



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie
PERSCOMMUNIQUÉ nr. 161/20
Luxemburg, 17 december 2020

Arrest in zaak C-808/18
Commissie / Hongarije

Hongarije heeft niet voldaan aan zijn Unierechtelijke verplichtingen op het gebied van procedures voor de toekenning van internationale bescherming en terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders

In het bijzonder wordt het Unierecht geschonden door de beperking van de toegang tot de procedure voor internationale bescherming, de onrechtmatige bewaring van personen die om deze bescherming verzoeken in transitzones en de terugleiding van illegaal verblijvende derdelanders naar een grensgebied zonder dat de waarborgen in verband met de terugkeerprocedure in acht worden genomen

Naar aanleiding van de migratiecrisis en de daarmee samenhangende aankomst van grote aantallen personen die om internationale bescherming verzoeken, heeft Hongarije zijn asielwetgeving en zijn wetgeving inzake de terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders aangepast. Zo is bij een wet van 2015¹ met name bepaald dat aan de Servisch-Hongaarse grens gelegen transitzones² worden opgericht waarin de asielprocedures worden afgehandeld. Deze wet heeft ook het begrip „crisissituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten” ingevoerd. Hierdoor worden afwijkende regels bij wijze van algemene regels toegepast wanneer de regering een dergelijke situatie uitroept. Volgens een nieuwe wet uit 2017³ werd het in meer gevallen mogelijk het bestaan van een dergelijke crisissituatie uit te roepen en werden de bepalingen gewijzigd op grond waarvan van de algemene bepalingen kon worden afgeweken.

In 2015 heeft de Europese Commissie Hongarije reeds in kennis gesteld van haar twijfels over de verenigbaarheid van de Hongaarse asielwetgeving met het Unierecht. De wet van 2017 heeft tot nog meer bezorgdheid geleid. De Commissie verwijt Hongarije met name dat het in strijd met de materiële en procedurele waarborgen die worden geboden door de „procedurerichtlijn”⁴, „de opvangrichtlijn”⁵ en de „terugkeerrichtlijn”⁶, de toegang tot de procedure voor internationale bescherming heeft beperkt, een stelsel van algemene bewaring van personen die om deze bescherming verzoeken heeft ingevoerd en is overgegaan tot de gedwongen terugleiding van illegaal verblijvende derdelanders naar een landstrook aan de grens, zonder de waarborgen van de „terugkeerrichtlijn” in acht te nemen. In deze context heeft de Commissie bij het Hof een beroep wegens niet-nakoming ingesteld dat ertoe strekt te doen vaststellen dat een aanzienlijk deel van de Hongaarse regelgeving ter zake in strijd is met een aantal bepalingen van die richtlijnen.

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. Törvény (wet nr. CXL van 2015 tot wijziging van bepaalde wetten inzake de beheersing van een massale toestroom van migranten) (Magyar Közlöny 2015/124).

² De Rösze- en de Tompa-transitzone.

³ Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (wet nr. XX van 2017 tot wijziging van een aantal wetten met betrekking tot de aanscherping van de procedure in het bewaakte grensgebied) (Magyar Közlöny 2017/39).

⁴ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60) (hierna: „procedurerichtlijn”).

⁵ 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) (hierna: „opvangrichtlijn”).

⁶ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98) (hierna: „terugkeerrichtlijn”).

De Grote kamer van het Hof heeft het beroep wegens niet-nakoming van de Commissie grotendeels toegewezen.

Beoordeling door het Hof

Vooraf benadrukt het Hof dat het bepaalde kwesties die in dit beroep aan de orde zijn, reeds heeft beslecht in een recent arrest⁷ dat is gewezen in het kader van een prejudiciële verwijzing van een Hongaarse rechter. Het Hof merkt tevens op dat Hongarije, om aan dat arrest te voldoen, sindsdien zijn twee transitzones heeft gesloten. Het Hof verduidelijkt evenwel dat deze sluiting geen invloed heeft op het onderhavige beroep, aangezien de situatie moet worden beoordeeld zoals die was op de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies vastgestelde datum waarop de betrokken tekortkomingen moesten zijn verholpen, namelijk 8 februari 2018.

In de eerste plaats is het Hof van oordeel dat **Hongarije zijn verplichting om daadwerkelijke toegang tot de procedure voor de toekenning van internationale bescherming te waarborgen⁸ niet is nagekomen, aangezien het voor derdelanders die zich vanaf de Servisch-Hongaarse grens meldden om deze procedure te mogen doorlopen, feitelijk nagenoeg onmogelijk was om hun verzoek in te dienen.** Deze niet-nakoming vloeit voort uit de gecombineerde werking van de nationale regeling die bepaalt dat verzoeken om internationale bescherming over het algemeen slechts kunnen worden ingediend in een van beide transitzones, en de vaste en algemene bestuurspraktijk van de Hongaarse autoriteiten om het aantal verzoekers dat dagelijkse deze zones binnen mag gaan, drastisch te beperken. Volgens het Hof heeft de Commissie, die zich op verschillende internationale rapporten heeft gebaseerd, het bestaan van deze praktijk genoegzaam aangetoond. In deze context herinnert het Hof eraan dat **het doen van een verzoek om internationale bescherming – vóór de registratie, de (formele) indiening en de behandeling ervan – een essentiële stap is in de procedure voor toekenning van die bescherming en dat de lidstaten deze stap niet op ongerechtvaardigde wijze kunnen vertragen. De lidstaten moeten integendeel waarborgen dat de betrokkenen een verzoek kunnen doen, ook aan de grens, zodra zij de wens daartoe kenbaar maken.**

In de tweede plaats bevestigt het Hof zijn recente oordeel⁹ dat **wanneer aan personen die om internationale bescherming verzoeken de verplichting wordt opgelegd om gedurende de gehele procedure ter beoordeling van hun verzoek in een van beide transitzones te verblijven, sprake is van bewaring** in de zin van de „opvangrichtlijn”.¹⁰ Na deze verduidelijking oordeelt het Hof dat dit bewaringsstelsel is ingevoerd in gevallen waarin dat volgens het Unierecht niet mogelijk is en zonder dat de waarborgen in acht zijn genomen die daarbij normaal gesproken dienen te gelden.

Om te beginnen herinnert het Hof eraan dat de gevallen waarin het is toegestaan om een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring te houden, in de „opvangrichtlijn” uitputtend worden opgesomd.¹¹ Na elk van deze gevallen te hebben onderzocht, stelt het Hof vast dat het Hongaarse systeem onder geen van die gevallen valt. Het Hof onderzoekt in het bijzonder het geval waarin een lidstaat een persoon die om internationale bescherming verzoekt in bewaring kan houden om te kunnen beslissen over diens recht op toegang tot het grondgebied van deze lidstaat. Deze bewaring kan plaatsvinden in het kader van procedures die aan de grens worden afgehandeld om – voordat toegang wordt verleend – na te gaan of het verzoek om bepaalde redenen niet-ontvankelijk dan wel ongegrond is.¹² **Het Hof is van oordeel dat in het onderhavige geval niet is voldaan aan de voorwaarden waaronder bewaring in het kader van deze grensprocedures is toegestaan.**

⁷ Arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) en [C-925/19 PPU](#); zie ook [PC nr. 60/20](#).

⁸ Deze verplichting vloeit voort uit artikel 6 van de „procedurerichtlijn”, gelezen in samenhang met artikel 3 ervan.

⁹ Arrest van 14 mei 2020, reeds aangehaald.

¹⁰ Artikel 2, onder h), van deze richtlijn.

¹¹ Artikel 8, lid 3, eerste alinea, van deze richtlijn.

¹² Artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder c), van de „opvangrichtlijn” en artikel 43 van de „procedurerichtlijn”.

Voorts benadrukt het Hof dat de „procedurerichtlijn” en de „opvangrichtlijn” onder meer bepalen dat bewaring schriftelijk moet worden bevolen en met redenen moet worden omkleed¹³, dat rekening moet worden gehouden met de bijzondere behoeften van als kwetsbaar aangemerkte verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen behoeven, om ervoor te zorgen dat zij „passende steun”¹⁴ krijgen, en tevens dat minderjarigen pas in laatste instantie in bewaring mogen worden genomen¹⁵. **Het in de Hongaarse wetgeving opgenomen stelsel voor bewaring in de transitzones** – dat van toepassing is op alle verzoekers met uitzondering van niet-begeleide minderjarigen jonger dan 14 jaar – **biedt de verzoekers deze waarborgen niet, met name omdat het algemeen is en automatisch wordt toegepast.**

Verder **verwerpt het Hof het argument van Hongarije dat de migratiecrisis een rechtvaardiging vormt om af te wijken van sommige bepalingen van de „procedurerichtlijn” en de „opvangrichtlijn” teneinde** in overeenstemming met artikel 72 VWEU¹⁶ **de openbare orde te handhaven en de binnenlandse veiligheid te beschermen.** In dit verband brengt het Hof in herinnering dat dit artikel strikt moet worden uitgelegd, en is het van oordeel dat Hongarije niet genoegzaam heeft aangetoond dat het nodig was hiervan gebruik te maken. Bovendien benadrukt het Hof dat de „procedurerichtlijn” en de „opvangrichtlijn” reeds rekening houden met de situatie waarin een lidstaat het hoofd moet bieden aan een zeer aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming, aangezien in deze richtlijnen specifieke bepalingen zijn opgenomen die de mogelijkheid bieden om bepaalde in gewone tijden geldende regels buiten toepassing te laten.

In de derde plaats oordeelt het Hof dat Hongarije **de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens de „terugkeerrichtlijn” op deze lidstaat rusten, aangezien de Hongaarse regeling het mogelijk maakt om illegaal op het grondgebied verblijvende derdelanders te verwijderen zonder vooraf de procedures en de waarborgen van deze richtlijn in acht te nemen.**¹⁷ Hieromtrent merkt het Hof op dat de politieautoriteiten deze derdelanders onder dwang naar de andere kant van een hek brengen dat op enkele meters van de grens met Servië is opgetrokken op een smalle landstrook zonder enige voorzieningen. Volgens het Hof is dit gedwongen terugleiden gelijk te stellen met verwijdering in de zin van de terugkeerrichtlijn, aangezien de betrokkenen in de praktijk geen andere keuze hebben dan het Hongaarse grondgebied vervolgens te verlaten om zich naar Servië te begeven. In dit verband wijst het Hof erop dat ten aanzien van een illegaal verblijvende derdelander die binnen de werkingssfeer van de „terugkeerrichtlijn” valt, een terugkeerprocedure moet worden gevolgd waarbij de materiële en procedurele waarborgen van deze richtlijn in acht worden genomen voordat in voorkomend geval tot zijn verwijdering wordt overgegaan, met dien verstande dat gedwongen verwijdering slechts als uiterste middel wordt toegepast. Bovendien verwerpt het Hof, om soortgelijke redenen als die welke reeds zijn uiteengezet, het betoog van Hongarije dat het overeenkomstig artikel 72 VWEU was toegestaan om af te wijken van de bij de terugkeerrichtlijn ingevoerde materiële en procedurele waarborgen.

In de vierde plaats **heeft Hongarije volgens het Hof het recht niet in acht genomen** waarover elke persoon die om internationale bescherming verzoekt in beginsel krachtens de „procedurerichtlijn” beschikt **om na afwijzing van zijn verzoek op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven totdat de termijn voor het instellen van beroep tegen die afwijzing is verstreken of, indien een beroep is ingesteld, totdat daarover uitspraak is gedaan.**¹⁸ Ingeval een „crisisituatie ten gevolge van een massale toestroom van migranten” is uitgeroepen, maakt de Hongaarse regeling de uitoefening van dit recht namelijk afhankelijk van voorschriften die niet in overeenstemming zijn met het Unierecht, met name de verplichting om in de transitzones te blijven, hetgeen neerkomt op een met de „procedurerichtlijn” en de

¹³ Artikel 9, lid 2, van de „opvangrichtlijn”.

¹⁴ Artikel 24, lid 3, van de „procedurerichtlijn”.

¹⁵ Artikel 11, lid 2, van de „opvangrichtlijn”.

¹⁶ Volgens dit artikel laten de bepalingen van titel V van het VWEU over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarvan de regels inzake internationale bescherming deel uitmaken, de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.

¹⁷ Deze waarborgen zijn met name opgenomen in artikel 5, artikel 6, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 13, lid 1, van de „terugkeerrichtlijn”.

¹⁸ Artikel 46, lid 5, van de „procedurerichtlijn”.

„opvangrichtlijn” strijdige bewaring. Indien een dergelijke situatie niet is uitgeroepen, zijn aan de uitoefening van dit recht voorwaarden verbonden die, zonder noodzakelijkerwijs in strijd te zijn met het Unierecht, niet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn vastgesteld om de belanghebbenden in staat te stellen de precieze omvang van hun recht te kennen en te beoordelen of deze voorwaarden in overeenstemming zijn met de „procedurerichtlijn” en de „opvangrichtlijn”.

NOTA BENE: Een beroep wegens niet-nakoming gericht tegen een lidstaat die zijn uit het recht van de Unie voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, kan worden ingesteld door de Commissie of door een andere lidstaat. Indien het Hof van Justitie de niet-nakoming vaststelt, dient de betrokken lidstaat zo snel mogelijk aan dit arrest te voldoen. Wanneer de Commissie van oordeel is dat de lidstaat niet aan het arrest heeft voldaan, kan zij een nieuw beroep instellen en daarin financiële sancties vorderen. Worden de Commissie echter geen maatregelen tot omzetting van een richtlijn meegedeeld, dan kan het Hof van Justitie, op voorstel van de Commissie, bij het eerste arrest sancties opleggen.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106