

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 november 2021 [*](#)

„Beroep wegens niet-nakoming – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Asielbeleid – Richtlijnen 2013/32/EU en 2013/33/EU – Procedure voor de toekenning van internationale bescherming – Gronden voor niet-ontvankelijkheid – Begrippen ‚veilig derde land‘ en ‚eerste land van asiel‘ – Hulpverlening aan asielzoekers – Strafbaarstelling – Inreisverbod voor de grenszone van de betrokken lidstaat”

In zaak C-821/19,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 8 november 2019,

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

verzoekster,

tegen

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

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (rapporteur), E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele en J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 november 2020,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 februari 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat Hongarije niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 8, lid 2, artikel 12, lid 1, onder c), artikel 22, lid 1, en artikel 33, lid 2, 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 internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificaties in PB 2020, L 245, blz. 32, en PB 2021, L 84, blz. 28), en krachtens artikel 10, lid 4, 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):

- door een nieuwe grond voor niet-ontvankelijkheid van asielaanvragen in te voeren naast die waarin richtlijn 2013/32 reeds uitdrukkelijk voorziet, en
- door de organisatorische activiteit strafbaar te stellen die aan personen die niet aan de nationale criteria voor asiel voldoen, de mogelijkheid wil bieden om toch een asielprocedure in te leiden, en door beperkende maatregelen te nemen ten aanzien van personen die voor dit strafbare feit worden vervolgd of daarvoor zijn veroordeeld.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2013/32

- 2 Artikel 6 van richtlijn 2013/32 heeft als opschrift „Toegang tot de procedure” en bepaalt:

„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.

[...]”

- 3 Artikel 8 van deze richtlijn, met als opschrift „Informatie en counseling in accommodaties voor bewaring en aan grensdoorlaatposten”, luidt:

„1. 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.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat organisaties en personen die advies en counseling aanbieden aan verzoekers, daadwerkelijk toegang hebben tot verzoekers die zich aan grensdoorlaatposten, met inbegrip van transitzones, aan de buitengrenzen bevinden. De lidstaten kunnen regels vaststellen voor de aanwezigheid van dergelijke organisaties en personen aan die doorlaatposten en kunnen in het bijzonder vaststellen dat dergelijke toegang het voorwerp moet uitmaken van een overeenkomst met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Die toegang mag alleen worden beperkt indien dit krachtens het nationale recht objectief noodzakelijk is voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van de doorlaatposten, mits de toegang hierdoor niet ernstig wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt."

- 4 Artikel 9 van deze richtlijn, met als opschrift „Het recht om gedurende de behandeling van het verzoek in de lidstaat te blijven”, bepaalt in lid 2:

„De lidstaten mogen alleen een uitzondering maken voor de gevallen waarin een verzoeker een volgend verzoek doet, zoals bedoeld in artikel 41 of wanneer zij een persoon zullen overdragen of uitleveren, naargelang van het geval, hetzij aan een andere lidstaat uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel of anderszins, hetzij aan een derde land of aan internationale strafhoven of tribunalen.”

- 5 Artikel 12 van deze richtlijn heeft als opschrift „Waarborgen voor verzoekers” en luidt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk III vervatte procedures voor alle verzoekers de volgende waarborgen gelden:

[...]

- c) het wordt verzoekers niet onmogelijk gemaakt contact op te nemen met [het vluchtelingenagentschap van de Verenigde Naties (UNHCR)] of met een andere organisatie die juridisch advies of andere counseling geeft aan verzoekers overeenkomstig het recht van de betrokken lidstaat;

[...]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk V vervatte procedures voor alle verzoekers waarborgen gelden welke gelijkwaardig zijn aan de in lid 1, onder b) tot en met e), vermelde waarborgen.”

- 6 Artikel 22 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Recht op rechtsbijstand en vertegenwoordiging in alle fasen van de procedure”, bepaalt in lid 1:

„Verzoekers worden in de gelegenheid gesteld om op eigen kosten daadwerkelijk een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten, in alle fasen van de procedure, ook na een negatieve beslissing, te raadplegen over met hun verzoek om internationale bescherming samenhangende aangelegenheden.”

- 7 Artikel 23 van deze richtlijn heeft als opschrift „Reikwijdte van rechtsbijstand en vertegenwoordiging” en bepaalt in lid 2:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de juridische adviseur of andere raadsman die de verzoeker bijstaat of vertegenwoordigt, toegang heeft tot gesloten ruimten, zoals accommodaties voor bewaring en transitzones, om met de verzoeker te kunnen overleggen, overeenkomstig artikel 10, lid 4, en artikel 18, lid 2, onder b) en c), van richtlijn 2013/33/EU.”

8 Hoofdstuk III van deze richtlijn, „Procedures in eerste aanleg”, bepaalt in de artikelen 31 tot en met 43 de regels van de behandelingsprocedure voor verzoeken om internationale bescherming.

9 Artikel 31 ervan heeft als opschrift „Behandelingsprocedure” en bepaalt in lid 8:

„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/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 (herschikking) (PB 2011, L 337, blz. 9)]; 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 vingerafdrucken te laten nemen overeenkomstig verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van ‚Eurodac’ voor de vergelijking van vingerafdrucken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 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 en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving [en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1)]; of

[...]"

- 10 Artikel 33 van richtlijn 2013/32 heeft als opschrift „Niet-ontvankelijke verzoeken” en bepaalt:

„1. Naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening [nr. 604/2013], zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95], indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht.

2. 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.”

- 11 Artikel 35 van deze richtlijn, met als opschrift „Het begrip ‚eerste land van asiel’”, luidt:

„Een land kan worden beschouwd als eerste land van asiel voor een bepaalde verzoeker wanneer:

- a) de verzoeker in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of
- b) hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement,

mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten.

[...]"

- 12 Artikel 38 van deze richtlijn heeft als opschrift „Het begrip ‚veilig derde land’” en luidt als volgt:

„1. De lidstaten mogen het begrip ‚veilig derde land’ alleen toepassen indien de bevoegde autoriteiten zich ervan hebben vergewist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in het betrokken derde land overeenkomstig de volgende beginselen zal worden behandeld:

- a) het leven en de vrijheid worden niet bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging;
- b) er bestaat geen risico op ernstige schade in de zin van [richtlijn 2011/95];
- c) het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het [op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150,

nr. 2545) (1954), zoals gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat is opgesteld in New York op 31 januari 1967,] wordt nageleefd;

- d) het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, wordt nageleefd, en
- e) de mogelijkheid bestaat om om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen].

2. De toepassing van het begrip ‚veilig derde land’ is onderworpen aan voorschriften in het nationale recht, waaronder:

- a) voorschriften waarbij een band tussen de verzoeker en het betrokken derde land wordt vereist op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan;
- b) voorschriften betreffende de methode met behulp waarvan de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat het begrip ‚veilig derde land’ op een bepaald land of een bepaalde verzoeker kan worden toegepast. Een dergelijke methode dient onder meer te bestaan uit een veiligheidsstudie per land voor een bepaalde verzoeker en/of een nationale vaststelling van de landen die worden beschouwd als zijnde over het algemeen veilig;
- c) voorschriften overeenkomstig de internationale wetgeving die voorzien in een afzonderlijke studie om na te gaan of het betrokken derde land voor een bepaalde verzoeker veilig is; deze voorschriften moeten ten minste de verzoeker in staat stellen de toepassing van het begrip ‚veilig derde land’ aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is. De verzoeker moet ook in de gelegenheid worden gesteld om het bestaan van de onder a) bedoelde band tussen hem en het derde land aan te vechten.

[...]

4. Wanneer het derde land de verzoeker niet tot zijn grondgebied toelaat, zorgen de lidstaten ervoor dat toegang wordt verstrekt tot een procedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen die zijn beschreven in hoofdstuk II.

[...]”

Richtlijn 2013/33

- 13 Artikel 10 van richtlijn 2013/33 heeft als opschrift „Voorwaarden met betrekking tot bewaring” en bepaalt in lid 4:

„De lidstaten zorgen ervoor dat familieleden, juridisch adviseurs of raadslieden en vertegenwoordigers van relevante, door de betrokken lidstaat erkende niet-gouvernementele organisaties contact kunnen onderhouden met verzoekers en hen kunnen bezoeken in omstandigheden waarin de privacy wordt geëerbiedigd. De toegang tot de bewaringsaccommodatie mag alleen worden beperkt indien dit volgens het nationale recht objectief noodzakelijk is voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van de bewaringsaccommodatie, mits de toegang hierdoor niet ernstig wordt belemmerd of onmogelijk wordt gemaakt.”

- 14 Artikel 18 van deze richtlijn heeft als opschrift „Nadere bepalingen betreffende de materiële opvangvoorzieningen” en luidt:

„1. Indien huisvesting in natura wordt verstrekt, gebeurt dit in een van de volgende vormen of een combinatie daarvan:

- a) in ruimten die gebruikt worden om verzoekers te huisvesten gedurende de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat aan de grens of in een transitzone is ingediend;
- b) in opvangcentra die een toereikend huisvestingsniveau bieden;
- c) in particuliere huizen, appartementen, hotels of andere voor de huisvesting van verzoekers aangepaste ruimten.

2. Onverminderd de in de artikelen 10 en 11 genoemde specifieke bewaringsvoorwaarden zorgen de lidstaten er met betrekking tot de in lid 1, onder a), b) en c), van dit artikel genoemde huisvestingsvormen voor dat:

[...]

- b) verzoekers de mogelijkheid hebben om te communiceren met familieleden, juridisch adviseurs of raadslieden en vertegenwoordigers van de UNHCR en andere relevante nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties;
- c) familieleden, juridisch adviseurs of raadslieden, vertegenwoordigers van de UNHCR en relevante door de lidstaat erkende niet-gouvernementele organisaties toegang hebben zodat zij de verzoekers kunnen bijstaan. Deze toegang kan slechts worden beperkt om redenen die verband houden met de veiligheid van de huisvesting en van de verzoekers.

[...]”

Richtlijn 2002/90

- 15 Artikel 1 van richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB 2002, L 328, blz. 17) luidt:

„1. Iedere lidstaat neemt passende sancties tegen:

- a) eenieder die een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat, opzettelijk helpt om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen of zich daarover te verplaatsen op een wijze die in strijd is met de wetgeving van die staat met betrekking tot de binnenkomst of doorreis van vreemdelingen;
- b) eenieder die een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat, uit winstbejag opzettelijk behulpzaam is bij het verblijven op het grondgebied van een lidstaat op een wijze die in strijd is met de wetgeving van die staat met betrekking tot het verblijf van vreemdelingen.

2. Iedere lidstaat kan besluiten geen sancties op te leggen in verband met de in lid 1, onder a), omschreven gedragingen door zijn nationale wetgeving en praktijken toe te passen in gevallen waarin het doel van de gedraging is humanitaire bijstand aan de betrokkene te verlenen.”

Kaderbesluit 2002/946

- 16 Artikel 1 van kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB 2002, L 328, blz. 1) bepaalt in lid 1:

„Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat de in de artikelen 1 en 2 van richtlijn [2002/90] omschreven inbreuken worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties die kunnen leiden tot uitlevering.”

17 Artikel 6 van dit kaderbesluit luidt:

„Dit kaderbesluit is van toepassing onverminderd de bescherming die aan vluchtelingen en asielzoekers wordt geboden overeenkomstig het internationaal vluchtelingenrecht en andere internationale mensenrechteninstrumenten, in het bijzonder de naleving door de lidstaten van hun internationale verplichtingen uit hoofde van de artikelen 31 en 33 van het [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen].”

Hongaars recht

18 § 51, lid 2, onder f), van de menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (wet LXXX van 2007 inzake het recht op asiel) van 29 juni 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/83) bevat in de op de onderhavige procedure toepasselijke versie (hierna: „asielwet”) een nieuwe grond voor niet-ontvankelijkheid van de asielaanvraag, die als volgt luidt:

„Het verzoek is niet-ontvankelijk wanneer de asielzoeker in Hongarije is aangekomen via een land waar hij niet is blootgesteld aan vervolging in de zin van § 6, lid 1, of aan een risico op ernstige schade in de zin van § 12, lid 1, of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.”

19 § 51 van de asielwet bepaalt in lid 12:

„Wanneer lid 2, onder f), van toepassing is, kan de aanvrager, zodra hij daarvan op de hoogte is gebracht en in elk geval binnen drie dagen na deze kennisgeving, verklaren dat in zijn individueel geval voor dat concrete land niet is voldaan aan de voorwaarden van lid 2, onder f).

[...]”

20 § 353/A van de Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (wet C van 2012 tot vaststelling van het wetboek van strafrecht) van 13 juli 2012 (*Magyar Közlöny* 2012/92), in de op de onderhavige procedure toepasselijke versie (hierna: „wetboek van strafrecht”), heeft als opschrift „Faciliteren van illegale immigratie” en bepaalt:

„(1) Eenieder die organisatorische activiteiten verricht die ertoe strekken

a) personen die in hun land van herkomst, het land van hun gewone verblijfplaats of een ander land waarlangs zij in Hongarije zijn aangekomen, niet worden vervolgd op grond van hun ras, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun religieuze of politieke opvattingen, of die aldaar geen gegronde vrees voor directe vervolging hebben, in staat te stellen om in Hongarije een asielprocedure in te leiden, of

b) personen die illegaal Hongarije binnenkomen of aldaar verblijven, te helpen een verblijfstitel te verkrijgen,

kan in afzondering worden geplaatst, voor zover er niet tevens sprake is van een ernstiger strafbaar feit.

(2) Eenieder die materiële middelen levert om het in lid 1 bedoelde strafbare feit te plegen of met regelmaat dergelijke organisatorische activiteiten verricht, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar.

(3) Eenieder die het in lid 1 bedoelde strafbare feit pleegt

a) om een financieel voordeel te verkrijgen,

b) door meer dan één persoon te helpen, of

c) op een afstand van minder dan acht kilometer van de grens of van de grensmarkering die overeenkomt met de buitengrenzen zoals gedefinieerd 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 (Schengengrenscodes) [(PB 2016, L 77, blz. 1)], krijgt de in lid 2 bedoelde straf opgelegd.

(4) De straf van de dader van het in lid 1 bedoelde strafbare feit kan onbeperkt worden verlaagd of kan, in gevallen die een bijzondere behandeling verdienen, worden ingetrokken indien de dader uiterlijk op het tijdstip waarop zijn vervolging aanvangt de omstandigheden onthult waarin het strafbare feit is gepleegd.

(5) Voor de toepassing van deze bepaling omvatten organisatorische activiteiten met een in lid 1 bedoeld oogmerk met name:

a) het bewaken van de grenzen, van de grens of van een grensmarkering die overeenkomen met de Hongaarse buitengrenzen zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van verordening 2016/399,

b) het opstellen of verspreiden van informatiedocumenten of het feit dat een derde met het verrichten van deze handelingen wordt belast, en

c) het oprichten of gebruikmaken van een netwerk.”

21 § 46/F van de Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (wet XXXIV van 1994 inzake de politie) van 20 april 1994 (*Magyar Közlöny* 1994/41) heeft in de op deze procedure toepasselijke versie (hierna: „politiewet”) als opschrift „Verwijderingsmaatregelen die worden toegepast in het kader van de grensbeveiliging” en luidt:

„Teneinde de orde aan de staatsgrens te handhaven en een eventuele verstoring van de grensbewaking te voorkomen, verhinderen politieambtenaren eenieder tegen wie strafvervolging is ingesteld wegens het illegaal overschrijden van de grensversperring (§ 352/A van het wetboek van strafrecht), het vernielen van de grensversperring (§ 352/B van het wetboek van strafrecht), het belemmeren van de oprichting of het onderhoud van de grensversperring (§ 352/C van het wetboek van strafrecht), mensenhandel (§ 353 van het wetboek van strafrecht), het bieden van hulp met het oog op illegaal verblijf (§ 354 van het wetboek van strafrecht) of het faciliteren van illegale immigratie (§ 353/A van het wetboek van strafrecht), binnen te komen in een zone gelegen op een afstand van minder dan acht kilometer van de grens of van de grensmarkering die overeenkomt met de Hongaarse buitengrenzen zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van [verordening 2016/399], of eisen zij dat deze persoon deze zone verlaat zo hij zich daar bevindt.”

Precontentieuze procedure

22 Op 19 juli 2018 heeft de Commissie Hongarije een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij met name te kennen gaf dat zij de uitbreiding door de Hongaarse wetgever van de gronden voor niet-ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming, de strafbaarstelling door die wetgever van organisatorische activiteiten die het voor personen die naar Hongaars recht geen recht op asiel hebben gemakkelijker beogen te maken een asielaanvraag in te dienen, en de beperkingen van de vrijheid van verkeer van de door die strafbaarstelling getroffen personen in strijd achtte met het Unierecht.

23 Hongarije heeft op deze aanmaningsbrief geantwoord bij een brief die op 19 september 2018 door de Commissie is ontvangen, waarin stond dat de Hongaarse regeling in overeenstemming was met het Unierecht.

24 Op 24 januari 2019 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij met name aanvoerde dat Hongarije zijn uit artikel 8, lid 2, artikel 12, lid 1, onder c), artikel 22, lid 1, en

artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 voortvloeiende verplichtingen niet was nagekomen door:

- een nieuwe grond voor niet-ontvankelijkheid van asielaanvragen in te voeren naast die waarin richtlijn 2013/32 reeds uitdrukkelijk voorziet,
 - de organisatorische activiteit strafbaar te stellen die erin bestaat de inleiding van een asielprocedure te vergemakkelijken, en
 - beperkende maatregelen in te voeren voor personen die van dit strafbare feit worden beschuldigd of daarvoor zijn veroordeeld.
- 25 Hongarije heeft op 23 maart 2019 op het met redenen omkleed advies geantwoord dat het bij zijn standpunt bleef, namelijk dat de betrokken Hongaarse wettelijke bepalingen in overeenstemming waren met het Unierecht en werden gerechtvaardigd door de crisissituatie die was ontstaan door de massale toestroom van migranten op zijn grondgebied.
- 26 De Commissie vond de argumenten van Hongarije niet overtuigend en heeft besloten het onderhavige beroep in te stellen.

§ 51, lid 2, onder f), van de asielwet

Argumenten van partijen

- 27 De Commissie is van mening dat Hongarije zijn uit artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen door in § 51, lid 2, onder f), van de asielwet te bepalen dat een asielaanvraag niet-ontvankelijk moet worden verklaard wanneer de verzoeker is binnengekomen via een land waar hij niet aan vervolging wordt blootgesteld of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.
- 28 Volgens de Commissie kan deze niet-ontvankelijkheidsgrond niet worden teruggebracht tot een van de in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 limitatief opgesomde gronden voor niet-ontvankelijkheid. Hij kan met name niet worden geacht in overeenstemming te zijn met de concepten „eerste land van asiel” of „veilig derde land” in de zin van deze bepaling.
- 29 Hongarije neemt akte van het arrest van 19 maart 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)* (C-564/18, EU:C:2020:218), maar betwijfelt of artikel 33 van richtlijn 2013/32 een passend evenwicht kan creëren tussen de overbelasting van de systemen voor de behandeling van asielverzoeken die wordt veroorzaakt door ongerechtvaardigde verzoeken, en de rechtmatige belangen van verzoekers die werkelijk internationale bescherming nodig hebben.
- 30 Volgens die lidstaat strekt § 51, lid 2, onder f), van de asielwet ertoe misbruik tegen te gaan aangezien daarin staat dat, overeenkomstig de niet-ontvankelijkheidsgrond met betrekking tot het „veilige derde land” als bedoeld in artikel 33, lid 2, onder c), van richtlijn 2013/32, het verzoek dat wordt ingediend door een persoon die – in voorkomend geval langdurig – heeft gereisd door een staat waar hij niet is vervolgd en niet het risico loopt te worden vervolgd, in beginsel niet-ontvankelijk is, zelfs indien hij in deze staat geen verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.
- 31 Dat de Unierechtelijke bepalingen ter bestrijding van misbruik ontoereikend zijn, blijkt overigens uit het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een gemeenschappelijke procedure op het gebied van internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU [COM(2016) 467 final].

Beoordeling door het Hof

- 32 Vooraf moet worden onderstreept dat, anders dan Hongarije lijkt te stellen, de enkele omstandigheid dat de Uniewetgever overweegt om richtlijn 2013/32 te wijzigen, niet relevant is voor het onderzoek van deze grief, die moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de Uniewetgeving die van kracht is aan het einde van de termijn die is vermeld in het aan die lidstaat gerichte met redenen omkleed advies (zie in die zin arrest van 24 mei 2011, Commissie/Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 In het licht van deze inleidende opmerking zij erop gewezen dat de lidstaten volgens artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32, naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening nr. 604/2013, niet verplicht zijn te onderzoeken of de verzoeker voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95 indien een verzoek krachtens deze bepaling niet-ontvankelijk wordt geacht. In artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 wordt een uitputtende opsomming gegeven van de situaties waarin de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen (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 149 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Zoals het Hof heeft geoordeeld, komt § 51, lid 2, onder f), van de asielwet met geen enkele van de gronden voor niet-ontvankelijkheid in artikel 33, lid 2, onder a), b), d) en e), van richtlijn 2013/32 overeen (zie in dit verband 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 151 en 161-164).
- 35 Wat betreft artikel 33, lid 2, onder c), van deze richtlijn zij eraan herinnerd dat de lidstaten volgens deze bepaling een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen wanneer een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 van deze richtlijn voor de verzoeker als een veilig derde land wordt beschouwd.
- 36 Zoals het Hof heeft geoordeeld, volgt uit artikel 38 van deze richtlijn dat het begrip „veilig derde land” slechts kan worden toegepast indien is voldaan aan de in de leden 1 tot en met 4 ervan gestelde cumulatieve voorwaarden (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 153 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zo moet er volgens artikel 38, lid 2, onder a), een band zijn tussen de persoon die om internationale bescherming verzoekt en het betrokken derde land op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan.
- 37 In casu volgt de band tussen die persoon en het betrokken derde land volgens § 51, lid 2, onder f), van de asielwet louter uit het feit dat hij over het grondgebied van dit land is gereisd.
- 38 Het volstaat op te merken dat, zoals het Hof heeft geoordeeld, de omstandigheid dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, over het grondgebied van een derde land is gereisd, op zich geen geldige reden kan vormen om aan te nemen dat die persoon redelijkerwijs naar dat land kan terugkeren [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 47].
- 39 Bovendien kan de door artikel 38, lid 2, van richtlijn 2013/32 aan de lidstaten opgelegde verplichting om met het oog op de toepassing van het begrip „veilig derde land” voorschriften vast te stellen waarin wordt voorzien in de methode met behulp waarvan per geval wordt beoordeeld of het betrokken derde land voldoet aan de voorwaarden om voor de verzoeker als veilig te worden beschouwd, en in de mogelijkheid voor die verzoeker om het bestaan van een band met dit derde land aan te vechten, niet worden gerechtvaardigd indien de enkele doorreis van de persoon die om internationale bescherming verzoekt door het betrokken derde land voor die toepassing een voldoende en significante band zou vormen (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 158 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 40 Uit het voorgaande volgt dat de enkele doorreis van de persoon die om internationale bescherming verzoekt door het betrokken derde land, geen „band” met dit derde land in de zin van artikel 38, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 kan vormen (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 159 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 § 51, lid 2, onder f), van de asielwet kan bijgevolg geen toepassing vormen van de in artikel 33, lid 2, onder c), van deze richtlijn neergelegde grond voor niet-ontvankelijkheid met betrekking tot het veilige derde land [arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, punt 51] en kan dus, anders dan Hongarije stelt, geen correcte omzetting van deze bepaling zijn.
- 42 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet worden geconstateerd dat Hongarije zijn uit artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen door te bepalen dat een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard op grond dat de verzoeker zijn grondgebied is binnengekomen via een staat waar hij niet aan vervolging of een risico op ernstige schade is blootgesteld of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd.

§ 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht

Argumenten van partijen

- 43 Volgens de Commissie heeft Hongarije artikel 8, lid 2, artikel 12, lid 1, onder c), en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 alsook artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 geschonden door § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht vast te stellen.
- 44 Zij merkt in dit verband op dat de bestanddelen van het strafbare feit waarin § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht voorziet, „extensief” en „onnauwkeurig” zijn geformuleerd.
- 45 Ten eerste blijkt weliswaar uit de toelichting bij § 353/A dat de invoering van dit strafbare feit wordt gerechtvaardigd door het toegenomen risico van misbruik van de asielprocedure, maar is de werkingssfeer van dit strafbare feit volgens de bewoordingen van § 353/A niet beperkt tot het opzettelijk abusief indienen van een aanvraag of het misleiden van de autoriteiten.
- 46 De Alkotmánybíróság (grondwettelijk hof, Hongarije) is er met zijn rechtspraak over § 353/A niet in geslaagd deze bepaling te verduidelijken, aangezien het daarin aan de gewone rechter wordt overgelaten om uit te maken wanneer bijstand aan een asielzoeker kan worden gelijkgesteld met humanitaire hulp en dus niet strafbaar kan worden gesteld.
- 47 Bovendien biedt de verplichting om een duidelijke intentie van de dader van het in § 353/A van het wetboek van strafrecht bedoelde strafbare feit te kunnen aantonen, evenmin voldoende waarborgen voor personen die hulp bieden aan asielzoekers. Deze paragraaf berust immers op de onjuiste premisse dat de persoon die een organisatorische activiteit uitoefent om dergelijke hulp aan te bieden, van tevoren weet of asielzoekers voldoen aan de voorwaarden om in Hongarije asiel te verkrijgen, terwijl het niet aan hem staat om te beslissen of zij de hoedanigheid van vluchteling hebben.
- 48 Ten tweede kan met § 353/A, lid 1, van het wetboek van strafrecht, in het verlengde van § 51, lid 2, onder f), van de asielwet, een organisatorische activiteit worden bestraft die ertoe strekt een persoon die niet wordt vervolgd in een land via hetwelk hij is aangekomen of die geen geldige reden heeft om te vrezen aldaar rechtstreeks te worden vervolgd, te helpen een asielaanvraag in te dienen.
- 49 In het kader van de crisissituatie die sinds 2015 in Hongarije wordt veroorzaakt door de massale toestroom van migranten, kunnen asielaanvragen enkel worden ingediend in de aan de Servisch-Hongaarse grens gelegen transitzones Röszke (Hongarije) en Tompa (Hongarije), die alleen toegankelijk

zijn vanuit Servië. Bijgevolg worden deze aanvragen in de overgrote meerderheid van de gevallen krachtens de Hongaarse wetgeving niet-ontvankelijk verklaard. In een dergelijke context moeten personen die helpen bij of informatie verstrekken over de indiening van asielaanvragen, onvermijdelijk weten dat asielzoekers die zich in een transitzone bevinden, daar slechts via Servië kunnen zijn aangekomen en in beginsel geen asiel zullen kunnen krijgen op grond van het Hongaarse recht. Bijgevolg kan makkelijk worden aangetoond dat personen die dergelijke activiteiten uitoefenen, met opzet handelen.

- 50 Ten derde biedt de omstandigheid dat het in § 353/A, lid 1, van het wetboek van strafrecht bedoelde strafbare feit een organisatorische activiteit vereist, evenmin een voldoende waarborg. De definitie van de organisatorische activiteit is immers „extensief” en „onnauwkeurig” verwoord en kan niet uitsluiten dat een persoon wordt bestraft omdat hij simpelweg iemand helpt bij het indienen van een asielaanvraag aangezien § 353/A, lid 5, van dit wetboek alleen maar voorbeelden van organisatorische activiteiten geeft, die overigens zeer ruim zijn verwoord. Het arrest van de Alkotmánybíróság van 25 februari 2019 heeft op dit punt geen rechtszekerheid gebracht, aangezien het daarin aan de gewone rechter wordt overgelaten om precies te bepalen wat onder organisatorische activiteit moet worden verstaan.
- 51 Voorts blijkt uit de tekst van § 353/A van het wetboek van strafrecht dat een activiteit een organisatorische activiteit in de zin van deze paragraaf kan zijn zelfs al wordt zij niet met regelmaat verricht en wordt er maar één persoon geholpen, en dat iemand die – al is het maar beperkte – financiële hulp biedt aan een maatschappelijke organisatie die asielzoekers in een transitzone documentatie verstrekt over de asielvoorschriften van de Unie, een strafrechtelijke sanctie riskeert.
- 52 Niettegenstaande het doel van de wet, zoals dat uit de toelichting erbij blijkt, namelijk het terugdringen van abusieve en misleidende asielaanvragen, creëert § 353/A van het wetboek van strafrecht dus een risico van strafrechtelijke vervolging voor nagenoeg iedereen die in Hongarije hulp verleent bij het inleiden van een asielprocedure. De Commissie heeft in dit verband ter terechtzitting verduidelijkt dat elke tijdens de asielprocedure verleende hulp kan worden beschouwd als hulp bij het inleiden van deze procedure: vanaf het moment dat het semirechterlijke of administratieve orgaan van een lidstaat dat bevoegd is om een verzoek om internationale bescherming te behandelen en om in eerste aanleg over dergelijke verzoeken te beslissen (hierna: „beslissingsautoriteit”), het dossier begint te onderzoeken, rust er op de verzoeker namelijk een groot aantal verplichtingen teneinde zijn recht op de vluchtelingenstatus te kunnen bewijzen.
- 53 De Commissie merkt tevens op dat § 353/A van het wetboek van strafrecht niet kan worden beschouwd als de omzetting in Hongaars recht van richtlijn 2002/90, aangezien deze paragraaf een andere werkingssfeer heeft dan hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf zoals die is gedefinieerd in artikel 1 van deze richtlijn.
- 54 In het licht van deze verduidelijkingen stelt de Commissie in de eerste plaats dat § 353/A van het wetboek van strafrecht onverenigbaar is met artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32.
- 55 Bijna elke organisatie en vrijwilliger of juridisch adviseur die een organisatorische activiteit uitoefent in de zin van § 353/A van het wetboek van strafrecht riskeert in de praktijk immers strafrechtelijk te worden vervolgd, zodat de daadwerkelijke toegang van organisaties en personen die advies en counseling verstrekken aan asielzoekers die zich bij de grensdoorlaatposten aan de buitengrenzen aanbieden, onmogelijk dreigt te worden.
- 56 Het is juist dat Hongarije op grond van artikel 8, lid 2, laatste volzin, van richtlijn 2013/32 kan bepalen wie de transitzones mag binnenkomen om daar juridisch advies te geven aan asielzoekers. Dergelijke beperkingen kunnen evenwel slechts worden opgelegd indien zij objectief noodzakelijk zijn voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van de doorlaatposten en voor zover die toegang daardoor niet aanzienlijk wordt beperkt of onmogelijk wordt gemaakt. In casu is niet voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor de uitzonderingen inzake openbare orde en openbare veiligheid, en bepaalt § 353/A niet dat moet worden nagegaan of aan deze voorwaarden is voldaan.

- 57 In de tweede plaats meent de Commissie dat Hongarije niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 12, lid 1, onder c), van richtlijn 2013/32. § 353/A van het wetboek van strafrecht kan immers worden toegepast op eenieder die een organisatorische activiteit uitoefent die erop is gericht een asielprocedure te helpen inleiden in de zin van artikel 12, lid 1, onder c), onder meer door informatie te verstrekken over rechtsbijstand of over de formaliteiten om een aanvraag in te dienen.
- 58 In de derde plaats stelt de Commissie dat § 353/A ook onverenigbaar is met artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32. Indien – met name juridische – adviseurs strafrechtelijk worden vervolgd omdat zij de in laatstgenoemde bepaling bedoelde diensten aanbieden, kunnen zij zich immers niet meer ter beschikking stellen van asielzoekers, ook niet wanneer hun asielaanvraag wordt afgewezen.
- 59 In de vierde plaats is de Commissie van mening dat de betwiste Hongaarse wetgeving eveneens onverenigbaar is met artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33. Transitzones moeten namelijk worden gelijkgesteld met bewaringsaccomodaties in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33. Asielzoekers in transitzones vallen dan ook onder artikel 10 van deze richtlijn. § 353/A van het wetboek van strafrecht holt het in artikel 10, lid 4, neergelegde recht echter uit.
- 60 Hongarije betoogt in de eerste plaats dat het strafbare feit van § 353/A, lid 1, van het wetboek van strafrecht, gelet op de uitdrukking „die ertoe strekken”, enkel kan worden begrepen als een opzettelijk strafbaar feit. Een persoon kan dus enkel op grond van § 353/A worden bestraft indien de autoriteiten boven elke redelijke twijfel kunnen aantonen dat hij heeft gehandeld in de wetenschap dat degene in wiens belang hij de organisatorische activiteit heeft verricht, niet was blootgesteld aan vervolging of hier een ongegronde vrees voor had, en dat hij heeft gewild dat dit individu dankzij die activiteit een asielprocedure kon opstarten of een verblijfstitel kon verkrijgen.
- 61 In zijn arrest van 25 februari 2019 heeft de Alkotmánybíróság deze uitlegging bevestigd, maar tevens benadrukt dat een onbaatzuchtige organisatorische activiteit waarmee wordt voldaan aan de verplichting tot hulpverlening aan hulpbehoevenden en behoeftigen, niet binnen de werkingssfeer van § 353/A van het wetboek van strafrecht kan vallen. Deze uitlegging van de Alkotmánybíróság bindt de gewone rechter.
- 62 Voorts blijkt uit de toelichting bij § 353/A van het wetboek van strafrecht duidelijk dat deze paragraaf een einde wil maken aan hulpverlening bij misbruik van asielprocedures en bij immigratie die berust op misleiding alsook aan constructies om dergelijke hulpverlening te organiseren. Met het oog op strafvervolging moeten de Hongaarse autoriteiten dan ook aantonen dat de dader tot doel heeft gehad personen die een verzoek om internationale bescherming wilden indienen, te helpen de regelgeving te omzeilen, misbruik te maken van het asielstelsel of zich aan de verblijfsvergunningsregels te onttrekken. Het in § 353/A van het wetboek van strafrecht bedoelde strafbare feit kan dus niet worden gepleegd door personen en organisaties die te goeder trouw zijn en die dus geen door de wet verboden doelstellingen trachten te bereiken of zich aan de toepassing van de wet trachten te onttrekken.
- 63 Zo begaat iemand die helpt bij het indienen van een verzoek om internationale bescherming in de wetenschap dat de verzoeker hoogstwaarschijnlijk geen recht heeft op de vluchtelingenstatus, niet het in § 353/A van het wetboek van strafrecht bedoelde strafbare feit. In dit verband moet worden beklemtoond dat het feit dat een persoon in beginsel geen recht op asiel heeft omdat hij over een veilig derde land is gereisd, anders dan de Commissie stelt, niet volstaat om bij voorbaat uit te sluiten dat hij zal worden beschouwd als iemand die recht heeft op de vluchtelingenstatus, aangezien de grond voor niet-ontvankelijkheid van zijn verzoek – namelijk de doorreis – volgens § 51, lid 12, van de asielwet weerlegbaar is.
- 64 In de tweede plaats benadrukt Hongarije dat het begrip „organisatorisch” ook bij andere strafbare feiten in het wetboek van strafrecht als bestanddeel wordt gebruikt. Dat in § 353/A, lid 5, van dit wetboek een lijst van voorbeelden wordt gegeven, maakt de jurisprudentiële uitlegging van dit begrip niet moeilijk maar integendeel makkelijker.

- 65 Bovendien kan deze organisatorische activiteit niet worden gelijkgesteld met het simpelweg geven van advies of informatie. Het begrip „organisatorisch” verwijst namelijk naar een complexere en ruimere vorm van gedrag, waarmee wordt beoogd om door middel van coördinatie een onderling afgestemd en gericht doel te bereiken. In zijn arrest van 25 februari 2019 heeft de Alkotmánybíróság trouwens geoordeeld dat wanneer iemand een persoon in rechte vertegenwoordigt, dat op zich niet gelijkstaat met een organisatorische activiteit in de zin § 353/A van het wetboek van strafrecht. Voorts wordt de uitoefening van de activiteiten bestaande in het geven van juridisch advies, het verstrekken van inlichtingen of het verlenen van hulp uitdrukkelijk door de Hongaarse asielwetgeving gewaarborgd.
- 66 In de derde plaats heeft Hongarije ter terechtzitting aangevoerd dat hulpverlening aan een asielzoeker slechts strafbaar is voor zover de asielprocedure daardoor kan worden ingeleid, en dat hulp die ná de indiening van een asielaanvraag wordt verleend dus aan die strafbaarstelling ontsnapt. Alle Unierechtelijke bepalingen waarvan de Commissie stelt dat zij geschonden zijn, hebben enkel betrekking op personen die om internationale bescherming verzoeken. Een onderdaan van een derde land of een staatloze verkrijgt de hoedanigheid van verzoeker echter pas vanaf de indiening van zijn verzoek.
- 67 In de vierde plaats baseert de Commissie zich op geen enkel objectief feit om de afschrikkende werking aan te tonen die zij in verband met § 353/A van het wetboek van strafrecht aanvoert. Het staat evenwel aan de Commissie om het Hof de informatie te verschaffen die het nodig heeft om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van de door haar aangevoerde niet-nakoming, en zij kan zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden.
- 68 In de vijfde plaats is § 353/A van het wetboek van strafrecht weliswaar niet vastgesteld om richtlijn 2002/90 in Hongaars recht om te zetten, maar is deze paragraaf niettemin in overeenstemming met de doelstellingen van deze richtlijn vastgesteld om criminele gedragingen te bestraffen die ten tijde van de vaststelling van deze richtlijn nog niet bekend waren maar nauw verband houden met gedragingen als bedoeld in artikel 1 ervan.
- 69 Tot slot betoogt Hongarije dat de afzondering in de transitzones geen bewaringsmaatregel is, zodat artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 hoe dan ook niet relevant is voor het onderzoek van het onderhavige beroep.

Beoordeling door het Hof

- 70 De Commissie is in wezen van mening dat Hongarije de rechten die worden gewaarborgd door artikel 8, lid 2, artikel 12, lid 1, onder c), en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 op ongeoorloofde wijze heeft beperkt door de organisatorische activiteit strafbaar te stellen die personen die volgens de in het Hongaarse recht vastgestelde criteria de vluchtelingenstatus niet kunnen verkrijgen, de mogelijkheid wil bieden om een asielprocedure in te leiden.
- 71 Deze grief moet bijgevolg aldus worden begrepen dat hij is gericht tegen het strafbare feit van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht, met dien verstande dat dit strafbare feit verder wordt afgebakend in § 353/A, leden 2, 3 en 5.
- 72 Alvorens te bepalen of deze grief gegrond is, moet om te beginnen worden onderzocht of deze bepaling de rechten beperkt die voortvloeien uit de in punt 70 van dit arrest genoemde bepalingen van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33, en moet vervolgens, indien dit het geval is, worden onderzocht of deze beperking kan worden gerechtvaardigd in het licht van het Unierecht.

Bestaan van een beperking

- 73 Om te beoordelen of § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht een beperking vormt van de rechten die zijn neergelegd in de in punt 70 van dit arrest genoemde bepalingen van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33, moet worden uitgemaakt of de in deze Unierechtelijke bepalingen bedoelde hulpverlening aan personen die om internationale bescherming verzoeken binnen de werkingssfeer

van dit nationale voorschrift valt en, zo ja, of § 353/A, lid 1, onder a), de in deze bepalingen neergelegde rechten beperkt.

- 74 Wat betreft in de eerste plaats de toepasselijkheid van § 353/A, lid 1, onder a), op dergelijke hulpverlening aan personen die om internationale bescherming verzoeken, zij erop gewezen dat het strafbare feit waarin in deze bepaling voorziet, drie bestanddelen heeft.
- 75 Zo blijkt ten eerste uit de tekst van die bepaling dat de door de dader verstrekte hulp bedoeld moet zijn om iemand „in staat te stellen om in Hongarije een asielprocedure in te leiden”, wil het strafbare feit komen vast te staan.
- 76 Volgens deze lidstaat volgt hieruit dat die bepaling enkel van toepassing is op de stadia van de asielprocedure die het eigenlijke onderzoek van de asielaanvraag door de beslissingsautoriteit voorafgaan. Zij kan dus enkel hulp bestraffen die aan derdelanders of staatlozen wordt verleend met het oog op het doen en vervolgens het indienen van hun asielaanvraag in de zin van artikel 6 van richtlijn 2013/32.
- 77 De Commissie heeft niet aangetoond dat deze uitlegging verkeerd is. Zij stelt namelijk kennelijk in strijd met de tekst van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht dat de werkingssfeer van deze bepaling in die zin moet worden begrepen dat die zich uitstrekt tot bijstand tijdens de gehele asielprocedure, en dit louter omdat de verzoeker tijdens het eigenlijke onderzoek van zijn asielaanvraag onderworpen blijft aan een aantal verplichtingen waarvoor de bijstand van de personen of organisaties als bedoeld in de in punt 70 van dit arrest genoemde bepalingen van Unierecht vereist kan zijn.
- 78 Bijgevolg moet die bepaling, gelet op de aan het Hof verstrekte gegevens, in die zin worden begrepen dat zij geen grond kan vormen voor een strafrechtelijke veroordeling van iemand die een asielzoeker helpt nadat deze zijn verzoek heeft ingediend overeenkomstig artikel 6, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 2013/32.
- 79 Dit gezegd zijnde moet om te beginnen worden opgemerkt dat de activiteiten in de zin van artikel 8, lid 2, en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en van artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 nog vóór de indiening van het verzoek om internationale bescherming plaatsvinden en dus binnen de werkingssfeer van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht kunnen vallen.
- 80 Anders dan Hongarije stelt, verkrijgt de derdelander of staatloze immers de hoedanigheid van persoon die om internationale bescherming verzoekt in de zin van die bepalingen zodra hij een dergelijk verzoek doet [arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Bovendien moeten artikel 8, lid 2, en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 in die zin worden uitgelegd dat zij tevens garanderen dat hulp kan worden verleend bij het doen van een dergelijk verzoek. Naast het feit dat richtlijn 2013/32 een daadwerkelijke, vlotte 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 [zie in dat verband arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punten 104-106], blijkt uit de gezamenlijke lezing van de leden 1 en 2 van artikel 8 van richtlijn 2013/32 namelijk dat de bijstand die in de grensdoorlaatposten wordt verleend met name tot doel heeft het voor derdelanders of staatlozen die zich daar aanbieden, makkelijker te maken een verzoek om internationale bescherming te doen. Voorts biedt artikel 22, lid 1, van deze richtlijn uitdrukkelijk het recht om in alle fasen van de procedure een raadsman te raadplegen.
- 81 Dat geldt daarentegen niet voor de activiteiten van artikel 12, lid 1, onder c), van richtlijn 2013/32. Uit de tekst van deze bepaling blijkt immers dat zij alleen van toepassing is op de procedures van hoofdstuk III van deze richtlijn, dat wil zeggen vanaf de eigenlijke behandelingsfase van de asielaanvraag. Zoals onder meer uit artikel 31, lid 3, van deze richtlijn blijkt, vangt deze fase pas aan

nadat het verzoek om internationale bescherming is ingediend en dus nadat de fase van de toegang tot de procedure in de zin van artikel 6 ervan is afgerond.

- 82 Bijgevolg valt de bij § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht strafbaar gestelde hulp aan personen die om internationale bescherming verzoeken, anders dan de Commissie betoogt, niet binnen de werkingssfeer van artikel 12, lid 1, onder c), van richtlijn 2013/32 en kan die strafbaarstelling dus niet de rechten beperken die deze Unierechtelijke bepaling personen die om internationale bescherming verzoeken garandeert.
- 83 Ten tweede is het, om het strafbare feit van § 353/A, lid 1, onder a), te kunnen aantonen, tevens noodzakelijk dat de hulp wordt verleend in het kader van een „organisatorische activiteit”.
- 84 Het begrip „organisatorische activiteit” wordt niet gedefinieerd in § 353/A van het wetboek van strafrecht: lid 5 van deze paragraaf geeft enkel een lijst van voorbeelden van dergelijke activiteiten. Toch blijkt reeds uit de tekst van de leden 2 en 3 ervan dat hulpverlening bij het doen of indienen van een asielaanvraag kan worden beschouwd als een „organisatorische activiteit” in de zin van § 353/A, lid 1, onder a), van dit wetboek, zelfs wanneer die hulp slechts aan één persoon, incidenteel en zonder enig winstbejag wordt verleend.
- 85 Hongarije betoogt evenwel dat de hulp die wordt verleend aan iemand die op zijn grondgebied asiel wenst te verkrijgen tot op zekere hoogte gecoördineerd moet zijn en een onderling afgestemd en gericht doel moet hebben om als een „organisatorische activiteit” in de zin van laatstgenoemde bepaling te kunnen worden beschouwd.
- 86 Dat neemt hoe dan ook niet weg dat bepaalde activiteiten die binnen de werkingssfeer van artikel 8, lid 2, en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 vallen, strafbaar zijn op grond van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht.
- 87 Om te beginnen garanderen artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 immers aan onder meer bepaalde organisaties het recht op toegang tot personen die om internationale bescherming verzoeken en die zich aan de buitengrenzen van de lidstaten presenteren of op hun grondgebied in bewaring worden gehouden. Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in punt 39 van zijn conclusie, is de activiteit van deze organisaties van nature tot op zekere hoogte gecoördineerd teneinde een gericht en onderling afgestemd doel te verwezenlijken. Bijgevolg moet de hulp die de leden van deze organisaties aan die asielzoekers verlenen, worden beschouwd als een „organisatorische activiteit” in de zin van § 353/A, lid 1, onder a).
- 88 Voorts worden organisaties die hulp verlenen aan personen die om internationale bescherming verzoeken, weliswaar niet uitdrukkelijk genoemd in artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32, maar kan niet worden uitgesloten dat het advies – ook het juridisch advies – dat degene die om internationale bescherming verzoekt, volgens deze bepaling op eigen kosten kan verkrijgen, wordt gegeven in het kader van een „organisatorische activiteit” in de zin die Hongarije daaraan geeft.
- 89 Hoewel dergelijk advies wordt verleend aan een welbepaalde persoon, is het immers heel goed denkbaar dat het wordt verstrekt in het ruimere kader van een gecoördineerde, georganiseerde activiteit die erop is gericht bijstand te verlenen aan personen die om internationale bescherming verzoeken.
- 90 Ook uit het arrest van de Alkotmánybíróság van 25 februari 2019, dat Hongarije ter verdediging aanvoert, blijkt niet dat juridisch advies – inclusief dat van een advocaat – sowieso buiten de werkingssfeer van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht valt. Hoewel die rechterlijke instantie in dat arrest heeft beklemtoond dat rechtsbijstand als zodanig geen organisatorische activiteit is die op basis van deze bepaling kan worden bestraft, blijft het een feit dat zij niet heeft uitgesloten dat dergelijke bijstand binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt wanneer de voorwaarden ervan

zijn vervuld. Verder heeft die rechterlijke instantie verduidelijkt dat het beroep van advocaat volgens de Hongaarse wetgeving niet mag worden aangewend om de wet te omzeilen.

- 91 Ten derde veronderstelt het strafbare feit van § 353/A, lid 1, onder a), opzet. Zoals Hongarije heeft aangegeven, komt dit strafbare feit immers slechts vast te staan indien de Hongaarse autoriteiten boven elke redelijke twijfel aantonen dat de dader wist dat degene aan wie hij bijstand verleende, naar Hongaars recht geen asiel kon krijgen.
- 92 Artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32, artikel 22, lid 1, van deze richtlijn en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 sluiten bijstand aan een aanvrager van internationale bescherming echter niet van hun respectieve werkingssfeer uit, ook al beseft degene die de bijstand verleent dat het verzoek hoe dan ook tot mislukken gedoemd is.
- 93 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat op zijn minst bepaalde in artikel 8, lid 2, en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 bedoelde bijstand aan personen die om internationale bescherming verzoeken, binnen de werkingssfeer van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht valt.
- 94 In de tweede plaats moet worden onderzocht of § 353/A, lid 1, onder a), de rechten beperkt die zijn neergelegd in de in punt 93 van dit arrest genoemde Unierechtelijke bepalingen.
- 95 Wat om te beginnen de rechten betreft die voortvloeien uit artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33, klopt het dat § 353/A, lid 1, onder a), en de leden 2 en 3 ervan, niet formeel verbieden dat personen of organisaties die hulp verlenen aan personen die om internationale bescherming verzoeken, toegang krijgen tot of communiceren met derdelanders of staatlozen die asiel zoeken in Hongarije en die zich aan de buitengrenzen van deze lidstaat presenteren of op zijn grondgebied in bewaring worden gehouden. Dit neemt evenwel niet weg dat deze bepaling, door een bepaald type bijstand dat daarbij wordt verleend, strafbaar te stellen, de in artikel 8, lid 2, en artikel 10, lid 4, uitdrukkelijk erkende rechten op toegang tot en communicatie met deze verzoekers beperkt.
- 96 Wat voorts artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 betreft, loopt de asielzoeker weliswaar niet zelf het risico om te worden bestraft, maar beperkt § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht junctis de leden 2 en 3 van deze paragraaf tevens de doeltreffendheid van het door artikel 22, lid 1, gewaarborgde recht van die asielzoeker om op eigen kosten een juridisch adviseur of een andere raadsman te raadplegen, aangezien deze strafrechtelijke bepaling deze dienstverleners ervan kan weerhouden bijstand te verlenen. Bovendien beperkt een dergelijke strafbaarstelling tevens het recht dat deze dienstverleners indirect aan artikel 22, lid 1, ontlenen om op verzoeken van asielzoekers te antwoorden.
- 97 Verder moet worden onderstreept dat, zoals Hongarije ter terechtzitting heeft erkend, degene die de bij § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht strafbaar gestelde soort bijstand verleent aan personen die om internationale bescherming verzoeken, in afzondering wordt geplaatst, wat een vrijheidsbenemende maatregel vormt. Bovendien bepaalt § 353/A, lid 2, van dit wetboek dat wanneer dit strafbare feit met regelmaat wordt gepleegd, de dader een jaar gevangenisstraf riskeert. Hetzelfde geldt wanneer dit strafbare feit wordt gepleegd onder de omstandigheden beschreven in § 353/A, lid 3, van dit wetboek.
- 98 De invoering van dergelijke strafsancities heeft ontegenzegglijk een zeer groot ontradend effect, met mogelijk tot gevolg dat personen die hulp willen verlenen aan derdelanders of staatlozen die in Hongarije de vluchtelingenstatus willen verkrijgen, ervan afzien de hulp te bieden waarop de in punt 93 van dit arrest genoemde Unierechtelijke bepalingen betrekking hebben.
- 99 Gelet op deze elementen moet § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht junctis de leden 2 en 3 van deze paragraaf worden geacht de rechten te beperken die zijn neergelegd in voormelde

bepalingen, die overigens ook vormgeven aan het recht dat is neergelegd in artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

- 100 Daaraan moet worden toegevoegd dat geen van de door Hongarije aangevoerde argumenten aan deze vaststelling kan afdoen.
- 101 Zo betoogt deze lidstaat ten eerste dat de rechten die worden gewaarborgd door de in punt 93 van dit arrest genoemde bepalingen van de richtlijnen 2013/32 en 2013/33, uitdrukkelijk zijn neergelegd in andere Hongaarse bepalingen. Gesteld al dat dit zo is, § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht moet ten opzichte van die nationale bepalingen worden beschouwd als specifieke wetgeving, die de draagwijdte van die bepalingen beperkt, niet omgekeerd.
- 102 Ten tweede moet worden geconstateerd dat uit het door de Alkotmánybíróság in zijn arrest van 25 februari 2019 geformuleerde voorbehoud blijkt dat met § 353/A, lid 1, onder a), geen altruïstische gedragingen kunnen worden bestraft die onder de hulpplicht ten aanzien van hulpbehoevenden en behoeftigen vallen en die geen door die bepaling verboden intentie hebben.
- 103 Er zij evenwel om te beginnen op gewezen dat dit interpretatievoorbehoud alleen betrekking heeft op belangeloze activiteiten en dus niet geldt voor iemand die asielzoekers bijstand verleent tegen vergoeding. Artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 garandeert de asielzoeker echter slechts het recht om een juridisch adviseur of een andere raadsman te raadplegen indien hij dit op eigen kosten doet.
- 104 Voorts volgt uit dit interpretatievoorbehoud dat vrijwillige hulp aan asielzoekers enkel buiten de werkingssfeer van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht valt wanneer het bestanddeel „opzet” van dit strafbare feit ontbreekt. Het lijkt dan ook uitgesloten dat iemand die in het kader van een organisatorische activiteit hulp heeft verleend bij het doen of het indienen van een asielaanvraag terwijl boven elke redelijke twijfel kan worden aangetoond dat hij wist dat de aanvraag naar Hongaars recht geen kans van slagen had, op basis van dat interpretatievoorbehoud van elke strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt vrijgesteld.
- 105 Ten derde hoefde de Commissie, anders dan Hongarije in zijn schriftelijke opmerkingen stelt, om aan te tonen dat de rechten bedoeld in de in punt 93 van dit arrest genoemde Unierechtelijke bepalingen worden beperkt, niet te bewijzen dat het ontradende effect van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht zich in de praktijk heeft vertaald in een verminderde toegang tot asielzoekers of een lager aantal daadwerkelijk aan hen verstrekte adviezen.
- 106 Het klopt dat het aan de Commissie staat om de niet-nakoming die zij aanvoert aan te tonen, en dat zij zich daartoe niet kan baseren op een of ander vermoeden, maar wanneer een niet-nakoming voortvloeit uit de vaststelling van een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel waarvan het bestaan en de toepassing niet worden betwist, kan die niet-nakoming worden aangetoond aan de hand van een juridische analyse van de bepalingen van die maatregel [zie in die zin arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476, punten 36 en 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 107 In casu vloeit de niet-nakoming die de Commissie Hongarije verwijt, voort uit de vaststelling van § 353/A van het wetboek van strafrecht, waarvan deze lidstaat noch het bestaan noch de toepassing ontkent en waarvan de bepalingen in het inleidend verzoekschrift juridisch zijn geanalyseerd. In dit verband moet meer in het bijzonder worden benadrukt dat Hongarije ter terechtzitting heeft toegegeven dat er reeds strafvervolgingen zijn ingesteld op grond van lid 1, onder a), van die paragraaf.
- 108 Ten slotte moet in elk geval worden opgemerkt dat het feit dat het op grond van deze bepaling nog niet tot strafrechtelijke veroordelingen is gekomen, zoals Hongarije beweert en gesteld dat dit zo is, niet doorslaggevend is voor de vraag of zij een ontradend effect heeft en op die manier de rechten beperkt die de in punt 93 van dit arrest genoemde Unierechtelijke bepalingen waarborgen. Het valt immers niet uit te sluiten dat dit in de toekomst wél het geval zal zijn, en het is trouwens inherent aan het

ontradende effect dat uitgaat van strafbare feiten dat mensen ervan worden weerhouden de als onwettig beschouwde activiteit te verrichten en de daaraan verbonden straffen te riskeren.

Bestaan van een rechtvaardiging

109 Voor zover § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht, in voorkomend geval gelezen in samenhang met § 353/A, leden 2 en 3, ervan, een beperking vormt van de door artikel 8, lid 2, en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 gewaarborgde rechten, staat het aan het Hof om na te gaan of deze beperking gerechtvaardigd is in het licht van het Unierecht.

110 In dit verband blijkt uit de opmerkingen van Hongarije dat § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht is ingevoerd ter bestrijding van hulp bij misbruik van de asielprocedure en hulp bij illegale immigratie door misleiding. Derhalve moet worden nagegaan of het beweerde nastreven van deze doelstellingen de beperking van de in het vorige punt bedoelde rechten kan rechtvaardigen.

– Bestrijding van hulp bij misbruik van de asielprocedure

111 Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof kunnen justitiabelen zich niet frauduleus op het Unierecht beroepen of hiervan misbruik maken. Hieruit volgt dat een lidstaat de toepassing van de Unierechtelijke bepalingen moet weigeren indien zij niet worden ingeroepen ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze bepalingen, maar om een Unierechtelijk voordeel te verkrijgen terwijl slechts formeel is voldaan aan de voorwaarden om op dit voordeel aanspraak te maken (arrest van 26 februari 2019, T Danmark en Y Denmark, C-116/16 en C-117/16, EU:C:2019:135, punten 70-72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

112 Artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 kunnen dan ook niet in die zin worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de lidstaten de daarin genoemde personen of organisaties bestraffen wanneer zij het recht op toegang tot personen die om internationale bescherming verzoeken aanwenden voor doeleinden die onverenigbaar zijn met de doelstellingen waarvoor hun dit toegangsrecht is verleend.

113 Evenzo kan artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten verbiedt om fraude of misbruik door juridisch adviseurs of andere raadslieden bij adviesverlening aan asielzoekers te bestraffen.

114 Er moet dus worden nagegaan of § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht junctis de leden 2 en 3 van deze paragraaf een passende maatregel vormt om fraude of misbruik in de zin van de in punt 111 van dit arrest aangehaalde rechtspraak te bestrijden.

115 In dit verband moet erop worden gewezen dat de Commissie niet heeft betwist dat met deze Hongaarse strafrechtelijke bepaling gedragingen kunnen worden bestraft die terecht onder de strijd van de lidstaten tegen fraude of misbruik kunnen vallen.

116 Toch bestrijdt deze Hongaarse strafrechtelijke bepaling niet alleen dat soort gedragingen. Het onrechtmatige karakter van de met § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht strafbaar gestelde hulp staat immers vast zodra boven elke redelijke twijfel kan worden aangetoond dat de betrokkene wist dat de persoon die hij hielp volgens het Hongaarse recht de vluchtelingenstatus niet kon verkrijgen. Anders dan Hongarije stelt, kan dus, zodra dit bewijs kan worden geleverd, alle hulp worden bestraft die in het kader van een organisatorische activiteit wordt verleend bij het doen of het indienen van een asielaanvraag, zelfs al voldoet deze hulp aan alle procedurele regels ter zake en is er geen intentie om de beslissingsautoriteit te misleiden over de grond van de zaak.

117 Zodoende bestraft Hongarije gedragingen die niet kunnen worden beschouwd als fraude of misbruik in de zin van de in punt 111 van dit arrest aangehaalde rechtspraak.

- 118 Aldus moet in de eerste plaats worden benadrukt dat Hongarije niet heeft ontkend dat een persoon die iemand helpt om in Hongarije een asielaanvraag te doen of in te dienen en die nochtans weet dat die aanvraag volgens de Hongaarse rechtsregels niet kan slagen maar meent dat deze regels in strijd zijn met het internationaal recht of het Unierecht, strafvervolging riskeert op grond van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht.
- 119 Het zou echter indruisen tegen de doelstelling van richtlijn 2013/32, die er, zoals in punt 80 van dit arrest is onderstreept, in bestaat een daadwerkelijke, gemakkelijke en snelle toegang tot de procedure voor internationale bescherming te garanderen, dat asielzoekers de hulp wordt ontzegd die het mogelijk zou maken om in een later stadium van die procedure te betwisten dat de op hun situatie toepasselijke nationale regeling strookt met onder meer het Unierecht.
- 120 Hierbij moet bijzondere aandacht uitgaan naar de situatie van advocaten die door asielzoekers worden geraadpleegd en van wie de activiteiten, zoals in de punten 88 tot en met 90 van dit arrest is beklemtoond, binnen de werkingssfeer van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht kunnen vallen.
- 121 Uit de rechtspraak van het Hof volgt namelijk dat een advocaat daadwerkelijk in staat moet zijn om zijn taken van advisering, verdediging en vertegenwoordiging van zijn cliënt naar behoren te verrichten, bij gebreke waarvan zijn cliënt riskeert de hem bij artikel 47 van het Handvest verleende rechten te verliezen [zie in die zin arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters), C-791/19, EU:C:2021:596, punt 206 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 122 § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht kan advocaten evenwel verhinderen de belangen van asielzoekers die hen raadplegen, daadwerkelijk te verdedigen, doordat het hun wordt ontraden asielzoekers te adviseren om in Hongarije een asielaanvraag te doen of in te dienen teneinde later de relevante nationale bepalingen die hun strijdig lijken met het Unierecht te kunnen betwisten.
- 123 Hongarije betoogt weliswaar dat de persoon die krachtens § 353/A, lid 1, onder a), wordt vervolgd, in voorkomend geval bij de rechter die moet beslissen over de tegen hem ingestelde vervolging kan aanvoeren dat die nationale bepalingen in strijd zijn met het Unierecht opdat die rechter hem van de hem ten laste gelegde feiten vrijspreekt.
- 124 Dit neemt niet weg dat het in strijd zou zijn met artikel 47 van het Handvest dat een persoon zich genoopt ziet om een regel of een juridische verplichting te schenden en zich bloot te stellen aan de aan deze schending verbonden sanctie om toegang te kunnen krijgen tot een gerecht dat bevoegd is om de eerbiediging van de uit het Unierecht voortvloeiende rechten te waarborgen [zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken), C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 125 In de tweede plaats blijkt uit de tekst zelf van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht, zoals Hongarije ter terechtzitting heeft bevestigd, dat deze bepaling eenieder bestraft die met volle kennis van zaken in het kader van een organisatorische activiteit een persoon helpt om in Hongarije een asielaanvraag te doen of in te dienen wanneer die persoon in minstens één staat waar hij is doorgereisd alvorens Hongarije te bereiken, niet is vervolgd en niet dreigt te worden vervolgd.
- 126 Zoals in punt 42 van het onderhavige arrest is uiteengezet, staat richtlijn 2013/32 eraan in de weg dat een asielaanvraag om een dergelijke reden niet-ontvankelijk wordt verklaard. Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, is het dus duidelijk dat § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht, voor zover daarbij de in het vorige punt beschreven hulpverlening strafbaar wordt gesteld, een gedraging bestraft die als zodanig in geen enkel geval kan worden gelijkgesteld met fraude of misbruik, en zodoende de rechten schendt die door de in punt 93 van dit arrest genoemde bepalingen van Unierecht worden gewaarborgd.

- 127 In de derde plaats zij er ten eerste op gewezen dat het strafbare feit van § 353/A, lid 1, onder a), vereist dat boven elke redelijke twijfel kan worden bewezen dat de dader wist dat de asielaanvraag gedoemd was om te mislukken, zoals in punt 91 van dit arrest is onderstreept. Voor zover uit de aan het Hof verstrekte stukken blijkt, kan dit vereiste evenwel niet uitsluiten dat krachtens deze bepaling een strafveroordeling wordt uitgesproken zodra concreet kan worden aangetoond dat de vervolgte er niet onkundig van kon zijn dat de derdelander of de staatloze die hij heeft geholpen, niet voldeed aan de in het Hongaarse recht vastgestelde voorwaarden voor asiel.
- 128 Ten tweede moet worden opgemerkt dat voor zover § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht niet uitsluit dat een persoon wordt bestraft louter omdat boven elke redelijke twijfel kan worden bewezen dat hij er niet onkundig van kon zijn dat de door hem geholpen asielzoeker niet voldeed aan de in het Hongaarse recht vastgestelde voorwaarden voor asiel, die bepaling tot gevolg heeft dat wie dergelijke bijstand wil verlenen, er niet mee kan volstaan de asielzoeker bij het doen of het indienen van zijn aanvraag puur formele bijstand te verlenen, maar reeds in dit stadium moet nagaan of de aanvraag naar Hongaars recht kan slagen.
- 129 Om te beginnen kan echter, zoals de Commissie in wezen opmerkt, niet worden verwacht dat personen die asielzoekers hulp verlenen – ongeacht de hoedanigheid waarin zij optreden –, een dergelijke controle verrichten alvorens een derdelander of een staatloze te kunnen helpen zijn asielaanvraag te doen of in te dienen.
- 130 Ook kan het voor asielzoekers moeilijk zijn om reeds in het stadium van het doen of het indienen van hun aanvraag de gegevens te verstrekken die relevant zijn om de vluchtelingenstatus te verkrijgen.
- 131 Voorts leidt het risico dat de betrokkene wordt bestraft enkel omdat hij er niet onkundig van kon zijn dat de asielaanvraag tot mislukken gedoemd was, tot onzekerheid over de rechtmatigheid van elke vorm van bijstand die het asielzoekers mogelijk wil maken om de twee essentiële fasen van de asielprocedure, namelijk het doen en het indienen van de aanvraag, te doorlopen. Dit geldt te meer daar § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht een bijzonder strenge straf op dit strafbaar feit stelt, namelijk vrijheidsbeneming.
- 132 Bijgevolg heeft deze bepaling een sterk ontradend effect op eenieder die in om het even welke hoedanigheid om het even welke hulp wil verlenen bij het doen of het indienen van een asielaanvraag, zelfs wanneer de hulp enkel is bedoeld om de derdelander of de staatloze in staat te stellen zijn grondrecht om asiel aan te vragen in een lidstaat uit te oefenen, dat wordt gewaarborgd door artikel 18 van het Handvest en nader is uitgewerkt in artikel 6 van richtlijn 2013/32.
- 133 Uit de punten 116 tot en met 132 van dit arrest vloeit voort dat § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht junctis de leden 2 en 3 van deze paragraaf verder gaat dan noodzakelijk kan worden geacht om de doelstelling van bestrijding van fraude of misbruik te bereiken.
- *Bestrijding van illegale immigratie op basis van misleiding*
- 134 Wat de doelstelling van bestrijding van illegale immigratie door misleiding betreft, volstaat het erop te wijzen dat § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht hoe dan ook geen gepaste maatregel is om deze doelstelling te bereiken. Er hoeft dus niet te worden nagegaan of deze doelstelling een beperking rechtvaardigt van alle rechten die zijn neergelegd in de in punt 93 van dit arrest genoemde Unierechtelijke bepalingen.
- 135 Ten eerste heeft § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht immers niet tot doel personen te bestraffen die materiële of financiële hulp verlenen om illegale binnenkomst of illegaal verblijf op het Hongaarse grondgebied te vergemakkelijken. Deze gedraging wordt door andere bepalingen van dit wetboek bestraft, zoals Hongarije in zijn schriftelijke opmerkingen erkent.

- 136 Ten tweede zij er om te beginnen aan herinnerd dat elke derdelander of staatloze het recht heeft om op het grondgebied van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming te doen, inclusief aan de grenzen of in de transitzones van die lidstaat, zelfs al verblijft hij illegaal op dat grondgebied [zie in die zin arresten van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 73, en 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Hij moet dit recht hebben, ongeacht de slaagkans van een dergelijk verzoek.
- 137 Voorts is in punt 80 van het onderhavige arrest in herinnering gebracht dat zodra de derdelander of de staatloze een dergelijk verzoek doet, hij de hoedanigheid verkrijgt van persoon die om internationale bescherming verzoekt in de zin van richtlijn 2013/32. Deze verzoeker kan in principe niet worden geacht illegaal te verblijven op het grondgebied van de lidstaat waar hij zijn verzoek heeft gedaan, zolang daar niet in eerste aanleg op is beslist (zie in die zin arresten van 19 juni 2018, Ghandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 40, en 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 209 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 138 Bijgevolg kan de verlening van hulp bij het doen of het indienen van een asielaanvraag op het grondgebied van een lidstaat niet worden gezien als een activiteit die de illegale binnenkomst of het illegale verblijf van een derdelander of een staatloze op het grondgebied van deze lidstaat bevordert, zelfs al weet de hulpverlener dat de aanvraag niet zal worden toegewezen.
- 139 Hetzelfde geldt zelfs indien de asielzoeker niet het recht heeft om gedurende de behandeling van zijn verzoek in eerste aanleg op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven, zoals artikel 9, lid 2, van richtlijn 2013/32 bij wijze van uitzondering bepaalt. Het blijft namelijk zo dat de bij § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht strafbaar gestelde hulp enkel ziet op hulp waardoor de betrokkene een dergelijk verzoek kan doen of indienen, niet op hulp om in een dergelijk geval op het grondgebied van deze lidstaat te kunnen blijven, zodat zij niet kan worden gelijkgesteld met hulp om illegaal verblijf mogelijk te maken.
- 140 Overigens kan de door § 353/A, lid 1, onder a), strafbaar gestelde activiteit, anders dan Hongarije in zijn schriftelijke opmerkingen suggereert, duidelijk worden onderscheiden van de gedragingen die de lidstaten volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 2002/90 op passende wijze dienen te bestraffen. Het gaat daarbij ten eerste om het opzettelijk helpen van een derdelander om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen of zich daarover te verplaatsen op een wijze die in strijd is met de wetgeving van die staat met betrekking tot de binnenkomst of doorreis van vreemdelingen, en ten tweede om het uit winstbejag opzettelijk helpen van een derdelander bij het verblijven op het grondgebied van een lidstaat op een wijze die in strijd is met de wetgeving van die staat met betrekking tot het verblijf van vreemdelingen.
- 141 Er kan niet van uit worden gegaan dat een derdelander of een staatloze de regels voor binnenkomst en verblijf op het grondgebied van de lidstaten schendt louter omdat hij op het grondgebied van de betrokken lidstaat om internationale bescherming verzoekt. Bijgevolg kan iemand die deze derdelander of staatloze alleen helpt bij de bevoegde nationale autoriteiten een asielaanvraag te doen of in te dienen, ook al weet hij dat de aanvraag tot mislukken gedoemd is, niet worden vergeleken met iemand die helpt bij het illegaal binnenkomen, doorreizen of verblijven in de zin van artikel 1, lid 1, van richtlijn 2002/90.
- 142 Deze uitlegging vindt steun in artikel 6 van kaderbesluit 2002/946. Dit kaderbesluit legt de lidstaten weliswaar de verplichting op om doeltreffende sancties in te voeren voor de in artikel 1 van richtlijn 2002/90 genoemde inbreuken, maar artikel 6 van het kaderbesluit bepaalt uitdrukkelijk dat het van toepassing is onverminderd de bescherming die asielzoekers wordt geboden overeenkomstig het internationaal recht.

- 143 Derhalve is de beperking die § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht junctis de leden 2 en 3 van deze paragraaf, vormt op de rechten die zijn neergelegd in de in punt 93 van dit arrest genoemde Unierechtelijke bepalingen, niet gerechtvaardigd.
- 144 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat Hongarije niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 8, lid 2, en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 door in zijn nationale recht te bepalen dat eenieder die in het kader van een organisatorische activiteit hulp verleent bij het doen of het indienen van een aanvraag voor asiel op zijn grondgebied strafbaar is wanneer boven elke redelijke twijfel kan worden bewezen dat hij wist dat de aanvraag naar nationaal recht niet kon slagen.
- 145 Voor zover de Commissie aanvoert dat Hongarije met de vaststelling van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 12, lid 1, onder c), van richtlijn 2013/32, moet haar grief daarentegen worden afgewezen.

§ 46/F van de politiewet

Argumenten van partijen

- 146 Volgens de Commissie heeft Hongarije verder niet voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 8, lid 2, artikel 12, lid 1, onder c), en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 door erin te voorzien dat de bij § 46/F van de politiewet gestelde beperkingen van de vrijheid van verkeer gelden voor personen die ervan worden verdacht het strafbare feit van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht te hebben gepleegd of daarvoor zijn veroordeeld.
- 147 Ter aanvulling van haar argumenten in verband met § 353/A van het wetboek van strafrecht merkt zij in dit verband op dat het, zelfs indien de in artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32 genoemde organisaties en personen zouden besluiten hun activiteiten voort te zetten ondanks het risico dat zij worden vervolgd op grond van die strafbepaling, gemakkelijk is om hen daar met § 46/F van de politiewet van te weerhouden, omdat deze bepaling eenieder verbiedt de Hongaarse buitengrenzen te benaderen ook al wordt hij er alleen nog maar van verdacht § 353/A te hebben overtreden. Een dergelijke beperking van het door artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32 gewaarborgde recht kan echter niet worden gerechtvaardigd op grond van de tweede volzin van deze bepaling, aangezien de politie maatregelen van § 46/F automatisch volgen uit de inleiding van een strafprocedure.
- 148 Verder is de Commissie van mening dat het feit dat § 46/F van de politiewet wordt toegepast op personen die ervan worden verdacht het in § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht bedoelde strafbare feit te hebben gepleegd of die op grond van deze bepaling zijn veroordeeld, de door artikel 12, lid 2, onder c), en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 gewaarborgde rechten kan uithollen.
- 149 In aanvulling op de argumenten die het ter ondersteuning van zijn verweer inzake § 353/A van het wetboek van strafrecht aandraagt antwoordt Hongarije daarop dat het logisch is dat iemand die ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd, niet in een zo belangrijke plaats als een transitzone mag binnendringen.
- 150 Bovendien is er een „gegrond vermoeden” nodig in de zin van de A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (wet XC van 2017 tot invoering van het wetboek van strafvordering) van 26 juni 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/99), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, om de strafvolgving te kunnen inzetten. Dat personen die worden vervolgd voor de strafbare feiten van § 46/F van de politiewet, worden uitgesloten van de grenszone, is dan ook in overeenstemming met de uitzondering inzake de handhaving van de openbare orde en de veiligheid waarin artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32 voorziet. Meer in het bijzonder vormen personen die ervan worden verdacht asielzoekers in het kader van een organisatorische activiteit te voorzien van informatie waarmee zij de Hongaarse autoriteiten kunnen misleiden, een bedreiging voor de handhaving van de veiligheid en de openbare orde of voor

het administratieve beheer van de grensdoorlaatposten. § 46/F is dan ook een noodzakelijke en gerechtvaardigde maatregel om de orde aan de landsgrenzen te handhaven.

Beoordeling door het Hof

- 151 De Commissie verwijt Hongarije in wezen artikel 8, lid 2, artikel 12, lid 1, onder c), en artikel 22 van richtlijn 2013/32 alsook artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 te hebben geschonden door § 46/F van de politiewet van toepassing te maken op personen die krachtens § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht worden vervolgd of zijn bestraft.
- 152 Volgens § 46/F moeten de Hongaarse politiediensten verhinderen dat personen die met name krachtens § 353/A van het wetboek van strafrecht worden vervolgd, de Hongaarse buitengrenzen op minder dan acht kilometer naderen.
- 153 Om te beginnen moet worden verduidelijkt dat, anders dan de Commissie stelt, § 46/F van de politiewet volgens de bewoordingen ervan niet van toepassing is op personen die krachtens § 353/A zijn veroordeeld. Hongarije betwist weliswaar niet dat een dergelijke veroordeling kan leiden tot een inreisverbod voor een deel van zijn grondgebied, doch dit gevolg is niet opgenomen in § 46/F van de politiewet, maar in een andere bepaling van het wetboek van strafrecht, waarop het onderhavige beroep geen betrekking heeft.
- 154 Na deze voorafgaande precisering zij er in de eerste plaats op gewezen dat § 46/F van de politiewet de rechten beperkt die worden gewaarborgd door de in punt 151 van dit arrest genoemde Unierechtelijke bepalingen.
- 155 Zo is het ten eerste duidelijk dat § 46/F personen die ervan verdacht worden het strafbare feit van § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht te hebben gepleegd, de toegang verhindert tot asielzoekers die zich aan de Hongaarse buitengrenzen presenteren, en op die manier het door artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/32 gewaarborgde recht op toegang tot die asielzoekers beperkt.
- 156 Ten tweede moet § 46/F van de politiewet ook worden beschouwd als een beperking van het recht op toegang tot asielzoekers die in bewaring worden gehouden, dat is neergelegd in artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33.
- 157 Het volstaat immers erop te wijzen dat de transitzones Rösztke en Tompa aan het einde van de termijn die in het aan Hongarije gerichte met redenen omkleed advies was gesteld, nog niet waren gesloten. Een groot aantal personen die om internationale bescherming verzochten moesten echter tijdens de gehele behandeling van hun verzoek in deze transitzones blijven, in de onmiddellijke nabijheid van de Servisch-Hongaarse grens. Bovendien moesten deze zones worden beschouwd als bewaringsaccommodaties in de zin van richtlijn 2013/33 [zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punten 156-166 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 158 Door personen die ervan worden verdacht het in § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht bedoelde strafbare feit te hebben gepleegd, te verhinderen in de onmiddellijke nabijheid van de Hongaarse buitengrenzen, inclusief de transitzones Rösztke en Tompa, te komen, heeft § 46/F dus in elk geval tot gevolg gehad dat de in artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 genoemde personen en organisaties beperkte toegang hadden tot een deel van de personen die om internationale bescherming verzochten die aan het einde van de termijn die in het aan Hongarije gerichte met redenen omkleed advies was gesteld, in bewaring werden gehouden op het grondgebied van deze lidstaat.
- 159 Ten derde zij erop gewezen dat het recht van degene die om internationale bescherming verzoekt om de in artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 genoemde personen te raadplegen, moet worden geacht

ook het recht op toegang tot deze personen te omvatten, zoals blijkt uit artikel 23, lid 2, van deze richtlijn.

- 160 Bijgevolg vormt § 46/F van de politiewet ook een beperking van de rechten die artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 asielzoekers garandeert wanneer zij zich op minder dan acht kilometer van de buitengrenzen van die lidstaat bevinden.
- 161 Wat ten vierde artikel 12, lid 1, onder c), van richtlijn 2013/32 betreft, is in punt 82 van dit arrest vastgesteld dat § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht de uitoefening van de rechten die die bepaling toekent aan personen die om internationale bescherming verzoeken, niet kan belemmeren, aangezien zij pas toepassing vindt nadat het verzoek om internationale bescherming is ingediend.
- 162 Niettemin moet worden opgemerkt dat § 46/F van de politiewet beoogt te voorkomen dat personen die ervan worden verdacht het in § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht bedoelde strafbare feit te hebben gepleegd, toegang krijgen tot aanvragers van internationale bescherming die zich nabij de Hongaarse grenzen bevinden, ook nadat zij hun verzoek om internationale bescherming hebben ingediend. Hieruit volgt dat § 46/F het recht om met de in artikel 12, lid 1, onder c), van richtlijn 2013/32 bedoelde organisaties te communiceren, dat aan deze verzoekers na de indiening van hun verzoek toekomt, kan beperken aangezien dit recht impliceert dat deze organisaties toegang hebben tot de verzoekers.
- 163 In de tweede plaats zij erop gewezen dat waar § 46/F van de politiewet de rechten die worden gewaarborgd door de in punt 151 van dit arrest genoemde bepalingen van Unierecht beperkt omdat de betrokkene ervan wordt verdacht het in § 353/A, lid 1, onder a), van het wetboek van strafrecht bedoelde strafbare feit te hebben gepleegd, ook al is dit strafbare feit in strijd met het Unierecht, deze beperking niet redelijkerwijs kan worden gerechtvaardigd op grond van het Unierecht.
- 164 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat Hongarije zijn uit artikel 8, lid 2, artikel 12, lid 1, onder c), en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33 voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen door eenieder die ervan wordt verdacht in het kader van een organisatorische activiteit hulp te hebben verleend bij het doen of het indienen van een asielaanvraag op zijn grondgebied hoewel boven elke redelijke twijfel kan worden bewezen dat die persoon wist dat de aanvraag niet kon slagen, het recht te onzeggen zijn buitengrenzen te benaderen.

Kosten

- 165 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. Krachtens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering dragen alle partijen hun eigen kosten indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Indien het gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd voorkomt, kan het Hof evenwel beslissen dat een partij behalve in haar eigen kosten ook wordt verwezen in een deel van de kosten van de andere partij.
- 166 Aangezien Hongarije op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie en gelet op de omstandigheden van de zaak worden verwezen in zijn eigen kosten alsook in vier vijfde van de kosten van de Commissie. Deze laatste wordt verwezen in een vijfde van haar kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Hongarije is de verplichtingen niet nagekomen die voortvloeien uit:**

- artikel 33, lid 2, 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 internationale bescherming, door te bepalen dat een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan worden verklaard op grond dat de verzoeker zijn grondgebied is binnengekomen via een staat waar hij niet aan vervolging of een risico op ernstige schade is blootgesteld of waar een toereikend beschermingsniveau wordt gewaarborgd;
 - artikel 8, lid 2, en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 alsook artikel 10, lid 4, 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 in zijn nationale recht te bepalen dat eenieder die in het kader van een organisatorische activiteit hulp verleent bij het doen of het indienen van een aanvraag voor asiel op zijn grondgebied strafbaar is wanneer boven elke redelijke twijfel kan worden bewezen dat hij wist dat die aanvraag naar nationaal recht niet kon slagen;
 - artikel 8, lid 2, artikel 12, lid 1, onder c), en artikel 22, lid 1, van richtlijn 2013/32 alsook artikel 10, lid 4, van richtlijn 2013/33, door eenieder die ervan wordt verdacht dit strafbare feit te hebben gepleegd, het recht te ontzeggen zijn buitengrenzen te naderen.
- 2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.
 - 3) Hongarije draagt behalve zijn eigen kosten vier vijfde van de kosten van de Europese Commissie.
 - 4) De Europese Commissie draagt een vijfde van haar kosten.

ondertekeningen

* Procestaal: Hongaars.