, welk voorschrift bij wet nr. XX van 2017 niet is ingetrokken, bepaalt dat de asielzoeker het recht heeft om overeenkomstig de in deze wet gestelde voorwaarden op het Hongaarse grondgebied te verblijven, met dien verstande dat een dergelijk recht op grond van § 35, lid 1, van de asielwet bestaat totdat kennis is gegeven van het niet voor beroep vatbare besluit waarmee de asielprocedure eindigt.

296 De Commissie is echter van mening dat deze regeling niet waarborgt dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, het recht heeft om in de situatie van artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 op het Hongaarse grondgebied te blijven, omdat dit recht in § 5, lid 1, van de asielwet afhankelijk is gesteld van niet nader omschreven voorwaarden.

297 Hongarije heeft in zijn processtukken en ter terechtzitting benadrukt dat de voorwaarden waarnaar deze § 5, lid 1, verwijst, erin bestaan dat, ten eerste, de betrokkene moet voldoen aan de bij de wet bepaalde rechtspositie van verzoeker en bovendien aan de hem in voorkomend geval opgelegde verplichting om te verblijven op een vastgestelde plaats, waarvoor – als een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten wordt uitgeroepen – overeenkomstig § 80/J, lid 5, van de asielwet de beide transitzones (Röszke en Tompa) in aanmerking komen. Ten tweede hebben deze voorwaarden volgens deze lidstaat ook tot doel om, overeenkomstig § 80/K, lid 11, van die wet, een verzoeker die een volgend asielverzoek heeft ingediend, terwijl zijn vorige verzoek bij een definitief besluit is beëindigd of afgewezen, het recht te ontzeggen om op het Hongaarse grondgebied te blijven.

298 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de lidstaten personen die om internationale bescherming verzoeken overeenkomstig artikel 7 van richtlijn 2013/33 onder bepaalde voorwaarden een verblijfplaats kunnen opleggen, ook nadat de beslissingsautoriteit hun verzoek in eerste instantie heeft afgewezen. Derhalve kan niet worden geoordeeld dat het in strijd is met artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 om het recht om op het grondgebied van een lidstaat te blijven afhankelijk te stellen van de naleving van een dergelijke verblijfsvoorwaarde, voor zover daarbij de waarborgen van artikel 7 van richtlijn 2013/33 in acht worden genomen. Er moet evenwel worden opgemerkt dat Hongarije geen bepaling van de asielwet aanwijst die juist een dergelijke voorwaarde bevat.

299 Ten tweede dient erop te worden gewezen dat § 80/J, lid 5, en § 80/K, lid 11, van de asielwet enkel van toepassing zijn wanneer een crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten is uitgeroepen, en dat, zoals Hongarije ter terechtzitting heeft erkend, in een dergelijk geval § 5, lid 1, onder a), van de asielwet niet van toepassing is. Deze lidstaat kan dus niet zonder zichzelf tegen te spreken stellen dat § 80/J, lid 5, en § 80/K, lid 11, van de asielwet de voorwaarden vaststellen waaronder § 5, lid 1, van deze wet van toepassing is.

300 Ten slotte moet ten derde worden opgemerkt dat de voorwaarde dat er moet worden voldaan aan de in de wet omschreven rechtspositie van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, en aan welke voorwaarde, naar eigen zeggen van Hongarije, ook het verblijfsrecht is onderworpen dat voortvloeit uit § 5, lid 1, onder a), van de asielwet, op verschillende manieren kan worden uitgelegd en verwijst naar andere voorwaarden die door deze lidstaat niet zijn aangeduid.

301 Zoals in punt 289 van dit arrest is opgemerkt, moeten de nadere regels die een lidstaat eventueel vaststelt voor de uitoefening van het in artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 gewaarborgde recht om op zijn grondgebied te blijven, voldoende duidelijk en nauwkeurig worden aangeduid, opdat een persoon die om internationale bescherming verzoekt de precieze omvang van een dergelijk recht kan kennen en er kan worden beoordeeld of dergelijke nadere regels verenigbaar zijn met in het bijzonder de richtlijnen 2013/32 en 2013/33.

302 Uit een en ander volgt dat Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 op deze lidstaat rusten.

– *Tweede onderdeel van de vijfde grief: artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32*

303 In afwijking van artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 is het de lidstaten op grond van artikel 46, lid 6, van deze richtlijn toegestaan om in de gevallen waarin deze bepaling voorziet – met name wanneer het verzoek om internationale bescherming in het besluit op bepaalde gronden

niet-ontvankelijk wordt verklaard – niet automatisch een recht toe te kennen om in afwachting van de uitkomst van het door de verzoeker ingestelde beroep op het grondgebied te blijven, voor zover een rechterlijke instantie bevoegd is uitspraak te doen over de vraag of de betrokkene op het grondgebied van de betrokken lidstaat mag blijven, ondanks het in eerste instantie ten aanzien van hem genomen besluit.

304 Volgens de Commissie heeft Hongarije die bepaling niet correct omgezet omdat, ten eerste, in § 53, lid 6, van de asielwet geen schorsende werking wordt toegekend wanneer beroep wordt ingesteld tegen een besluit waarbij het verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk is verklaard en, ten tweede, deze wet niet duidelijk bepaalt of § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht, op grond waarvan de aangezochte bevoegde rechterlijke instantie kan worden verzocht het bestreden bestuurlijke besluit te schorsen, van toepassing is op gerechtelijke procedures die betrekking hebben op de asielwet.

305 Hieruit volgt dat de Commissie Hongarije in essentie verwijt artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32 niet voldoende duidelijk en nauwkeurig te hebben omgezet, omdat de Hongaarse regeling niet uitdrukkelijk bepaalt dat § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht van toepassing is op besluiten waarbij een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard.

306 Een dergelijke bewering is echter ongegrond.

307 Zoals de advocaat-generaal in punt 207 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, is namelijk het enkele feit dat § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht een algemene strekking heeft en dat § 53, lid 6, van de asielwet niet bepaalt dat deze § 50 van toepassing is in het kader van de procedures waarop deze wet betrekking heeft, niet voldoende om te oordelen dat Hongarije niet nauwkeurig en voldoende duidelijk heeft voldaan aan artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32. In dit verband moet worden benadrukt dat § 53, lid 6, van de asielwet de toepassing van deze § 50 niet uitsluit en evenmin een regel invoert die daarmee onverenigbaar is. Bovendien heeft de Commissie geen gegevens aangevoerd op grond waarvan eraan kan worden getwijfeld of de Hongaarse rechterlijke instanties § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht kunnen toepassen bij de beoordeling van een beroep in rechte tegen een besluit waarbij een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk is verklaard.

308 Hieruit volgt dat het tweede onderdeel van de vijfde grief moet worden afgewezen, zonder dat er hoeft te worden onderzocht of § 50 van het wetboek van bestuursprocesrecht voor het overige een volledige en correcte omzetting van artikel 46, lid 6, laatste alinea, van richtlijn 2013/32 vormt.

– Derde onderdeel van de vijfde grief: artikel 46, lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32

309 In afwijking van de regel van artikel 46, lid 6, van richtlijn 2013/32 volgt uit dit lid 6, onder a) en b), dat wanneer een verzoek om internationale bescherming wegens de in artikel 31, lid 8, onder h), van deze richtlijn bedoelde omstandigheden ongegrond is verklaard of krachtens artikel 33, lid 2, onder c) en e), ervan niet-ontvankelijk is verklaard, het recht om op het grondgebied van de lidstaat te blijven moet worden toegekend onder de voorwaarden van artikel 46, lid 5, van die richtlijn, en niet onder de voorwaarden van artikel 46, lid 6, laatste alinea, ervan.

310 De Commissie verwijt Hongarije dat het deze afwijkende regel niet voldoende duidelijk en nauwkeurig heeft omgezet omdat uit § 53, lid 6, van de asielwet niet duidelijk blijkt dat de indiening van een verzoekschrift schorsende werking heeft wanneer het ertoe strekt een op grond van § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), van de asielwet genomen besluit te betwisten.

311 Een dergelijke bewering moet evenwel worden afgewezen.

312 Zoals de advocaat-generaal in punt 211 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, blijkt uit de bewoordingen van § 53, lid 6, van de asielwet immers duidelijk dat beroepen tegen besluiten die zijn vastgesteld op grond van § 51, lid 2, onder e), en lid 7, onder h), van de asielwet, automatisch schorsende werking hebben.

313 Bijgevolg moet ook het derde onderdeel van de vijfde grief worden afgewezen, zonder dat er hoeft te worden onderzocht of § 53, lid 6, van de asielwet voor het overige een volledige en correcte omzetting van artikel 46, lid 6, onder a) en b), van richtlijn 2013/32 vormt.

314 Hieruit volgt dat Hongarije de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 op deze lidstaat rusten door het antwoord op de vraag of personen die om internationale bescherming verzoeken en binnen de reikwijdte van deze bepaling vallen, hun recht kunnen uitoefenen om op het Hongaarse grondgebied te blijven, afhankelijk te maken van voorwaarden die in strijd zijn met het Unierecht.

315 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat Hongarije 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, krachtens artikel 6, artikel 24, lid 3, artikel 43 en artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 en krachtens de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33,

– door te bepalen dat verzoeken om internationale bescherming van derdelanders of staatlozen die na aankomst uit Servië op het Hongaarse grondgebied de procedure voor internationale bescherming willen doorlopen, alleen in de Röszke- en de Tompa-transitzone kunnen worden gedaan, en daarbij een vaste en algemene bestuurspraktijk te hanteren die het aantal verzoekers dat dagelijks deze transitzones binnen mag drastisch beperkt;

– door in de Röszke- en de Tompa-transitzone een stelsel van algemene bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken in te voeren zonder de waarborgen van artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 en van de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33 in acht te nemen;

– door de verwijdering van alle illegaal op het Hongaarse grondgebied verblijvende derdelanders mogelijk te maken, met uitzondering van degenen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben begaan, zonder dat daarbij de procedures en waarborgen van artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 in acht worden genomen, en

– door het antwoord op de vraag of personen die om internationale bescherming verzoeken en binnen de reikwijdte van artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 vallen, hun recht kunnen uitoefenen om op het Hongaarse grondgebied te blijven, afhankelijk te maken van voorwaarden die in strijd zijn met het Unierecht.

316 Het beroep wordt verworpen voor het overige.

Kosten

317 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Overeenkomstig artikel 138, lid 3, van dat Reglement draagt elke partij haar eigen kosten, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Evenwel kan het Hof, indien dit gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd voorkomt, beslissen dat een partij behalve in haar eigen kosten ook in een deel van de kosten van de andere partij wordt verwezen. Aangezien de Commissie heeft gevorderd dat Hongarije wordt verwezen in de kosten en Hongarije hoofdzakelijk in het ongelijk is gesteld, moet Hongarije, gelet op de omstandigheden van het onderhavige geval, worden verwezen in zijn eigen kosten en in vier vijfde van de kosten van de Commissie. Laatstgenoemde zal een vijfde van haar kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Hongarije is de verplichtingen niet 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/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, krachtens artikel 6, artikel 24, lid 3, artikel 43 en artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en krachtens 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,

– **door te bepalen dat verzoeken om internationale bescherming van derdelanders of staatlozen die na aankomst uit Servië op het Hongaarse grondgebied de procedure voor internationale bescherming willen doorlopen alleen in de Röszke-transitzone (Hongarije) en de Tompa-transitzone (Hongarije) kunnen worden gedaan, en daarbij een vaste en algemene bestuurspraktijk te hanteren die het aantal verzoekers dat dagelijks deze transitzones binnen mag drastisch beperkt;**

– **door in de Röszke- en de Tompa-transitzone een stelsel van algemene bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken in te voeren zonder de waarborgen van artikel 24, lid 3, en artikel 43 van richtlijn 2013/32 en van de artikelen 8, 9 en 11 van richtlijn 2013/33 in acht te nemen;**

– **door de verwijdering van alle illegaal op het Hongaarse grondgebied verblijvende derdelanders mogelijk te maken, met uitzondering van degenen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben begaan, zonder dat daarbij de procedures en waarborgen van artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 in acht worden genomen, en**

– **door het antwoord op de vraag of personen die om internationale bescherming verzoeken en binnen de reikwijdte van artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 vallen, hun recht kunnen uitoefenen om op het Hongaarse grondgebied te blijven, afhankelijk te maken van voorwaarden die in strijd zijn met het Unierecht.**

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) Hongarije draagt zijn eigen kosten en vier vijfde van de kosten van de Europese Commissie.

4) De Europese Commissie draagt een vijfde van haar kosten.

ondertekeningen