



Presse og Information

Den Europæiske Unions Domstol
PRESSEMEDDELELSE NR. 161/20
Luxembourg den 17. december 2020

Dom i sag C-808/18
Kommissionen mod Ungarn

Ungarn tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til EU-retten på området for procedurer for tildeling af international beskyttelse og tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold

Navnlig begrænsningen af adgangen til proceduren for international beskyttelse, den ulovlige frihedsberøvelse i transitområderne af ansøgere om denne beskyttelse og tilbageførelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold til et grænseområde uden at overholde de garantier, der gælder for en tilbagesendelsesprocedure, udgjorde tilsidesættelser af EU-retten

Som reaktion på migrationskrisen og ankomsten af mange ansøgere om international beskyttelse tilpassede Ungarn sin lovgivning om ret til asyl og tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Således blev der ved en lov af 2015¹ bl.a. oprettet transitområder beliggende ved den serbisk-ungarske grænse², inden for hvilke asylprocedurerne anvendtes. Ved denne lov indførtes ligeledes begrebet »krisesituation affødt af en massiv indvandring«, der, når en sådan krisesituation erklæres af regeringen, medførte anvendelsen af undtagelsesbestemmelser som hovedregel. I 2017 udvidede en ny lov³ de tilfælde, hvor det kunne erklæres, at der forelå en sådan krisesituation, og ændrede de bestemmelser, der tilladte, at der kunne gøres undtagelser fra de generelle bestemmelser.

Allerede i 2015 udtrykte Europa-Kommissionen over for Ungarn sin tvivl om foreneligheden af denne medlemsstats asyllovgivning med EU-retten. Loven af 2017 gav anledning til yderligere betænkeligheder. Kommissionen foreholdt bl.a. Ungarn under tilsidesættelse af de materielle og proceduremæssige garantier, der er fastsat i proceduredirektivet⁴, modtagelsesdirektivet⁵ og tilbagesendelsesdirektivet⁶, at have begrænset adgangen til proceduren for international beskyttelse, indført en generaliseret ordning om frihedsberøvelse af ansøgere om en sådan beskyttelse og til en stribe grænseområder at have tvangstilbageført tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold uden at overholde de garantier, der er fastsat i tilbagesendelsesdirektivet. I denne kontekst anlagde Kommissionen et traktatbrudssøgsmål for Domstolen med henblik på at få fastslået, at en væsentlig del af den ungarske lovgivning på området var i strid med visse bestemmelser i disse direktiver.

Domstolen (Store Afdeling) gav i det væsentlige Kommissionen medhold i traktatbrudssøgsmålet.

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (lov nr. CXL af 2015 om ændring af visse love i forbindelse med forvaltning af en massiv indvandring) (*Magyar Közlöny* 2015/124).

² Transitområderne Röske og Tompa.

³ Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (lov nr. XX af 2017 om ændring af visse love vedrørende styrkelse af den procedure, der gennemføres i det bevogtede grænseområde) (*Magyar Közlöny* 2017/39).

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) (herefter »proceduredirektivet«).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96) (herefter »modtagelsesdirektivet«).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98) (herefter »tilbagesendelsesdirektivet«).

Domstolens bemærkninger

Domstolen fremhævede indledningsvis, at den allerede havde taget stilling til visse af de problemstillinger, der var rejst i den foreliggende sag, ved en nylig dom⁷ afsagt i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse indgivet af en ungarsk domstol. Den bemærkede ligeledes, at for at efterkomme denne dom havde Ungarn sidenhen lukket sine to transitområder. Domstolen præciserede dog, at denne lukning var uden betydning for den foreliggende sag, idet situationen skulle bedømmes på tidspunktet for udløbet af den frist, som Kommissionen havde fastsat i sin begrundede udtalelse, for at afhjælpe de konstaterede mangler, dvs. den 8. februar 2018.

I første række fastslog Domstolen, at Ungarn **havde tilsidesat sin forpligtelse til at sikre en effektiv adgang til proceduren for tildeling af international beskyttelse⁸, idet tredjelandstatsborgere, der fra den serbisk-ungarske grænse ønskede adgang til denne procedure, konkret blev mødt med en situation, hvor det i praksis var nærmest umuligt at indgive deres ansøgning.** Denne tilsidesættelse fulgte af en kombination af national lovgivning, hvorefter ansøgninger om international beskyttelse som hovedregel kun kunne indgives i de to transitområder, og en fast og generel praksis fra de ungarske myndigheders side bestående i drastisk at begrænse antallet af ansøgere, der dagligt tillodes at indrejse i disse områder. For Domstolen var tilstedeværelsen af denne praksis tilstrækkeligt godtgjort af Kommissionen, som støttede sig på en række internationale rapporter. I denne sammenhæng **bemærkede Domstolen, at indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse, inden den registreres, fremsættes og behandles, udgør et afgørende skridt under proceduren for tildeling af denne beskyttelse, og at medlemsstaterne ikke uden grund kan udsætte det. Medlemsstaterne skal derimod sikre, at de pågældende personer har mulighed for at indgive en ansøgning, herunder ved deres grænser, så snart disse personer tilkendegiver en hensigt herom.**

I anden række bekræftede Domstolen, således som den allerede for nylig havde fastslået⁹, at **pligten til, for ansøgere om international beskyttelse, at forblive i et af transitområderne under proceduren for behandling af deres ansøgning skulle anses for at være frihedsberøvelse** som omhandlet i modtagelsesdirektivet¹⁰. Med denne præcisering fastslog Domstolen, at denne frihedsberøvelsesordning var gældende ud over de tilfælde, der er fastsat i EU-retten, og uden overholdelse af de garantier, der sædvanligvis skal danne ramme herfor.

Domstolen bemærkede således for det første, at de tilfælde, hvor der kan ske frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse, er udtømmende opregnet i modtagelsesdirektivet¹¹. Efter at have gennemgået hvert af disse tilfælde konkluderede Domstolen imidlertid, at den ungarske ordning ikke var omfattet af nogen af dem. Domstolen undersøgte navnlig det tilfælde, hvor en medlemsstat kan frihedsberøve en ansøger om international beskyttelse for at afgøre, om den pågældende har ret til indrejse på dens område, idet denne frihedsberøvelse kan finde sted i forbindelse med de procedurer, der gennemføres ved grænsen, med henblik på, inden de gives ret til indrejse, at tage stilling til, om ansøgningen kan afvises, eller om den af visse bestemte grunde savner grundlag¹². **Domstolen fandt imidlertid, at de betingelser, hvorunder der kan ske frihedsberøvelse i forbindelse disse grænseprocedurer, ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde.**

For det andet fremhævede Domstolen, at proceduredirektivet og modtagelsesdirektivet bl.a. fastsætter, at en afgørelse om frihedsberøvelse skal være skriftlig og begrundet¹³, idet de særlige behov, som personer, der er identificeret som sårbare og med behov for særlige proceduremæssige garantier, har, tages i betragtning, for at de gives en »passende støtte«¹⁴, og

⁷ Dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367); jf. ligeledes pressemeddelelse nr. 60/2020.

⁸ Denne forpligtelse fremgår af proceduredirektivets artikel 6, sammenholdt med dets artikel 3.

⁹ Ovennævnte dom af 14.5.2020.

¹⁰ Dette direktivs artikel 2, litra h).

¹¹ Dette direktivs artikel 8, stk. 3, første afsnit.

¹² Modtagelsesdirektivets artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra c), og proceduredirektivets artikel 43.

¹³ Modtagelsesdirektivets artikel 9, stk. 2.

¹⁴ Proceduredirektivets artikel 24, stk. 3.

at mindreårige kun frihedsberøves som sidste udvej¹⁵. Navnlig på grund af dens generelle og automatiske karakter **gav den frihedsberøvelsesordning, der var fastsat i ungarsk ret i transitområderne**, og som omfattede alle ansøgere, bortset fra uledsagede mindreårige under 14 år, **ikke ansøgerne mulighed for at omfattes af disse garantier**.

Domstolen **forkastede** endvidere **Ungarns argument om, at det på grund af migrationskrisen var begrundet af fravige visse regler i proceduredirektivet og modtagelsesdirektivet med henblik på at opretholde lov og orden og beskytte den indre sikkerhed** i henhold til artikel 72 TEUF¹⁶. Domstolen bemærkede i denne henseende, at denne artikel skal fortolkes strengt, og fandt, at Ungarn ikke tilstrækkeligt havde godtgjort den nødvendighed, som denne medlemsstat havde for at anvende denne. Domstolen fremhævede desuden, at proceduredirektivet og modtagelsesdirektivet allerede tager hensyn til den situation, hvor en medlemsstat skal håndtere en væsentlig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, eftersom de ved særbestemmelser fastsætter muligheden for at se bort fra regler, der gælder under normale omstændigheder.

I tredje række fastslog Domstolen, at **Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til tilbagesendelsesdirektivet, for så vidt som den ungarske lovgivning tillod at udsende tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på området, uden forinden at respektere de procedurer og garantier, der er fastsat i dette direktiv**¹⁷. Hertil bemærkede Domstolen, at disse statsborgere med tvang af de ungarske politimyndigheder blev ledsaget til den anden side af et hegn opført få meter fra den serbisk-ungarske grænse til en stribe land, hvor der ikke fandtes nogen form for infrastruktur. Ifølge Domstolen var denne tvangstilbageførelse at sidestille med en udsendelse som omhandlet i tilbagesendelsesdirektivet, idet de pågældende personer i praksis ikke havde andet valg end at forlade det ungarske område for at begive sig til Serbien. I denne forbindelse bemærkede Domstolen, at en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, som er omfattet af anvendelsesområdet for tilbagesendelsesdirektivet, skal undergives en tilbagesendelsesprocedure med behørig respekt for de materielle og proceduremæssige garantier, der er indført ved dette direktiv, inden udsendelsen af vedkommende i givet fald gennemføres, dog således at tvangsudsendelse kun finder sted som sidste udvej. Af tilsvarende grunde som dem, der allerede er anført, afviste Domstolen Ungarns argumentation om, at det i henhold til artikel 72 TEUF var tilladt denne medlemsstat at fravige de materielle og proceduremæssige garantier, der er indført ved tilbagesendelsesdirektivet.

I fjerde række fandt Domstolen, at **Ungarn ikke havde overholdt den ret**, som enhver ansøger om international beskyttelse principielt er tillagt i medfør af proceduredirektivet, **til at forblive på den pågældende medlemsstats område efter at have fået afslag på sin ansøgning og indtil udløbet af den frist, der er fastsat for at indgive en klage over dette afslag, eller, såfremt der er indgivet en klage, indtil der er truffet afgørelse om denne klage**¹⁸. Domstolen bemærkede, at såfremt der er erklæret en »krisesituation affødt af en massiv indvandring«, undergiver den ungarske lovgivning således udøvelsen af denne ret nærmere bestemmelser, der ikke overholder EU-retten, herunder bl.a. forpligtelsen til at forblive i transitområderne, som kan sidestilles med en frihedsberøvelse i strid med proceduredirektivet og modtagelsesdirektivet. Såfremt en sådan situation ikke er erklæret, er udøvelsen af denne ret endvidere undergivet betingelser, der uden nødvendigvis at være i strid med EU-retten ikke er fastsat tilstrækkeligt klart og præcist til at give de pågældende personer mulighed for at få kendskab til det præcise omfang af deres ret og til, at det kan vurderes, om disse betingelser er forenelige med proceduredirektivet og modtagelsesdirektivet.

¹⁵ Modtagelsesdirektivets artikel 11, stk. 2.

¹⁶ Denne artikel fastsætter, at de bestemmelser, der er indeholdt i EUF-traktatens afsnit V om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som reglerne om international beskyttelse er en del af, ikke er til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

¹⁷ Disse garantier er bl.a. fastsat i tilbagesendelsesdirektivets artikel 5, artikel 6, stk.1, artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1.

¹⁸ Proceduredirektivets artikel 46, stk. 5.

BEMÆRKNING: Et traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat, der ikke overholder sine forpligtelser i medfør af EU-retten, kan anlægges af Kommissionen eller en anden medlemsstat. Hvis Domstolen fastslår, at der foreligger et traktatbrud, skal vedkommende medlemsstat snarest muligt efterkomme dommen. I tilfælde, hvor Kommissionen finder, at medlemsstaten ikke har efterkommet dommen, kan den anlægge en ny sag med påstand om finansielle sanktioner. Såfremt medlemsstaten ikke har meddelt Kommissionen gennemførelsesforanstaltningerne til et direktiv, kan Domstolen efter påstand fra Kommissionen imidlertid pålægge medlemsstaten sanktioner i forbindelse med den første dom.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)« ☐ ☎ (+32) 2 2964106