

## DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 22 juni 2023 (\*)

”Fördragsbrott – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring – Förfaranden för beviljande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU Artikel 6 – Faktisk möjlighet att inleda ett sådant förfarande – Inlämnande av ansökan – Nationell lagstiftning som föreskriver administrativa åtgärder som först måste vidtas utanför medlemsstatens territorium – Mål avseende folkhälsa”

I mål C-823/21,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 22 december 2021,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Ungern**, företrädd av M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

## DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos (referent) samt domarna L.S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin och O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 februari 2023,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60), tolkad mot bakgrund av artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), genom att föreskriva att möjligheten för tredjelandsmedborgare som befinner sig på Ungerns territorium, inbegripet vid denna medlemsstats gränser, att få tillgång till förfarandet för beviljande av internationellt skydd och att lämna in en ansökan om internationellt skydd måste föregås av ett förfarande vid en ungersk diplomatisk representation i ett tredjeland.

**Tillämpliga bestämmelser**

*Unionsrätt**Direktiv 2013/32*

## 2 I artikel 3.1 och 3.2 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande

”1. Detta direktiv är tillämpligt på alla ansökningar om internationellt skydd som lämnas in på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen, i deras territorialvatten eller i deras transitzoner, samt på återkallande av internationellt skydd.

2. Detta direktiv är inte tillämpligt på ansökningar om diplomatisk eller territoriell asyl som lämnas in till medlemsstaternas beskickningar.”

## 3 I artikel 6 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Om en person ansöker om internationellt skydd vid en myndighet som enligt nationell rätt är behörig att registrera sådana ansökningar ska denna diarieföring ske senast tre arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.

Om ansökan om internationellt skydd görs vid en annan myndighet som kan förväntas få ta emot sådana ansökningar men som inte är behörig att registrera dem i enlighet med nationell rätt ska medlemsstaterna säkerställa att diarieföringen sker senast sex arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.

Medlemsstaterna ska säkerställa att de andra myndigheter som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd, till exempel polisen, gränsbevakningen, invandringsmyndigheterna och personalen vid förvarsanläggningar har relevant information och att deras personal erhåller nödvändig utbildning med hänsyn till utförandet av sina uppgifter och sitt ansvar och instrueras att upplysa sökande om var och hur ansökningar om internationellt skydd kan lämnas in.

2. Medlemsstaterna ska se till att en person som har ansökt om internationellt skydd har en faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt. Om sökanden inte lämnar in sin ansökan får medlemsstaterna tillämpa artikel 28 i enlighet därmed.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 får medlemsstaterna ställa som krav att ansökningar om internationellt skydd ska lämnas in personligen och/eller på en angiven plats.

4. Utan hinder av punkt 3 ska en ansökan om internationellt skydd anses ha lämnats in när en blankett har lämnats in av sökanden eller en officiell rapport inkom till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten i enlighet med nationell rätt.

5. Om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att respektera den tidsfrist som föreskrivs i punkt 1, får medlemsstaterna besluta att tidsfristen ska förlängas till tio arbetsdagar.”

## 4 I artikel 9.1 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Sökande ska ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår, till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i kapitel III. Rätten att stanna kvar ska inte utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd.”

*Direktiv 2013/33/EU*

## 5 Artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96) har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får begära att sökande ska hälsoundersökas av folkhälsoskäl.”

## 6 Artikel 17.2 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska se till att de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard

som säkerställer deras uppehålle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa.”

7 I artikel 19.1 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att sökande får nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone ska innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar och allvarliga psykiska störningar.”

### *Ungersk rätt*

8 I 268 § i a veszélyhelyzet megszünésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségéről szóló 2020. évi LVIII. törvény (2020 års lag nr LVIII om övergångsbestämmelser om upphörande av den förhöjda beredskapen och om den epidemiologiska krisen) (*Magyar Közlöny* 2020. évi 144. száma, s. 3653) (nedan kallad 2020 års lag) föreskrivs följande:

”1) Utlänningen ska underrätta asylmyndigheten om sin önskan att resa in i Ungern för att där lämna in en asylansökan genom att personligen avge en avsiktsförklaring avseende inlämnandet av en asylansökan.

2) Avsiktsförklaringen om att lämna in en asylansökan kan inges, i form av en handling riktad till den för asylfrågor ansvariga myndigheten, vid Ungerns diplomatiska representation (nedan kallad ambassaden), i den mening som avses i 3 § punkt 1 a i lagen om diplomatiska beskickningar och om utrikes representation, såsom den definieras i regeringsdekretet, med det innehåll som anges och offentliggörs av den för asylfrågor ansvariga myndigheten.

3) Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska granska avsiktsförklaringen och får genomföra distansintervjuer med utlänningen på Ungerns ambassader.

4) Den för asylfrågor ansvariga myndigheten ska inom 60 dagar underrätta ambassaden om utfärdandet av en enda resehandling för inresa i Ungern (nedan kallad resehandlingen) i syfte att lämna in en asylansökan.

5) Om den för asylfrågor ansvariga myndigheten inte föreslår att en resehandling ska utfärdas på grundval av avsiktsförklaringen, så ska den underrätta utlänningen om detta via ambassaden.”

9 I 269 § i 2020 års lag föreskrivs följande:

”På grundval av de uppgifter som lämnats av den för asylfrågor ansvariga myndigheten i enlighet med 268 § punkt 4 ska Ungerns ambassad utfärda en resehandling med en giltighetstid på 30 dagar om utlänningen inte har inresetillstånd till Ungerns territorium.”

10 I 270 § i denna lag anges följande:

”1) Om inte annat följer av 271 § får en asylansökan lämnas in i enlighet med förfarandena i 268 § och 269 §.

2) En utlänning som innehar en resehandling ska underrätta gränspolisen om sin avsikt att lämna in en asylansökan omedelbart efter inresan i landet.

3) Gränspolisen ska överlämna utlänningen till den för asylfrågor ansvariga myndigheten inom högst 24 timmar.

4) En utlänning som har ansökt om asyl kan utöva sina rättigheter enligt lagen om rätt till asyl från och med den dag då asylansökan lämnas in till den för asylfrågor ansvariga myndigheten.

5) Den för asylfrågor ansvariga myndigheten kan genom beslut tilldela den asylsökande inkvartering på en sluten mottagningsanläggning. Om fyra veckor har förflutit från den dag då ansökan lämnades in och villkoren för placering i förvar inte är uppfyllda, så ska den för asylfrågor ansvariga myndigheten fastställa inkvarteringsplatsen i enlighet med de allmänna reglerna för asylförfarandet.”

11 271 § i nämnda lag har följande lydelse:

”1) Inlämnande av en asylansökan förutsätter inte att det inges en sådan avsiktsförklaring som avses i 268 § vad gäller följande personer:

- a) en person som beviljats subsidiärt skydd och som är bosatt i Ungern,
- b) en familjemedlem till en person som beviljats flyktingstatus eller subsidiärt skydd, i den mening som avses i lagen om rätt till asyl, och som befann sig i Ungern när asylansökan lämnades in, och
- c) en person som är föremål för en tvångsåtgärd eller annan åtgärd eller påföljd som inskränker den personliga friheten, såvida han eller hon inte olagligen har passerat Ungerns gränser.

2) En utlänning som olagligen passerar gränsen till Ungern ska återsändas av polisen – om han eller hon anmäler sin avsikt att lämna in en asylansökan till polisen – till den ungerska ambassaden i det land som gränsar till den plats där gränsen passerades.

3) I det fall som avses i punkt 1 ska den för asylfrågor ansvariga myndigheten genomföra asylförfarandet i enlighet med de allmänna bestämmelserna.”

12 I 274 § i samma lag anges följande:

”Bestämmelserna i detta kapitel ska tillämpas vid prövning av asylansökningar som lämnas in efter ikraftträdandet av regeringsdekret nr 233/2020 (av den 26 maj 2020) om regler för asylförfaranden under det risktillstånd som utlysts för att förhindra mänskliga epidemier som orsakar massjukdomar som utgör en fara för personers och egendoms säkerhet, för att förebygga deras följder och för att skydda ungerska medborgares hälsa och liv.”

13 275 § i 2020 års lag har följande lydelse:

”1) Regeringen har befogenhet att genom dekret upprätta en förteckning över ungerska ambassader vid vilka en avsiktsförklaring avseende inlämnande av en asylansökan kan lämnas in.

2) Migrations- och asylministern får, med utrikesministerns samtycke, genom dekret fastställa de förfaranderegler som är nödvändiga för att genomföra detta kapitel.”

14 Enligt 1 § i regeringsdekret nr 292/2020 av den 17 juni 2020 om utnämning av ambassader som kan mottaga en avsiktsförklaring om att lämna in en asylansökan kan en sådan avsiktsförklaring lämnas in till de ungerska ambassaderna i Belgrad (Serbien) och i Kiev (Ukraina).

### **Det administrativa förfarandet**

15 Den 30 oktober 2020 sände kommissionen en formell underrättelse till Ungern rörande frågan huruvida vissa bestämmelser i 2020 års lag är förenliga med artikel 6 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 18 i stadgan.

16 Den 21 december 2020 svarade Ungern att den kritiserade ungerska lagstiftningen är förenlig med unionsrätten.

17 Den 18 februari 2021 avgav kommissionen, som inte övertygades av detta svar, ett motiverat yttrande i vilket den angav att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 18 i stadgan, genom att för möjligheten för tredjelandsmedborgare som befinner sig på Ungerns territorium, inbegripet vid denna medlemsstats gränser, att ansöka om internationellt skydd, uppställa som villkor att de först genomför ett förfarande vid en ungersk diplomatisk representation i ett tredjeland. Kommissionen anmodade därför Ungern att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma det motiverade yttrandet inom två månader från mottagandet därav.

18 Den 19 april 2021 besvarade Ungern det motiverade yttrandet och vidhöll sin ståndpunkt att den ungerska lagstiftning som kommissionen hade kritiserat är förenlig med unionsrätten.

19 Kommissionen fann inte Ungerns svar övertygande och beslutade därför, den 15 juli 2021, att väcka

förevarande talan.

## Prövning av talan

### *Parternas argument*

- 20 Kommissionen anser att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 18 i stadgan, genom att för möjligheten för tredjelandsmedborgare som befinner sig på Ungerns territorium, inbegripet vid denna medlemsstats gränser, att få tillträde till förfarandet för internationellt skydd och ansöka om internationellt skydd, uppställa som villkor att de först måste genomföra ett förfarande vid en ungersk diplomatisk representation i ett tredjeland.
- 21 Kommissionen har gjort gällande att direktiv 2013/32, som fastställer de förfaranderegler som är nödvändiga för att ge verkan åt den rätt till asyl som erkänns i artikel 18 i stadgan, ålägger medlemsstaterna att garantera alla personer som befinner sig på en medlemsstats territorium, inklusive vid denna medlemsstats gränser, rätten att ansöka om internationellt skydd. En medlemsstat kan dessutom inte, utan att åsidosätta den ändamålsenliga verkan av artikel 6 i direktiv 2013/32, utan giltiga skäl skjuta upp den tidpunkt då den berörda personen ges möjlighet att ansöka om internationellt skydd.
- 22 För det första följer det av 2020 års lag att om tredjelandsmedborgare som befinner sig på ungerskt territorium, inklusive vid denna medlemsstats gränser, uttrycker sin önskan att komma i åtnjutande av internationellt skydd, så ska denna förklaring inte anses utgöra en ansökan om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 2013/32. Dessa medborgare måste tvärtom lämna Ungern för att personligen inge en avsiktsförklaring till en ungersk ambassad i ett tredjeland, som i förekommande fall skulle göra det möjligt för dem att erhålla en resehandling som ger dem rätt att inleda ett förfarande för internationellt skydd i Ungern.
- 23 Skyldigheten för personer som ansöker om internationellt skydd att lämna Ungern för att få tillgång till asylförfarandet är enligt kommissionen inte bara oförenlig med dessa sökandes rätt att stanna kvar i medlemsstaten, vilken garanteras i artikel 9 i direktiv 2013/32, utan även med principen om non-refoulement.
- 24 De ungerska myndigheterna skulle dessutom kunna avslå ansökan om inresa i Ungern, utan att beakta Ungerns skyldigheter avseende internationellt skydd.
- 25 För det andra medger kommissionen att covid-19-pandemin kräver att åtgärder vidtas för att begränsa spridningen av viruset. Medlemsstaterna kan dock endast vidta nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att skydda folkhälsan. Sådana åtgärder får således inte leda till att tillgången till förfarandet för internationellt skydd hindras.
- 26 Kommissionen gav medlemsstaterna praktiska riktlinjer i vilka de uppmärksammades på möjligheten att vidta åtgärder, såsom att förlänga fristen för registrering av ansökningar om internationellt skydd, tillåta att ansökningar inges online eller per post, genomföra personliga möten genom videokonferens eller förlänga fristen för att pröva ansökningar.
- 27 För det tredje kan 2020 års lag inte anses vara motiverad enligt artikel 72 FEUF. Det ankommer nämligen på den medlemsstat som åberopar undantaget i denna artikel att styrka att ett sådant undantag är nödvändigt för att den ska kunna utöva sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Ungern har emellertid inte lagt fram någon sådan bevisning.
- 28 Ungern har för det första genmält att 2020 års lag antogs till följd av utbrottet av covid-19-pandemin i syfte att skydda befolkningen i denna medlemsstat och i Europeiska unionen.
- 29 I enlighet med denna lag och dess genomförandeåtgärder ska en tredjelandsmedborgare, om det föreligger en epidemiologisk risk, personligen lämna in en avsiktsförklaring till Ungerns ambassader i Belgrad och i Kiev innan han eller hon kan inleda asylförfarandet i den medlemsstaten.
- 30 2020 års lag gör det emellertid möjligt för vissa kategorier av personer att lämna in sin ansökan om internationellt skydd direkt i Ungern. Så är fallet med personer som sedan länge uppehåller sig i denna

medlemsstat, vilka uppenbarligen inte utgör någon risk ur epidemiologisk synvinkel. Med tanke på det stora antalet tredjelandsmedborgare som flyr från kriget i Ukraina är tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i Ukraina också undantagna från kravet på föregående avsiktsförklaring. Dessa medborgare åtnjuter dessutom tillfälligt skydd i egenskap av flyktingar som flyr från en väpnad konflikt.

- 31 För det andra följer det av folkrätten att varje stat har rätt att tillåta eller neka inresa till sitt territorium, eftersom det inte finns någon bestämmelse i unionsrätten eller i internationell rätt som kräver att utlänningar som uppehåller sig i en annan stat automatiskt ska tillåtas resa in där.
- 32 Det förfarande som föreskrivs i 2020 års lag omfattas inte heller av tillämpningsområdet för direktiv 2013/32, vilket bekräftas av artikel 3.2 i samma direktiv. För övrigt omfattas tredjelandsmedborgare som ännu inte har nått gränsen till en medlemsstat inte av de unionsrättsliga bestämmelserna om asyl.
- 33 För det tredje har Ungern gjort gällande att den epidemiologiska situationen försämrades avsevärt, inbegripet i Ungern, under andra halvåret 2020 och att kommissionen inte beaktat dessa drastiska förändringar, med följden att de nu gällande unionsbestämmelserna inte kan säkerställa ett adekvat skydd för unionsmedborgarna.
- 34 På grund av denna epidemiologiska situation har flera medlemsstater kraftigt begränsat möjligheten att inresa till deras territorium från tredjeländer, och en stor majoritet av medlemsstaterna har även begränsat den fria rörligheten mellan medlemsstaterna eller till och med den fria rörligheten inom deras territorium. Flera medlemsstater har dessutom återinfört gränskontroll vid sina inre gränser.
- 35 För det fjärde utgör 2020 års lag ett genomförande av den skyldighet att säkerställa territoriell suveränitet och självbestämmande som följer av Magyarország Alaptörvénye (den ungerska grundlagen).
- 36 Slutligen har Ungern gett konstitutionell status till de viktigaste bestämmelserna i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)), vilken trädde i kraft den 22 april 1954, såsom den kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och som trädde i kraft den 4 oktober 1967. Den avsiktsförklaring som föreskrivs i 2020 års lag kan för övrigt avges vid Ungerns ambassad i Serbien. Detta tredjeland är emellertid fördragsslutande part i denna konvention och dessutom ett kandidatland för anslutning till unionen och därmed ett säkert ursprungsland. Ungern har därför bestritt att det föreligger en risk för avvísning. Vidare utgör 2020 års lag inte hinder mot att en avsiktsförklaring inges på nytt.

### ***Domstolens bedömning***

- 37 Det ska inledningsvis påpekas att det framgår av handlingarna i målet och av förhandlingen vid domstolen att enligt den ungerska lagstiftning som kommissionen har invänt emot är en tredjelandsmedborgare eller statslös person som befinner sig i Ungern eller som infinner sig vid denna medlemsstats gränser och som önskar ansöka om internationellt skydd i princip skyldig att först bege sig till Ungerns ambassad i Belgrad eller i Kiev för att där personligen inge en avsiktsförklaring. Efter att ha granskat denna förklaring kan de behöriga ungerska myndigheterna besluta att bevilja tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen en resehandling, vilken gör det möjligt för denne att resa in i Ungern för att där ansöka om internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 2013/32, i avsaknad av ett tillstånd att resa in i Ungern på annan grund.
- 38 De tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som avses i 271 § punkt 1 i 2020 års lag är emellertid inte skyldiga att genomgå ett sådant föregående förfarande. Det krävs således inte någon avsiktsförklaring vid en ungersk ambassad för en tredjelandsmedborgare eller statslös person som åtnjuter subsidiärt skydd och uppehåller sig i Ungern, när vederbörande är familjemedlem till en flykting eller en person som beviljats subsidiärt skydd, och han eller hon befann sig i Ungern vid den tidpunkt då ansökan om internationellt skydd lämnades in eller när han eller hon är föremål för en tvångsåtgärd eller annan åtgärd eller påföljd som inskränker hans eller hennes personliga frihet, såvida han eller hon inte utan tillstånd har passerat de ungerska gränserna.
- 39 Ungern har dessutom gjort gällande att enligt ett regeringsdekret som antogs och trädde i kraft den 24 februari 2022 är tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som är lagligen bosatta i Ukraina numera

även undantagna från skyldigheten att genomföra ett sådant föregående förfarande.

- 40 Vad avser sistnämnda punkt ska det påpekas att det följer av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. Det är följaktligen med beaktande av den nationella lagstiftning som var i kraft vid denna tidpunkt som det ska bedömas huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger eller inte (dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 41 Härav följer att domstolen, inom ramen för prövningen av huruvida 2020 års lag är förenlig med de unionsrättsliga bestämmelser som kommissionen har åberopat, inte kan beakta den ändring som beskrivs i punkt 39 i förevarande dom, eftersom en sådan ändring har skett efter utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet.
- 42 Mot bakgrund av denna precisering ska det understrykas att enligt artikel 3.1 i direktiv 2013/32 är direktivet tillämpligt på alla ansökningar om internationellt skydd som lämnas in på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen, i deras territorialvatten eller i deras transitzoner. Det framgår däremot av artikel 3.2 i samma direktiv att direktivet inte är tillämpligt på ansökningar om diplomatisk eller territoriell asyl som lämnas in till medlemsstaternas beskickningar.
- 43 Det följer dessutom av artikel 6 i direktiv 2013/32 att varje tredjelandsmedborgare eller statslös person ska ha rätt att ansöka om internationellt skydd, inklusive vid en medlemsstats gränser, genom att till en av de myndigheter som avses i denna artikel ge uttryck för sin önskan att erhålla internationellt skydd, utan att tillkännagivandet av denna viljeyttring kan underställas något som helst krav på fullgörande av en administrativ formalitet. Denna rättighet ska tillerkännas en sådan person, även om personen vistas olagligt på territoriet och oavsett utsikterna att vinna framgång med en dylik ansökan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkterna 97 och 98, och dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern (Straffbeläggande av hjälp som tillhandahålls asylsökande), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 136).
- 44 Rätten att lämna in en ansökan om internationellt skydd är en förutsättning för det faktiska iakttagandet av rätten att få en sådan ansökan registrerad och rätten att kunna lämna in den och få den prövad inom de frister som föreskrivs i direktiv 2013/32 och, slutligen, för att rätten att söka asyl i en medlemsstat, såsom den garanteras i artikel 18 i stadgan och preciseras artikel 6 i nämnda direktiv, ska kunna utövas i praktiken (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 102, och dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern (Straffbeläggande av hjälp som tillhandahålls asylsökande), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 132).
- 45 Så snart en ansökan om internationellt skydd har ingetts blir tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen en person som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i direktiv 2013/32, och denne ska i princip ha rätt att stanna kvar i den medlemsstaten i enlighet med artikel 9 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern (Straffbeläggande av hjälp som tillhandahålls asylsökande), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 137 och där angiven).
- 46 Det framgår vidare av domstolens praxis att direktiv 2013/32 syftar till att säkerställa en effektiv, enkel och snabb tillgång till förfarandet för beviljande av internationellt skydd, och detta så snart ansökan om internationellt skydd inges (dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern (Straffbeläggande av hjälp som tillhandahålls asylsökande), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 80 och där angiven rättspraxis).
- 47 Mot denna bakgrund är medlemsstaterna enligt artikel 6 i direktivet skyldiga att säkerställa att de berörda personerna har faktisk möjlighet att utöva rätten att ansöka om internationellt skydd, inbegripet vid deras gränser, så snart de uttrycker sin önskan att göra detta. En medlemsstat kan således inte, utan att åsidosätta den ändamålsenliga verkan av denna artikel 6, utan giltiga skäl skjuta upp den tidpunkt då den berörda personen ges möjlighet att ansöka om internationellt skydd (dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkterna 103 och 106).

- 48 I förevarande fall ska det påpekas att 268–270 §§ i 2020 års lag är tillämpliga på tredjelandsmedborgare och statslösa personer som befinner sig på Ungerns territorium eller som befinner sig vid dess gränser och som önskar ge uttryck för sin avsikt att beviljas internationellt skydd i denna medlemsstat. Av detta följer, i motsats till vad Ungern har gjort gällande, att dessa personer fullt ut omfattas av nämnda direktivs tillämpningsområde, såsom det definieras i artikel 3.1 i samma direktiv.
- 49 Den omständigheten att dessa personer enligt ungersk rätt är skyldiga att förflytta sig från Ungern, eller från denna medlemsstats gräns, för att personligen inge en avsiktsförklaring till nämnda medlemsstats ambassad i Serbien eller i Ukraina påverkar inte denna slutsats. Tvärtemot vad Ungern har gjort gällande kan en sådan skyldighet särskilt inte medföra att dessa personer endast ska anses ha lämnat in en ansökan om diplomatisk eller territoriell asyl till medlemsstaternas beskickningar, i den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 2013/32.
- 50 Såsom det har erinrats om i punkt 37 i förevarande dom får dessutom de behöriga ungerska myndigheterna enligt 268–270 §§ i 2020 års lag i princip endast anse att en ansökan om internationellt skydd har lämnats in, i den mening som avses i artikel 6 i direktiv 2013/32, om den berörda personen dessförinnan har lämnat in en avsiktsförklaring till en ungersk ambassad i ett tredjeland och har erhållit en resehandling som gör det möjligt för vederbörande att resa in i Ungern.
- 51 Ett sådant villkor föreskrivs emellertid inte i artikel 6 i direktiv 2013/32 och strider mot det mål som eftersträvas med detta direktiv, och som det erinrats om i punkt 46 i förevarande dom, nämligen att säkerställa en effektiv, enkel och snabb tillgång till förfarandet för beviljande av internationellt skydd.
- 52 Den lagstiftning som kommissionen har riktat invändningar emot leder dessutom till att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas i Ungern eller som befinner sig vid den medlemsstatens gränser, med undantag för de personer som nämns i 271 § punkt 1 i 2020 års lag, frångår möjligheten att faktiskt utnyttja sin i artikel 18 i stadgan föreskrivna rätt att ansöka om asyl i nämnda medlemsstat.
- 53 Såsom Ungern medgav vid förhandlingen vid domstolen framgår det av en tolkning *e contrario* av 271 § punkt 1 c i 2020 års lag att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som olagligen har passerat den ungerska gränsen och som är frihetsberövade, såvitt avser dem själva, saknar möjlighet att ansöka om asyl i Ungern. Dels är de enligt nämnda 271 § inte undantagna från skyldigheten att personligen inge en avsiktsförklaring till den ungerska ambassaden i Belgrad eller i Kiev, dels är det i praktiken omöjligt för dem att personligen avge en sådan avsiktsförklaring så länge de är frihetsberövade.
- 54 Ungern har för det första gjort gällande att det förfarande som inrättats genom 268–270 §§ i 2020 års lag är motiverat av folkhälsoskäl och särskilt av kampen mot spridningen av covid-19-pandemin.
- 55 Det framgår härvidlag av artikel 35 i stadgan samt av artikel 9 FEUF, artikel 114.3 FEUF och artikel 168.1 FEUF att en hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder (dom av den 24 februari 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli och Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 56 Såsom det har erinrats om i punkt 47 i förevarande dom begränsar sig artikel 6 i direktiv 2013/32 emellertid till att förbjuda medlemsstaterna att utan giltiga skäl skjuta upp den tidpunkt då en ansökan om internationellt skydd får lämnas in på deras territorium eller vid deras gränser.
- 57 Härav följer att artikel 6 inte utgör hinder för att medlemsstaterna undantagsvis föreskriver särskilda villkor för ingivande av en ansökan om internationellt skydd som syftar till att begränsa spridningen av en smittsam sjukdom inom deras territorium, förutsatt att dessa metoder är ägnade att säkerställa förverkligandet av ett sådant mål och inte är oproportionerliga i förhållande till detta syfte.
- 58 Så är emellertid inte fallet med det förfarande som föreskrivs i 268–270 §§ i 2020 års lag.
- 59 Den omständigheten att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas i Ungern eller som infinner sig vid gränsen till denna medlemsstat tvingas att förflytta sig till den medlemsstatens ambassad i Belgrad eller i Kiev, för att därefter kunna återvända till Ungern för att där lämna in en ansökan om internationellt skydd,



utgör en uppenbart oproportionerlig inskränkning av dessa personers rätt att ansöka om internationellt skydd vid ankomsten till den ungerska gränsen enligt artikel 6 i direktiv 2013/32 och av deras rätt att i princip stanna kvar på denna medlemsstats territorium under prövningen av deras ansökan, i enlighet med artikel 9.1 i direktivet.

- 60 Denna inskränkning utgör inte heller ett lämpligt sätt att uppnå målet att bekämpa spridningen av covid-19-pandemin, eftersom tredjelandsmedborgare eller statslösa personer blir tvungna att förflytta sig, vilket således potentiellt utsätter dem för denna sjukdom som de senare skulle kunna sprida till Ungern.
- 61 Denna medlemsstat har inte heller visat, eller ens gjort gällande vid domstolen, att ingen annan åtgärd för att bekämpa spridningen av covid-19-pandemin på ett adekvat sätt kunde vidtas i Ungern med avseende på tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som önskar ansöka om internationellt skydd i Ungern.
- 62 Enligt artikel 13 i direktiv 2013/33 får medlemsstaterna begära att personer som ansöker om internationellt skydd ska hälsoundersökas av folkhälsoskäl. Det finns inte heller någon bestämmelse i detta direktiv eller i direktiv 2013/32 som utgör hinder för att dessa sökande blir föremål för förfaranden för att hålla dem på avstånd eller att isolera dem, i syfte att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar, under förutsättning att dessa förfaranden eftersträvar ett sådant syfte på ett relevant, proportionerligt och icke-diskriminerande sätt och att de rättigheter som tillerkänns sökande enligt artikel 17.2 och artikel 19 i direktiv 2013/33 garanteras.
- 63 Det ska även tilläggas att enligt artikel 6.4 i direktiv 2013/32 får en ansökan om internationellt skydd lämnas in med hjälp av ett formulär. Vidare kan, enligt artikel 14.2 b i direktivet, hälsoproblem hos en person som ansöker om internationellt skydd motivera att man underlåter att genomföra en personlig intervju om innehållet i ansökan. Under alla omständigheter bör en sådan intervju kunna genomföras på distans, såsom kommissionen har föreslagit i sin vägledning om genomförandet av asyلفörfaranden i samband med kampen mot covid-19-pandemin (202/C 126/02) (EUT C 126, 2020, s. 12).
- 64 Av detta följer, tvärtemot vad Ungern har gjort gällande, att unionsrätten tillåter medlemsstaterna att vidta åtgärder som gör det möjligt att på ett lämpligt sätt förena, å ena sidan, en effektiv rätt för varje tredjelandsmedborgares eller statslös persons att ansöka om internationellt skydd på deras territorium eller vid deras gränser och, å andra sidan, bekämpningen av smittsamma sjukdomar.
- 65 För det andra ska det, i den mån Ungern även har åberopat hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet för att motivera antagandet av 2020 års lag, preciseras att enligt artikel 72 FEUF ska bestämmelserna i avdelning V i tredje delen i detta fördrag inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.
- 66 Även om det ankommer på medlemsstaterna att besluta om lämpliga åtgärder för att säkerställa lag och ordning på sitt territorium och sin inre och yttre säkerhet, innebär detta inte att unionsrätten helt saknar tillämplighet på sådana åtgärder. Såsom domstolen redan har konstaterat föreskrivs uttryckliga undantag i EUF-fördraget, som är tillämpliga när det föreligger situationer som kan äventyra lag och ordning eller allmän säkerhet endast i väl avgränsade fall. Det går inte att härav sluta sig till att det skulle finnas ett generellt förbehåll i EUF-fördraget som innebär att alla åtgärder som vidtas med hänvisning till lag och ordning eller allmän säkerhet faller utanför unionsrättens tillämpningsområde (dom av den 30 juni 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba m.fl., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 67 Dessutom ska undantaget i artikel 72 FEUF tolkas restriktivt. Av detta följer att artikel 72 inte kan tolkas så, att det räcker att medlemsstaterna åberopar sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten, för att de ska ha rätt att avvika från bestämmelser i unionsrätten (dom av den 30 juni 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba m.fl., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 68 Det ankommer följaktligen på den medlemsstat som åberopar artikel 72 FEUF att styrka att det är nödvändigt att använda sig av det undantag som föreskrivs i denna artikel för att den ska kunna utöva sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 216 och där angiven rättspraxis).
- 69 Inom ramen för förevarande talan har Ungern begränsat sig till att i allmänna ordalag åberopa risken för

störningar av den allmänna ordningen och den inre säkerheten för att motivera att 2020 års lag är förenlig med unionsrätten, utan att visa att det var nödvändigt för Ungern att specifikt göra undantag från de krav som följer av artikel 6 i direktiv 2013/32, med hänsyn till den situation som rådde i Ungern vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet.

- 70 Av det ovan anförda följer att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktiv 2013/32, genom att föreskriva att möjligheten för vissa tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som befinner sig på Ungerns territorium eller vid denna medlemsstats gränser att lämna in en ansökan om internationellt skydd villkoras av att denna person först ingett en avsiktsförklaring vid en ungersk ambassad i ett tredjeland samt beviljats en resehandling som ger rätt att resa in i Ungern.

### **Rättegångskostnader**

- 71 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, genom att föreskriva att möjligheten för vissa tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som befinner sig på Ungerns territorium eller vid denna medlemsstats gränser att lämna in en ansökan om internationellt skydd villkoras av att denna person först ingett en avsiktsförklaring vid en ungersk ambassad i ett tredjeland samt beviljats en resehandling som ger rätt att resa in i Ungern.**
- 2) **Ungern ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Underskrifter

---

\* Rättegångsspråk: ungerska.