



Press och information

Europeiska unionens domstol
PRESSMEDDELANDE nr 161/20
Luxemburg, den 17 december 2020

Dom i mål C-80818
kommissionen/Ungern

Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten i fråga om förfaranden för beviljande av internationellt skydd och för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

Överträdelserna av unionsrätten utgörs framför allt av en begränsning av möjligheten att inleda förfarandet för erhållande av internationellt skydd, olagligt förvar i transitområden av personer som ansöker om sådant skydd samt transporten av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet till ett gränsområde, utan att de garantier som gäller vid förfaranden för återvändande iakttas

Med anledning av migrationskrisen och den därmed sammanhängande ankomsten av ett stort antal personer som ansökt om internationellt skydd ändrade Ungern sin lagstiftning om rätten till asyl och om återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet. I en lag från år 2015¹ föreskrevs bland annat att det skulle inrättas transitområden vid den serbisk-ungerska gränsen,² för genomförande av asylförfaranden. Genom denna lag infördes också begreppet "krissituation orsakad av massinvandring". När regeringen tillkännagett att det föreligger en sådan situation blir undantagsbestämmelser tillämpliga vilka är utformade som allmänna bestämmelser. År 2017 antogs en ny lag,³ som utökade de fall i vilka en sådan krissituation kan tillkännages och som ändrade de bestämmelser som gjorde det möjligt att avvika från de allmänna bestämmelserna.

Europeiska kommissionen hade redan år 2015 meddelat Ungern att kommissionen hyste tvivel om huruvida den ungerska asyllagstiftningen var förenlig med unionsrätten. Antagandet av 2017 års lag väckte nya tvivel om förenligheten med unionsrätten. Kommissionen kritiserar Ungern bland annat för att i strid med de materiella garantier och förfarandegarantier som föreskrivs i de så kallade förfarande-,⁴ mottagande-⁵ och återvändandedirektiven⁶ ha begränsat möjligheten att inleda förfarandet för erhållande av internationellt skydd, för att ha infört ett allmänt tillämpligt system för förvar av personer som ansöker om sådant skydd och för att med tvång ha transporterat tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet till en markremsa nära gränsen, utan att de garantier som föreskrivs i återvändandedirektivet iakttagits. Kommissionen väckte därför talan om fördragsbrott vid domstolen, och yrkade att denna skulle fastställa att den ungerska lagstiftningen på området i betydande utsträckning stred mot vissa av bestämmelserna i dessa direktiv.

Domstolen (stora avdelningen) bifaller i allt väsentligt kommissionens talan om fördragsbrott.

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (lag nr CXL från år 2015 om ändring vissa lagar för att hantera en situation med massinvandring) (*Magyar Közlöny* 2015/124) (nedan kallad lagen om hantering av massinvandring).

² Transitområdena Röske och Tompa.

³ Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (lag nr XX från år 2017 om ändring av vissa lagar om förstärkning av det förfarande som tillämpas i det övervakade gränsområdet) (*Magyar Közlöny* 2017/39).

⁴ 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) (nedan kallat förfarandedirektivet).

⁵ 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) (nedan kallat mottagandedirektivet).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98) (nedan kallat återvändandedirektivet).

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att den redan har avgjort vissa av de frågor som aktualiseras genom denna talan i en nyligen avkunnad dom,⁷ som meddelades i ett mål angående en begäran om förhandsavgörande från en ungersk domstol. Domstolen noterar även att Ungern därefter, för att följa denna dom, har stängt sina transitområden. Domstolen preciserar emellertid att stängningen av dessa saknar betydelse för prövningen i förevarande mål, eftersom den situation som nu ska bedömas är den som förelåg den dag som kommissionen hade angett som sista dag för att avhjälpa de konstaterade bristerna, nämligen den 8 februari 2018.

Domstolen finner för det första att Ungern har **åsidossatt sin skyldighet att säkerställa att de berörda personerna har en faktisk möjlighet att inleda förfarandet för beviljande av internationellt skydd,⁸ eftersom det i praktiken varit nästan omöjligt för tredjelandsmedborgare som passerar den serbisk-ungerska gränsen i syfte att inleda detta förfarande att göra en ansökan om sådant skydd.** Detta åsidosättande är följderna av en kombination av nationella bestämmelser, enligt vilka ansökningar om internationellt skydd som huvudregel uteslutande får göras i något av de två transitområdena, och en varaktig och generell förvaltningspraxis vid de ungerska myndigheterna, som innebär att antalet sökande per dag som får resa in i dessa områden drastiskt begränsas. Domstolen anser att kommissionen, som har åberopat flera internationella rapporter, på ett tillfredsställande sätt har styrkt att denna praxis föreligger. **Domstolen erinrar i detta sammanhang om att själva ansökandet om internationellt skydd, innan en inlämnad ansökan registreras, utgör ett väsentligt led i förfarandet för beviljande av sådant skydd och om att medlemsstaterna inte utan giltiga skäl får försena att en sådan ansökan görs. Medlemsstaterna är tvärtom skyldiga att se till att de berörda personerna har möjlighet att göra en ansökan, inklusive vid gränserna, så snart de ger uttryck för en önskan att göra detta.**

Domstolen bekräftar för det andra att, såsom den nyligen redan slagit fast,⁹ **den skyldighet som ålagts personer som ansöker om internationellt skydd att stanna kvar i ett av transitområdena under hela förfarandet för prövning av deras ansökningar utgör ett förvar i mottagandedirektivets mening.¹⁰** Mot denna bakgrund slår domstolen fast att detta system för förvar även gäller andra fall än för vilka förvar föreskrivs i unionsrätten och inte är förenat med de garantier som normalt ska gälla i detta sammanhang.

De fall i vilka en person som ansöker om internationellt skydd får tas i förvar anges nämligen uttömmande i mottagandedirektivet.¹¹ Efter att ha undersökt vart och ett av dessa finner domstolen att det ungerska systemet inte kan hänföras till något av dem. Domstolen undersöker särskilt det fallet att en medlemsstat får ta en person som ansöker om internationellt skydd i förvar i syfte att fatta beslut om hans eller hennes rätt att resa in i landet. En person får nämligen tas i förvar i samband med förfaranden som genomförs vid gränsen, i syfte att innan den berörda personen ges rätt att resa in i landet kontrollera huruvida ansökan ska avvisas eller avslås av vissa bestämda skäl.¹² **Domstolen anser emellertid att de villkor under vilka det är tillåtet att ta sökande i förvar i samband med dessa gränsförfaranden inte är uppfyllda i förevarande fall.**

Domstolen påpekar vidare att det i förfarande- och mottagandedirektiven bland annat föreskrivs att beslut om förvar måste fattas skriftligen och vara motiverade,¹³ att de särskilda behoven hos sökande som identifierats som utsatta och i behov av särskilda förfarandegarantier ska beaktas, så att de ges "det stöd som behövs",¹⁴ och att underåriga tas i förvar endast som en sista utväg.¹⁵

⁷ Dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) och [C-925/19 PPU](#); se även pressmeddelande nr 60/20.

⁸ Denna skyldighet framgår av artikel 6 i mottagandedirektivet, jämförd med artikel 3 i samma direktiv.

⁹ Den ovannämnda domen av den 14 maj 2020.

¹⁰ Artikel 2 h i detta direktiv.

¹¹ Artikel 8.3 första stycket i detta direktiv.

¹² Artikel 8.3 första stycket c i mottagandedirektivet och artikel 43 i förfarandedirektivet.

¹³ Artikel 9.2 i mottagandedirektivet.

¹⁴ Artikel 24.3 i förfarandedirektivet.

¹⁵ Artikel 11.2 i mottagandedirektivet.

Med hänsyn till bland annat att **det system för förvar i transitområdena som föreskrivs i den ungerska lagstiftningen**, vilket gäller alla sökande utom ensamkommande barn under 14 år, är generellt och automatiskt tillämpligt, **kan detta system inte anses ge sökande möjlighet att komma i åtnjutande av dessa garantier.**

Domstolen **avfärdar** vidare **Ungerns argument om att migrationskrisen gjorde det berättigat att avvika från vissa av bestämmelserna i förfarande- och mottagandedirektiven, för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten** i enlighet med artikel 72 FEU.¹⁶ Domstolen erinrar i detta sammanhang om att denna artikel ska tolkas restriktivt. Den anser att Ungern inte på ett tillfredsställande sätt har visat att det var nödvändigt för den att använda sig av denna artikel. Domstolen framhåller dessutom att det i förfarande- och mottagandedirektiven redan har tagits hänsyn till den situationen att en medlemsstat ställs inför en mycket betydande ökning av antalet personer som ansöker om internationellt skydd, genom att det dessa direktiv föreskrivs särskilda bestämmelser som ger möjlighet att avvika från vissa av de bestämmelser som normalt ska tillämpas.

Domstolen slår för det tredje fast att Ungern **har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt återvändandedirektivet, eftersom det enligt den ungerska lagstiftningen är tillåtet att avlägsna tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, utan att de förfaranden och garantier som föreskrivs i detta direktiv först har iakttagits.**¹⁷ Domstolen påpekar i detta sammanhang att dessa tredjelandsmedborgare eskorteras med tvång av polisen, från den ena sidan av ett stängsel som uppförts några meter från gränsen till Serbien, till en markremsa som inte har någon som helst infrastruktur. Detta tvångsvisa förflyttande av personer kan enligt domstolen likställas med ett avlägsnande i den mening som avses i återvändandedirektivet, eftersom de berörda personerna i praktiken inte har något annat val än att därefter lämna Ungern för att bege sig till Serbien. Domstolen erinrar i detta sammanhang om att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet och som omfattas av återvändandedirektivets tillämpningsområde ska bli föremål för ett återvändandeförfarande, varvid de materiella garantier och förfarandegarantier som föreskrivs i detta direktiv ska iakttas, innan personen i fråga i förekommande fall avlägsnas, varvid avlägsnande med tvång endast ska ske som en sista utväg. Av skäl som är analoga med dem som angetts ovan avfärdar domstolen vidare Ungerns argument om att den enligt artikel 72 FEUF hade rätt att avvika från de materiella garantier och förfarandegarantier som föreskrivs i återvändandedirektivet.

Domstolen anser för det fjärde att **Ungern inte har iakttagit rättigheten**, som i princip tillkommer varje person som ansöker om internationellt skydd enligt förfarandedirektivet, **att stanna kvar i den berörda medlemsstaten fram till dess att den föreskrivna fristen för att ge in ett överklagande av beslutet om avvisning eller avslag av ansökan har löpt ut, eller, för det fall att ett överklagande har getts in, till dess att överklagandet har avgjorts.**¹⁸ Domstolen konstaterar nämligen att den ungerska lagstiftningen innebär att utövandet av denna rättighet, när det har tillkännagetts att det föreligger en "krissituation orsakad av massinvandring", är beroende av att vissa villkor är uppfyllda, vilka även om de inte nödvändigtvis är oförenliga med unionsrätten inte föreskrivs på ett så klart och precist sätt att de berörda personerna kan få kännedom om det exakta innehållet i sin rättighet och att det kan prövas huruvida dessa villkor är förenliga med förfarande- och mottagandedirektiven.

PÅPEKANDE: En talan om fördragsbrott riktar sig mot en medlemsstat som inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt unionsrätten. En sådan talan kan väckas av kommissionen eller en annan medlemsstat. Om domstolen slår fast att fördragsbrott föreligger, är staten skyldig att omedelbart följa domen.

¹⁶ I denna artikel föreskrivs att bestämmelserna i avdelning V i EUF-fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, bland vilka bestämmelserna om internationellt skydd ingår, inte ska påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

¹⁷ Dessa garantier föreskrivs särskilt i artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i återvändandedirektivet.

¹⁸ Artikel 46.5 i förfarandedirektivet.

Om kommissionen anser att medlemsstaten har underlåtit att följa domen, får den väcka en ny talan och begära att ekonomiska sanktioner ska utdömas. Om en medlemsstat har underlåtit att underrätta kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits för att införliva ett direktiv, kan domstolen emellertid redan i samband med den första domen om fördragsbrott utdöma en ekonomisk sanktion, om kommissionen har begärt detta.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Domen i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Bilder från uppläsningen av domen finns tillgängliga på "[Europe by Satellite](#)" ☎ +32 2 2964106.