

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

22 juni 2023 (*)

„Niet-nakoming – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie – Procedures voor de toekenning van internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 6 – Daadwerkelijke toegang – Indiening van een aanvraag – Nationale regels op grond waarvan vooraf buiten het grondgebied van de lidstaat administratieve formaliteiten moeten worden vervuld – Volksgezondheidsdoelstelling”

In zaak C-823/21,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 22 december 2021,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma, L. Grønfeldt, 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 (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: T. Čápeta,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 februari 2023,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat Hongarije, door de mogelijkheid voor derdelanders die zich op het Hongaarse grondgebied of aan de grenzen van deze lidstaat bevinden, om toegang te krijgen tot de procedure voor de toekenning van internationale bescherming en om een verzoek om internationale bescherming te doen, afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat eerst een procedure wordt gevoerd bij een Hongaarse diplomatieke vertegenwoordiging in een derde land, de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 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), uitgelegd in het licht van artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest“).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2013/32

2 Artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/32 bepaalt:

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

2. De richtlijn is niet van toepassing op verzoeken om diplomatiek of territoriaal asiel die bij vertegenwoordigingen van de lidstaten worden ingediend.”

3 In artikel 6 van deze richtlijn is het volgende bepaald:

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

Wanneer het verzoek om internationale bescherming wordt gedaan bij 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.”

4 Artikel 9, lid 1, van die richtlijn luidt:

„Verzoekers mogen in de lidstaat blijven, louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een

beslissing heeft genomen. Dat recht om te blijven houdt niet in dat de betrokkene recht heeft op een verblijfsvergunning.”

Richtlijn 2013/33

- 5 Artikel 13 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), luidt als volgt:

„De lidstaten kunnen om redenen van volksgezondheid verzoekers een medisch onderzoek laten ondergaan.”

- 6 In artikel 17, lid 2, van deze richtlijn is het volgende opgenomen:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt.”

- 7 Artikel 19, lid 1, van die richtlijn luidt:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat verzoekers de nodige medische zorg ontvangen, die ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat.”

Hongaars recht

- 8 § 268 van de A veszélyhelyzet megszüntésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (wet nr. LVIII van 2020 inzake de voorlopige regels met betrekking tot de opheffing van de noodtoestand en de epidemiologische alarmtoestand) (*Magyar Közlöny* 2020. évi 144. száma, blz. 3653; hierna: „wet van 2020”) bepaalt:

„(1) De vreemdeling stelt de asielautoriteit in kennis van zijn wens Hongarije binnen te komen om een asielverzoek te doen door persoonlijk een intentieverklaring over de indiening van een asielverzoek af te leggen.

(2) De intentieverklaring over de indiening van een asielverzoek kan in de vorm van een aan de asielautoriteit gericht document worden afgelegd bij een diplomatieke vertegenwoordiging van Hongarije (hierna: ‚ambassade’) in de zin van § 3, lid 1, onder a), van de wet op de diplomatieke vertegenwoordigingen en de buitenlandse dienst, zoals die is omschreven in het regeringsdecreet en met de door de asielautoriteit gespecificeerde en bekendgemaakte inhoud.

(3) De asielautoriteit onderzoekt de intentieverklaring en kan op afstand, in haar ambassades, een onderhoud afnemen van de vreemdeling.

(4) De asielautoriteit stelt de ambassade binnen 60 dagen in kennis van de afgifte van een reisdocument om Hongarije (hierna: ‚reisdocument’) eenmalig binnen te komen met het oog op de indiening van een asielverzoek.

(5) Indien de asielautoriteit op basis van de intentieverklaring voorstelt geen reisdocument af te geven, stelt zij de vreemdeling daarvan via de ambassade in kennis.”

- 9 § 269 van de wet van 2020 luidt:

„Op basis van de door de asielautoriteit overeenkomstig § 268, lid 4, verstrekte informatie geeft de Hongaarse ambassade een reisdocument met een geldigheidsduur van 30 dagen af indien de vreemdeling niet in het bezit is van een vergunning om het grondgebied van Hongarije te betreden.”

10 § 270 van deze wet luidt als volgt:

„(1) Onder voorbehoud van § 271 kan het asielverzoek worden ingediend volgens de procedures van de §§ 268 en 269.

(2) De vreemdeling die in het bezit is van een reisdocument stelt de grenspolitie onmiddellijk na binnenkomst in het land in kennis van zijn voornemen om asiel aan te vragen.

(3) De grenspolitie meldt de vreemdeling binnen maximaal 24 uur aan bij de asielautoriteit.

(4) De vreemdeling die een asielverzoek heeft gedaan, kan zijn bij de asielwet verleende rechten uitoefenen vanaf de datum waarop hij zijn asielaanvraag bij de asielautoriteit heeft ingediend.

(5) De asielautoriteit kan de asielzoeker bij beschikking onderdak geven in een gesloten opvangcentrum. Indien vier weken zijn verstreken vanaf de datum van indiening van de aanvraag en indien niet aan de voorwaarden voor bewaring is voldaan, bepaalt de asielautoriteit de plaats van opvang overeenkomstig de algemene regels van de asielprocedure.”

11 § 271 van die wet is verwoord als volgt:

„(1) Het indienen van een asielaanvraag is niet afhankelijk van de aflegging van de in § 268 bedoelde intentieverklaring in het geval van de volgende personen:

a) een persoon die subsidiaire bescherming geniet en in Hongarije verblijft,

b) een gezinslid van een persoon die is erkend als vluchteling of die subsidiaire bescherming in de zin van de asielwet geniet en die zich ten tijde van de indiening van het asielverzoek in Hongarije bevond, en

c) een persoon aan wie een dwangmaatregel of een maatregel ter beperking van zijn persoonlijke vrijheid is opgelegd (eventueel na een veroordeling), tenzij deze persoon de Hongaarse grenzen illegaal heeft overschreden.

(2) Een vreemdeling die de Hongaarse grens illegaal overschrijdt, wordt door de politie – indien hij aan de politie verklaart een asielaanvraag te willen indienen – teruggezonden naar de Hongaarse ambassade in het land dat grenst aan de plaats waar de grensoverschrijding plaatsvond.

(3) In het in lid 1 bedoelde geval voert de asielautoriteit de asielprocedure overeenkomstig de algemene regels.”

12 § 274 van deze wet bepaalt:

„De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de behandeling van asielaanvragen die zijn ingediend na de inwerkingtreding van regeringsdecreet nr. 233/2020 (van 26 mei 2020) inzake de regels voor de asielprocedure tijdens de noodtoestand die is afgekondigd ter voorkoming van menselijke epidemieën die massale ziekten veroorzaken die de veiligheid van personen en goederen in gevaar brengen, ter voorkoming van de gevolgen daarvan en ter bescherming van de gezondheid en het leven van de Hongaarse burgers.”

13 § 275 van die wet luidt als volgt:

„(1) De regering kan bij decreet de lijst vaststellen van Hongaarse ambassades waar het mogelijk is om een intentieverklaring over de indiening van een asielverzoek in te dienen.

(2) De minister belast met Asiel en Migratie kan bij besluit, met instemming van de minister van Buitenlandse Zaken, de voor de uitvoering van dit hoofdstuk noodzakelijke procedurele regelingen vaststellen.”

- 14 Krachtens § 1 van regeringsbesluit nr. 292/2020 van 17 juni 2020 betreffende de aanwijzing van ambassades met het oog op de intentieverklaring om asiel aan te vragen, kan een dergelijke intentieverklaring worden ingediend bij de Hongaarse ambassades in Belgrado (Servië) en Kiev (Oekraïne).

Precontentieuze procedure

- 15 Op 30 oktober 2020 heeft de Commissie Hongarije een aanmaningsbrief gestuurd over de verenigbaarheid van een aantal bepalingen van de wet van 2020 met artikel 6 van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 18 van het Handvest.
- 16 Op 21 december 2020 heeft Hongarije geantwoord dat de gelaakte Hongaarse regeling in overeenstemming is met het Unierecht.
- 17 Op 18 februari 2021 heeft de Commissie, die niet overtuigd was door dit antwoord, een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij zich op het standpunt stelde dat Hongarije, door de mogelijkheid voor derdelanders die zich op het Hongaarse grondgebied, daaronder begrepen aan de grenzen van deze lidstaat, bevinden, om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat eerst een procedure wordt gevoerd bij een Hongaarse diplomatieke vertegenwoordiging in een derde land, de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 6 van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 18 van het Handvest. De Commissie heeft Hongarije dan ook verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van het met redenen omkleed advies daaraan te voldoen.
- 18 Op 19 april 2021 heeft Hongarije op het met redenen omkleed advies geantwoord en daarbij vastgehouden aan zijn standpunt dat de door de Commissie bekritiseerde Hongaarse regeling in overeenstemming is met het Unierecht.
- 19 Aangezien de opmerkingen van Hongarije de Commissie niet konden overtuigen, heeft zij op 15 juli 2021 het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Argumenten van partijen

- 20 De Commissie is van mening dat Hongarije, door de mogelijkheid voor derdelanders die zich op (of aan de grenzen van) het Hongaarse grondgebied bevinden, om toegang te krijgen tot de procedure voor de toekenning van internationale bescherming en om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, afhankelijk te stellen van het vereiste dat eerst een procedure wordt gevoerd bij een Hongaarse diplomatieke vertegenwoordiging in een derde land, de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 6 van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 18 van het Handvest.
- 21 De Commissie betoogt dat richtlijn 2013/32, die de procedureregels vaststelt die nodig zijn om uitvoering te geven aan het in artikel 18 van het Handvest erkende recht op asiel, de lidstaten verplicht om ervoor te zorgen dat alle personen die zich op (of aan de grenzen van) het grondgebied van een lidstaat bevinden het recht hebben om een verzoek om internationale bescherming in te dienen. Bovendien kan een lidstaat het tijdstip waarop de betrokken persoon in de gelegenheid wordt gesteld zijn verzoek om internationale bescherming te doen niet op ongerechtvaardigde wijze uitstellen, omdat anders aan artikel 6 van richtlijn 2013/32 zijn nuttige werking wordt ontnomen.

- 22 In de eerste plaats volgt echter uit de wet van 2020 dat de verklaring van derdelanders die zich op (of aan de grenzen van) het Hongaarse grondgebied bevinden, dat zij om internationale bescherming willen verzoeken, niet wordt beschouwd als de indiening van een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 6 richtlijn 2013/32. Integendeel, deze derdelanders moeten het grondgebied van Hongarije verlaten om persoonlijk een intentieverklaring in te dienen bij een Hongaarse ambassade in een derde land, op grond waarvan zij in voorkomend geval een reisdocument kunnen verkrijgen dat hen in staat stelt om in Hongarije een procedure inzake internationale bescherming in te leiden.
- 23 De verplichting om het Hongaarse grondgebied te verlaten teneinde toegang te krijgen tot de asielprocedure, die aldus wordt opgelegd aan personen die om internationale bescherming verzoeken, is volgens de Commissie mogelijk niet alleen onverenigbaar met het in artikel 9 van richtlijn 2013/32 gewaarborgde recht van deze verzoekers om in de lidstaat te blijven, maar ook met het beginsel van non-refoulement.
- 24 Voorts kunnen de Hongaarse autoriteiten het verzoek om toegang tot het Hongaarse grondgebied afwijzen zonder rekening te houden met de op Hongarije rustende verplichtingen inzake internationale bescherming.
- 25 In de tweede plaats erkent de Commissie dat het wegens de COVID-19-pandemie nodig is om maatregelen te nemen om de verspreiding van het virus te beperken. De lidstaten kunnen evenwel alleen maatregelen nemen die noodzakelijk en evenredig zijn om de volksgezondheid te beschermen. Deze maatregelen mogen dan ook niet tot gevolg hebben dat de toegang tot de procedure voor internationale bescherming wordt verhinderd.
- 26 In dit verband heeft de Commissie de lidstaten praktische richtsnoeren verstrekt waarin hun aandacht wordt gevestigd op de mogelijkheid om maatregelen vast te stellen zoals het verlengen van de termijn voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming, het online of per post indienen van verzoeken, het voeren van een individueel onderhoud per videoconferentie of het verlengen van de termijn voor de behandeling van verzoeken.
- 27 In de derde plaats kan de wet van 2020 niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 72 VWEU. De lidstaat die zich op de afwijking van dit artikel beroept, moet namelijk bewijzen dat het voor de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid noodzakelijk is om gebruik te maken van die afwijking. Hongarije heeft dergelijke bewijzen echter niet overgelegd.
- 28 Hongarije antwoordt in de eerste plaats dat de wet van 2020 is vastgesteld na de uitbraak van de COVID-19-pandemie om de bevolking van die lidstaat en van de Europese Unie te beschermen.
- 29 Overeenkomstig deze wet en de uitvoeringsmaatregelen ervan moet de derdelander in geval van epidemiologisch risico persoonlijk een intentieverklaring afleggen bij de Hongaarse ambassade in Belgrado of Kiev voordat hij de asielprocedure in die lidstaat kan inleiden.
- 30 De wet van 2020 staat echter toe dat bepaalde categorieën personen hun verzoek om internationale bescherming rechtstreeks in Hongarije indienen. Dit is het geval voor reeds lang in deze lidstaat verblijvende personen, die uit epidemiologisch oogpunt kennelijk geen risico vormen. Verder zijn, gezien het grote aantal derdelanders die op de vlucht zijn voor de oorlog in Oekraïne, derdelanders die legaal in Oekraïne verblijven eveneens vrijgesteld van deze verplichting tot voorafgaande intentieverklaring. Deze derdelanders hebben bovendien recht op tijdelijke bescherming als vluchtelingen die op de vlucht zijn wegens een gewapend conflict.
- 31 In de tweede plaats volgt uit het internationale recht dat elke staat het recht heeft om de toegang tot zijn grondgebied toe te staan of te weigeren, aangezien geen enkele bepaling van Unierecht of

internationaal recht vereist dat vreemdelingen die op het grondgebied van een andere staat verblijven, daar automatisch worden toegelaten.

- 32 Daarenboven valt de procedure van de wet van 2020 niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2013/32, zoals wordt bevestigd door artikel 3, lid 2, van deze richtlijn. Overigens vallen derdelanders die de grens van een lidstaat nog niet hebben bereikt, niet onder het de regels van het EU-asielrecht.
- 33 In de derde plaats voert Hongarije aan dat de epidemiologische situatie, ook in Hongarije, in de tweede helft van 2020 aanzienlijk is verslechterd en dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met deze drastische wijzigingen, aangezien de thans geldende regels van het Unierecht de burgers van de Unie geen adequate bescherming kunnen bieden.
- 34 Als gevolg van deze epidemiologische situatie hebben verscheidene lidstaten de toegang tot hun grondgebied vanuit derde landen sterk beperkt en heeft de overgrote meerderheid van de lidstaten ook het vrije verkeer tussen de lidstaten en zelfs het vrije verkeer binnen hun grondgebied beperkt. Daarnaast hebben verschillende lidstaten opnieuw controles aan hun binnengrenzen ingevoerd.
- 35 In de vierde plaats geeft de wet van 2020 uitvoering aan de uit de Magyarország Alaptörvénye (Hongaarse grondwet) voortvloeiende verplichting om de territoriale soevereiniteit en zelfbeschikking te waarborgen.
- 36 Ten slotte heeft Hongarije constitutionele status verleend aan de belangrijkste bepalingen van het op 22 april 1954 in werking getreden Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen dat op 31 januari 1967 te New York is gesloten en op 4 oktober 1967 in werking is getreden. Verder kan de in de wet van 2020 bedoelde intentieverklaring worden afgelegd bij de Hongaarse ambassade in Servië. Dit derde land is partij bij dit verdrag en is bovendien een kandidaat-land voor toetreding tot de Unie en als zodanig een veilig land van herkomst. Daarom betwist Hongarije dat er een risico op refolement bestaat. Overigens verzet de wet van 2020 zich er niet tegen dat de intentieverklaring meerdere keren wordt ingediend.

Beoordeling door het Hof

- 37 Vooraf zij opgemerkt dat uit het aan het Hof overgelegde dossier en uit de terechtzitting voor het Hof blijkt dat een derdelander of een staatloze die zich op het grondgebied van Hongarije bevindt of zich aan de grenzen van deze lidstaat meldt en daar internationale bescherming wil aanvragen, zich krachtens de door de Commissie gelaakte Hongaarse regeling in beginsel vooraf naar de Hongaarse ambassade in Belgrado of Kiev moet begeven om daar in persoon een intentieverklaring af te leggen. Na onderzoek van deze verklaring kunnen de bevoegde Hongaarse autoriteiten besluiten de derdelander of de staatloze een reisdocument te verstrekken waarmee hij Hongarije kan binnenkomen om een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 6 van richtlijn 2013/32 te doen, wanneer geen toegang tot het Hongaarse grondgebied op een andere grond is verleend.
- 38 Die voorafgaande procedure geldt evenwel niet voor de in § 271, lid 1, van de wet van 2020 bedoelde derdelanders of staatlozen. Zo is een intentieverklaring in een Hongaarse ambassade niet vereist voor een derdelander of een staatloze wanneer deze subsidiaire bescherming geniet en in Hongarije verblijft, wanneer hij een gezinslid is van een vluchteling of van een persoon die subsidiaire bescherming geniet en zich ten tijde van de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming in Hongarije bevond, of wanneer hem een dwangmaatregel of een maatregel ter beperking van zijn persoonlijke vrijheid is opgelegd (eventueel na een veroordeling), tenzij hij de Hongaarse grenzen illegaal heeft overschreden.
- 39 Voorts betoogt Hongarije dat inmiddels ook derdelanders of staatlozen die legaal in Oekraïne verbleven, van die voorafgaande procedure zijn vrijgesteld krachtens een regeringsbesluit dat op 24 februari 2022 is vastgesteld en in werking is getreden.

- 40 In dat verband moet het bestaan van een niet-nakoming volgens vaste rechtspraak worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die in het met redenen omkleed advies was gesteld. 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 [arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 41 Hieruit volgt dat het Hof bij het onderzoek van de verenigbaarheid van de wet van 2020 met de door de Commissie aangevoerde Unierechtelijke bepalingen geen rekening kan houden met de in punt 39 hierboven bedoelde wijziging, aangezien deze wijziging heeft plaatsgevonden na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.
- 42 Na deze verduidelijking moet worden benadrukt richtlijn 2013/32 volgens artikel 3, lid 1, ervan van toepassing is op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied van de lidstaten, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones, worden gedaan. Uit lid 2 van dat artikel blijkt daarentegen dat deze richtlijn niet van toepassing is op verzoeken om diplomatiek of territoriaal asiel die bij vertegenwoordigingen van de lidstaten worden ingediend.
- 43 Daarenboven volgt uit artikel 6 van richtlijn 2013/32 dat iedere derdelander of staatloze het recht heeft om een verzoek om internationale bescherming te doen, ook aan de grenzen van een lidstaat, door de in dat artikel bedoelde autoriteiten te kennen te geven dat hij internationale bescherming wenst, zonder dat de uiting van deze wens aan enige administratieve formaliteit kan worden onderworpen. Hij moet dit recht hebben, zelfs indien hij illegaal op het grondgebied verblijft en ongeacht welke slaagkans een dergelijk verzoek heeft [zie in die zin arresten van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punten 97 en 98, en 16 november 2021, Commissie/Hongarije (Strafbaarstelling van hulp aan asielzoekers), C-821/19, EU:C:2021:930, punt 136].
- 44 Het bestaan van het recht om een verzoek om internationale bescherming 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 recht om asiel te zoeken in een lidstaat, zoals gewaarborgd in artikel 18 van het Handvest en verduidelijkt in artikel 6 van deze richtlijn [zie in die zin arresten van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 102, en 16 november 2021, Commissie/Hongarije (Strafbaarstelling van hulp aan asielzoekers), C-821/19, EU:C:2021:930, punt 132].
- 45 Overigens verkrijgt de derdelander of de staatloze vanaf de indiening van een verzoek om internationale bescherming de hoedanigheid van persoon die om internationale bescherming verzoekt in de zin van richtlijn 2013/32 en mag hij overeenkomstig artikel 9 van deze richtlijn in beginsel op het grondgebied van die lidstaat blijven [zie in die zin arrest van 16 november 2021, Commissie/Hongarije (Strafbaarstelling van hulp aan asielzoekers), C-821/19, EU:C:2021:930, punt 137 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 46 Voorts blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat richtlijn 2013/32 een daadwerkelijke, makkelijke en snelle toegang tot de procedure inzake internationale bescherming wil waarborgen, en dit reeds vanaf de fase waarin het verzoek om internationale bescherming wordt gedaan [arrest van 16 november 2021, Commissie/Hongarije (Strafbaarstelling van hulp aan asielzoekers), C-821/19, EU:C:2021:930, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 47 Daartoe moeten de lidstaten volgens artikel 6 van richtlijn 2013/32 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. Een lidstaat kan het tijdstip waarop de betrokken persoon in de gelegenheid wordt gesteld zijn verzoek om internationale bescherming te doen dan ook niet op ongerechtvaardigde wijze uitstellen, omdat anders aan artikel 6 van richtlijn 2013/32 zijn nuttige werking wordt ontnomen

[arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punten 103 en 106].

- 48 In casu moet worden opgemerkt dat de §§ 268 tot en met 270 van de wet van 2020 van toepassing zijn op derdelanders en staatlozen die zich op het grondgebied van Hongarije bevinden of zich aan de Hongaarse grenzen melden en hun voornemen kenbaar willen maken om in die lidstaat internationale bescherming te genieten. Bijgevolg vallen deze personen, anders dan Hongarije stelt, volledig binnen de werkingssfeer van deze richtlijn zoals deze is omschreven in artikel 3, lid 1, ervan.
- 49 Het feit dat deze personen naar Hongaars recht vanuit het grondgebied van Hongarije of vanaf de grens van die lidstaat naar elders moeten reizen om eerst persoonlijk een intentieverklaring in te dienen bij een in Servië of Oekraïne gevestigde ambassade van die lidstaat, verandert niets aan die conclusie. Meer bepaald kan, anders dan Hongarije stelt, uit een dergelijke verplichting niet worden afgeleid dat die personen moeten worden geacht slechts een verzoek om diplomatiek of territoriaal asiel te hebben ingediend bij de vertegenwoordigingen van de lidstaten in de zin van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2013/32.
- 50 Bovendien kunnen de bevoegde Hongaarse autoriteiten, zoals in punt 37 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, er krachtens de §§ 268 tot en met 270 van de wet van 2020 in beginsel slechts van uitgaan dat er een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 6 van richtlijn 2013/32 is ingediend, als de betrokkene eerst bij een Hongaarse ambassade in een derde land een intentieverklaring heeft afgelegd en een reisdocument heeft verkregen waarmee hij Hongarije mag binnenkomen.
- 51 Een dergelijke voorwaarde is echter niet opgenomen in artikel 6 van richtlijn 2013/32 en druist in tegen de door deze richtlijn nagestreefde en in punt 46 van dit arrest in herinnering gebrachte doelstelling om een daadwerkelijke, makkelijke en snelle toegang tot de procedure voor de toekenning van internationale bescherming te waarborgen.
- 52 Verder leidt de door de Commissie bekritiseerde regeling ertoe dat – met uitzondering van de in § 271, lid 1, van de wet van 2020 bedoelde personen – aan derdelanders of staatlozen die op Hongaars grondgebied verblijven of zich aan de grenzen van die lidstaat melden zonder de door die wet voorgeschreven voorafgaande procedure te hebben ondergaan, het effectieve genot wordt ontzegd van hun in artikel 18 van het Handvest gewaarborgde recht om bij die lidstaat asiel aan te vragen.
- 53 Zoals Hongarije ter terechtzitting voor het Hof heeft erkend, blijkt met name uit een a-contrariolezing van § 271, lid 1, onder c), van de wet van 2020 dat derdelanders of staatlozen die illegaal de Hongaarse grens hebben overschreden en aan wie hun vrijheid is ontnomen, geen mogelijkheden hebben om in Hongarije asiel aan te vragen. Enerzijds zijn zij krachtens § 271 van deze wet namelijk niet vrijgesteld van de verplichting om persoonlijk een intentieverklaring af te leggen bij de Hongaarse ambassade in Belgrado of Kiev en anderzijds is het voor hen in de praktijk onmogelijk om een dergelijke intentieverklaring in persoon af te leggen zolang hun vrijheid hun is ontnomen.
- 54 Hongarije voert echter ten eerste aan dat de bij de §§ 268 tot en met 270 van de wet van 2020 ingevoerde procedure is gerechtvaardigd door redenen van volksgezondheid en meer in het bijzonder door de strijd tegen de verspreiding van de COVID-19-pandemie.
- 55 In dit verband zij opgemerkt dat uit artikel 35 van het Handvest en uit artikel 9, artikel 114, lid 3, en artikel 168, lid 1, VWEU volgt dat een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid moet worden gewaarborgd bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie (arrest van 24 februari 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli en Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 56 Zoals in punt 47 van dit arrest in herinnering is gebracht, verbiedt artikel 6 van richtlijn 2013/32 de lidstaten uitsluitend om het tijdstip waarop een verzoek om internationale bescherming op hun grondgebied of aan hun grenzen kan worden ingediend, op ongerechtvaardigde wijze uit te stellen.
- 57 Hieruit volgt dat artikel 6 van deze richtlijn zich er niet tegen verzet dat de lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden aan de indiening van een verzoek om internationale bescherming bijzondere regels verbinden om de verspreiding van een besmettelijke ziekte op hun grondgebied te beperken, mits die regels geschikt zijn om een dergelijk doel te waarborgen en niet onevenredig zijn aan dat doel.
- 58 Dit is evenwel niet het geval bij de procedure van de §§ 268 tot en met 270 van de wet van 2020.
- 59 Het feit dat derdelanders of staatlozen die in Hongarije verblijven of zich aan de grenzen van deze lidstaat melden, gedwongen worden zich naar de ambassade van die lidstaat in Belgrado of Kiev te begeven om vervolgens naar Hongarije te kunnen terugkeren met het oog op de indiening van een verzoek om internationale bescherming aldaar, vormt immers een kennelijk onevenredige aantasting van het recht van deze personen om meteen bij aankomst aan een Hongaarse grens een verzoek om internationale bescherming te doen, zoals dat is verankerd in artikel 6 van richtlijn 2013/32, alsook van hun recht om tijdens de behandeling van hun verzoek in beginsel op het grondgebied van die lidstaat te mogen blijven overeenkomstig artikel 9, lid 1, van die richtlijn.
- 60 Bovendien kan met deze verplichting het doel van de strijd tegen de verspreiding van de COVID-19-pandemie niet worden bereikt, aangezien zij derdelanders of staatlozen dwingt om zich te verplaatsen en hen aldus potentieel blootstelt aan deze ziekte, die zij vervolgens in Hongarije zouden kunnen verspreiden.
- 61 Voorts heeft deze lidstaat niet aangetoond of zelfs maar voor het Hof aangevoerd dat het niet mogelijk was om op adequate wijze een andere maatregel tegen de verspreiding van de COVID-19-pandemie op Hongaars grondgebied te nemen ten aanzien van derdelanders of staatlozen die in Hongarije internationale bescherming willen aanvragen.
- 62 Van belang is met name dat de lidstaten op grond van artikel 13 van richtlijn 2013/33 om redenen van volksgezondheid kunnen verlangen dat personen die om internationale bescherming verzoeken een medisch onderzoek ondergaan. Daarenboven verzet geen enkele bepaling van deze richtlijn of van richtlijn 2013/32 zich ertegen dat ten aanzien van deze verzoekers distanciërings- of isolatieprocedures worden toegepast om de verspreiding van een besmettelijke ziekte te voorkomen, mits deze procedures een dergelijke doelstelling op relevante, evenredige en niet-discriminerende wijze nastreven en de rechten die verzoekers aan artikel 17, lid 2, en artikel 19 van richtlijn 2013/33 ontnemen, worden gewaarborgd.
- 63 Hieraan moet worden toegevoegd dat krachtens artikel 6, lid 4, van richtlijn 2013/32 een verzoek om internationale bescherming kan worden ingediend door middel van een formulier en dat krachtens artikel 14, lid 2, onder b), van die richtlijn gezondheidsproblemen van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, kunnen rechtvaardigen dat geen persoonlijk onderhoud over de inhoud van het verzoek plaatsvindt. Een dergelijk onderhoud moet hoe dan ook op afstand kunnen plaatsvinden, zoals de Commissie suggereert in haar richtsnoeren voor de uitvoering van asielprocedures in het kader van de bestrijding van de COVID-19-pandemie (202/C 126/02) (PB 2020, C 126, blz. 12).
- 64 Hieruit volgt dat, anders dan Hongarije stelt, het Unierecht de lidstaten toestaat maatregelen vast te stellen die het mogelijk maken om enerzijds de doeltreffendheid van het recht van iedere derdelander of staatloze om op hun grondgebied of aan hun grenzen een verzoek om internationale bescherming in te dienen en anderzijds de bestrijding van besmettelijke ziekten op passende wijze op elkaar af te stemmen.
- 65 Voor zover, ten tweede, Hongarije ter rechtvaardiging van de vaststelling van de wet van 2020 ook redenen van openbare orde en openbare veiligheid aanvoert, zij erop gewezen dat volgens artikel 72

VWEU de bepalingen van titel V van het derde deel van dit Verdrag de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laten.

- 66 Het is weliswaar de taak van de lidstaten om geschikte maatregelen te nemen om de openbare orde op hun grondgebied en hun binnenlandse en buitenlandse veiligheid te waarborgen, maar daaruit volgt niet dat dergelijke maatregelen volledig aan de toepassing van het Unierecht zijn onttrokken. Zoals het Hof immers reeds heeft geoordeeld, bevat het VWEU enkel uitdrukkelijke afwijkingen voor situaties waarin de openbare orde of de openbare veiligheid op het spel kan staan en betreffen deze duidelijk omschreven gevallen. 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 (arrest van 30 juni 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 Verder moet de afwijking waarin artikel 72 VWEU voorziet eng worden uitgelegd. 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 (arrest van 30 juni 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 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 [arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 216 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 69 In het kader van dit beroep heeft Hongarije evenwel louter op algemene wijze gewezen op een dreigende verstoring van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid om de verenigbaarheid van de wet van 2020 met het Unierecht te rechtvaardigen, zonder 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 de voorschriften van artikel 6 van richtlijn 2013/32.
- 70 Uit een en ander volgt dat Hongarije, door de mogelijkheid voor bepaalde derdelanders of staatlozen die zich op het grondgebied van Hongarije of aan de grenzen van deze lidstaat bevinden, om een verzoek om internationale bescherming te doen afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat eerst een intentieverklaring bij een Hongaarse ambassade in een derde land wordt afgelegd en er een reisdocument wordt verstrekt waarmee zij het Hongaarse grondgebied kunnen binnenkomen, de krachtens artikel 6 van richtlijn 2013/32 op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 71 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 dit is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) Door de mogelijkheid voor bepaalde derdelanders of staatlozen die zich op het grondgebied van Hongarije of aan de grenzen van deze lidstaat bevinden, om een verzoek om internationale bescherming te doen afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat**

eerst een intentieverklaring bij een Hongaarse ambassade in een derde land wordt afgelegd en er een reisdocument wordt verstrekt waarmee zij het Hongaarse grondgebied kunnen binnenkomen, is Hongarije de verplichtingen niet nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 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.

2) Hongarije wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie.

ondertekeningen

* Procestaal: Hongaars.