

Överföringar till Ungern i enlighet med Dublinförordningen

RS/010/2022



Fastställelsebeslut: RA/070/2022			Version 1.0
Beslutsdatum: 2022-11-11			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2022-11-11			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2023-03-30	2.0	3.3	RA/021/2023
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund.....	3
2.	Nu aktuell situation i Ungern	4
2.1	Asylförfarandet med fokus på situationen för personer som överförs till Ungern i enlighet med Dublinförordningens bestämmelser	4
2.1.1	Ambassadförfarandet.....	4
2.1.2	Efterföljande ansökan.....	5
2.1.3	Tidigare avslag på ansökan om asyl	6
2.2	Mottagningsvillkoren.....	6
3.	Rättslig bedömning.....	6
3.1	Villkoren i artikel 3.2 Dublinförordningen är inte uppfyllda	6
3.2	Överföringar till Ungern bör inte ske	7
3.3	Förfarande.....	7

1. Bakgrund

I rättslig kommentar angående överföringar till Ungern i enlighet med Dublinförordningen (SR 06/2019) bedömdes att det fanns välgrundade skäl att anta att det föreligger sådana systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren i Ungern som avses i artikel 3.2 i Dublinförordningen¹. Bristerna bedömdes medföra en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Mot bakgrund av detta ansågs det inte vara möjligt att överföra asylsökande till Ungern.

Vad gäller asylförfarandet bedömdes det i tidigare rättslig kommentar föreligga brister i detta, bl.a. då Ungern hade infört en ny nationell bestämmelse genom en ny grund för att avvisa en asylansökan. Bestämmelsen avsåg asylsökande som kommit till Ungern via ett s.k. säkert transitland (t.ex. Serbien) och innebar att en person som överfördes till Ungern i enlighet med Dublinförordningen kunde komma att få sin ansökan avvisad. Denna nya grund stred mot den uttömmande uppräknings i artikel 33.2 asylprocedurdirektivet och är således oförenlig med EU-lagstiftningen.²

Vad gäller mottagningsförhållandena för asylsökande i Ungern innebar de ändringar i lagstiftning som skedde till följd av det nationella kristillståndet att i princip samtliga asylsökande, inklusive personer som kunde komma att bli föremål för en överföring till Ungern enligt Dublinförordningen, hölls i de två transitzonerna Rözske och Tompa som gränsar till Serbien under den tid deras asylansökan behandlades. Förvarstagandet av asylsökande i de ungerska transitzonerna ansågs på flera grunder vara i strid med mottagandedirektivets³ och asylprocedurdirektivets bestämmelser.⁴ I tidigare rättslig kommentar ansågs således hållandet i transitzonerna utgöra de facto-förvar.

Mot bakgrund av ny landinformation finns anledning att göra en förnyad bedömning av situationen för personer som kan komma att överföras till Ungern i enlighet med Dublinförordningens bestämmelser.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

⁴ Ungern hade vid tidpunkten för föregående SR 06/2019 även fällts i Europadomstolen för flera kränkningar mot Europakonventionen för mänskliga rättigheter i ett mål avseende två asylsökande. Se Europadomstolens dom den 14 mars 2017 i mål Ilias och Ahmed mot Ungern (ansökan nr 47287/15).

Till grund för aktuellt ställningstagande ligger följande rapport i det fall inte annat anges löpande i texten:

Country Report: Hungary, Hungarian Helsinki Committee (HHC), Asylum Information Database (AIDA), 2021, uppdaterad april 2022.

2. Nu aktuell situation i Ungern

Det nationella kristillstånd som infördes i Ungern år 2015 råder fortfarande i landet. Under den tid det nationella kristillståndet råder har speciella bestämmelser införts för tredjelandsmedborgare som passerat gränsen till Ungern irreguljärt, eller som befinner sig i Ungern samt för asylsökande i landet. Det nationella kristillståndet har därmed inneburit att man från ungerskt håll har frångått flera av unionslagstiftningens bestämmelser om asyl.

2.1 Asylförfarandet med fokus på situationen för personer som överförs till Ungern i enlighet med Dublinförordningens bestämmelser

De ovan nämnda transitzonerna har nu lagts ned (se mera om detta under avsnitt 2.2.) och det har införts ett nytt asylsystem i Ungern med ett så kallat ambassadförfarande. Det nya asylsystemet infördes den 26 maj 2020 och trädde formellt i kraft den 18 juni 2020. Ambassadförfarandet gällde initialt till den 31 december 2020 men har sedermera förlängts och gäller nu till och med den 31 december 2022. I asylsystemet är det främst följande aspekter som ter sig problematiska vad gäller potentiella överföringar till Ungern.

2.1.1 Ambassadförfarandet

Enligt det nya ambassadförfarandet kan en ansökan om asyl i Ungern **enbart** lämnas in efter att myndigheten för asyl godkänt en sökandes avsiktsförklaring. En sådan avsiktsförklaring kan bara lämnas vid den ungerska ambassaden i Kiev (Ukraina) eller i Belgrad (Serbien). Detta förfarande gäller för *samtliga* asylsökande *utom om* man tillhör något av följande undantag:

- person som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande (och önskar söka status som flykting).
- familjemedlem till person som innehar status som flykting eller som innehar subsidiärt skydd.
- person som befinner sig i förvar, häkte eller fängelse, utom för de som har passerat gränsen till Ungern illegalt.⁵

⁵ Se UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), How to seek asylum in Hungary? - UNHCR, [url](#)

Av ovannämnda kan utläsas att en person som överförs till Ungern i enlighet med Dublinförordningen inte tillhör ett av nämnda undantag. En person som lämnar in en ansökan om asyl inifrån landet, utan att tillhöra ett av undantagen, mottar ett avslagsbeslut från den ansvariga myndigheten NDGAP.⁶ Detta går inte att överklaga.

Sedan införandet av det nya systemet har enbart 12 personer som lämnat en avsiktsförklaring vid en ambassad tillåtit resa in i Ungern för att ansöka om asyl, varför det i princip framstår som omöjligt att överhuvudtaget beviljas inresa till landet för att ansöka om asyl. Under år 2021 mottog Ungern 1400 begäran från andra medlemsstater och enbart en överföring skedde till Ungern från en annan medlemsstat.⁷

UNHCR har riktat kritik mot det nya asylsystemet⁸ och den 30 oktober 2020 inledde EU-kommissionen ett överträdelseförfarande mot Ungern angående landets asyllagstiftning.⁹ Likaså beslutade EU-kommissionen i juli 2021 att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen då Ungerns asyllagstiftning anses vara i strid bestämmelserna i asylprocedurdirektivet på så vis att det begränsar tillgången till asylprocessen.¹⁰

2.1.2 Efterföljande ansökan

För en person som antingen uttryckligen, eller implicit har *återtagit sin ansökan* om asyl föreligger enligt ungersk lagstiftning inte någon rätt att fortsätta asylprocessen vid ett återvändande till landet. Det innebär att för personer som överförs till Ungern kommer ansökan om asyl behandlas som en efterföljande ansökan där nya fakta och uppgifter för relevans för prövningen behöver presenteras av sökanden.

Förfarandet strider direkt mot artikel 18.2 andra stycket i Dublinförordningen. I nämnda artikel framgår att den ansvariga medlemsstaten, i det fall den hade beslutat att avbryta prövningen av en ansökan efter det att den dragits tillbaka av den sökande före avgörande i sak i första instans, ska säkerställa att den sökande har rätt att begära att prövningen av hans eller hennes ansökan slutförs eller ges rätt att lämna in en ny ansökan om internationellt skydd. Den nya ansökan ska inte behandlas som en efterföljande ansökan enligt asylprocedurdirektivet.¹¹

⁶ Immigration and Asylum Office/National Directorate-General for Aliens Policing

⁷ Se avsnitt 2.2, sid. 44 i rapport från HHC.

⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Position on Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger, June 2020, [Refworld | UNHCR Position on Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger](#).

⁹ European Commission, October infringement package: key decision, 30 October 2020, [October infringements package: key decisions \(europa.eu\)](#).

¹⁰ European Commission, Commission refers Hungary to the Court of Justice of the European Union for unlawfully restricting access to the asylum procedure, 15 July 2021, [Commission refers HUNGARY \(europa.eu\)](#).

¹¹ Se artikel 2 (q), artikel 33 och artikel 40 i Asylprocedurdirektivet där det står mer om efterföljande ansökningar.

2.1.3 Tidigare avslag på ansökan om asyl

Det framgår av artikel 18.2 i Dublinförordningen att den ansvariga medlemsstaten ska säkerställa att den berörda personen har eller har haft tillgång till ett effektivt rättsmedel i enlighet med asylprocedurdirektivets bestämmelser om ansökan endast har avslagits i första instans.¹²

Vad gäller asylprocessen i Ungern avbryts den om den sökande inte har överklagat beslutet inom överklagandefristen. Den sökande har rätt att överklaga beslutet till dess att det har vunnit laga kraft. I fall där ett beslut om avslag har fattats i den sökandes frånvaro finns frågetecken kring om Ungern lever upp till rätten till effektivt rättsmedel eftersom en sökande som kommer återvänder till Ungern inte ges rätt att överklaga avslagsbeslutet varför det således synes vinna laga kraft utan att det har delgivits den sökande.¹³

2.2 Mottagningsvillkoren

I maj 2020 fann EU-domstolen i avgörandet i C-924/19 PPU m.fl. att förhållandena i Ungerns transitzoner Röszke och Tompa var att anse som förvar i den mening som avses i mottagandedirektivet och återvändandedirektivets¹⁴ mening och att Ungern handlat i strid med EU-rätten. Ungern har numera stängt dessa transitzoner och asylsökande finns numera i öppna mottagningsanläggningar.

Genom införandet av det nya asylsystemet har dock antalet asylsökande i mottagningsanläggningarna varit extremt begränsat på grund av det låga antalet asylsökande i landet. Sedan nedläggningen av transitzonerna har det därmed enbart funnits ett fåtal asylsökande i de öppna mottagningsanläggningarna.

Enligt ungersk lagstiftning är personer som är förstagångsasylsökande, liksom personer som kommer till Ungern via ambassadförfarandet, berättigade till materiella mottagningsvillkor och annat stöd för att säkerställa en rimlig levnadsstandard fram till dess att asylprocessen har avslutats.

3. Rättslig bedömning

3.1 Villkoren i artikel 3.2 Dublinförordningen är inte uppfyllda

Som ovan nämnts, har de transitzoner som har kritiserats av bl.a. EU-domstolen för att utgöra förvar i strid med EU-rätten, avskaffats. Det innebär att sökande som överförs till Ungern inte längre kommer hänvisas till att lämna in sin asylansökan i transitzonerna och hållas i förvar där.

¹² Se artikel 46 i nämnda direktiv.

¹³ Se avsnitt 2.7, sid. 48 i rapport från HHC.

¹⁴ 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.

En sökande som tas emot av ungerska myndigheter inom ramen för en förstagångsansökan eller ambassadförfarandet kommer således att tas emot i ordinarie mottagningscentra under tiden asylansökan behandlas. Vad gäller mottagningsförhållandena i dessa har inte framkommit att de inte skulle uppfylla mottagandedirektivets krav. Migrationsverkets bedömning är därmed att de brister som tidigare har funnits i mottagningsystemet i Ungern inte längre kvarstår varför det inte kan anses finnas några systematiska brister i mottagningsförhållandena i landet. Mot bakgrund av detta bedöms kravet på sådana systematiska brister i asylförfarandet och mottagningsvillkoren i Ungern som avses i artikel 3.2 i Dublinförordningen inte vara uppfyllda. Det finns därmed inte skäl att inte genomföra överföringar till Ungern på denna grund.

3.2 Överföringar till Ungern bör inte ske

Vad gäller asylförfarandet kan konstateras att ungerska myndigheter genom införandet av ambassadförfarandet kraftigt har begränsat tillgången till asylprocessen då den stora majoriteten av asylsökande inte ges möjlighet att överhuvudtaget resa in eller att ansöka om asyl inifrån Ungern. Då personer som överförs från en medlemsstat till i Ungern i enlighet med Dublinförordningens bestämmelser inte tillhör ett av de tre undantag som medges möjlighet att ansöka om asyl inifrån landet finns anledning att ifrågasätta om personer som överförs till Ungern överhuvudtaget kommer att få tillgång till asylprocessen efter en överföring dit.

Även för det fall en person som överförs till Ungern *skulle* ges möjlighet att fortsätta asylprocessen inifrån landet kan konstateras att ansökan, för personer som implicit eller uttryckligen återtagit denna, skulle behandlas i strid med Dublinförordningens bestämmelser eftersom asylansökan då behandlas som en efterföljande ansökan och inte som en förstagångsansökan. Till detta förekommer oklarheter gällande huruvida asylsökande, vars ansökan om asyl avslagits i första instans, vid ett återvändande till Ungern har rätt till ett effektivt rättsmedel i enlighet med Dublinförordningens och asylprocedurdirektivets bestämmelser.¹⁵

Mot bakgrund av ovanstående finns stor anledning att ifrågasätta om och i vilken omfattning en asylsökande, efter överföring till Ungern, kan få tillgång till asylprocessen varför Migrationsverket bedömer att inga överföringar till Ungern får ske tills vidare.

3.3 Förfarande

I de fall Ungern bedöms vara ansvarig medlemsstat ska Migrationsverket fortsätta ställa begäran och fatta överföringsbeslut om Ungern fastställs som ansvarig medlemsstat. Överföringsbesluten får dock inte verkställas så länge förhållandena i landet kvarstår. Samtliga överföringsbeslut till Ungern i enlighet med Dublinförordningen ska därför inhiberas tills vidare.

¹⁵ Se artikel 46 i asylprocedurdirektivet.

Beslut om inhibition fattas med stöd av Migrationsverkets allmänna inhibitionsrätt i 12 kap. 13 § utlänningslagen. Ett sådant beslut har inte suspensiv effekt från tidpunkten då det fattas och överföringsfristen enligt artikel 29.1 DF avbryts därmed inte.¹⁶

¹⁶ Se gällande styrning i RS/003/2021, Överklagandeprocessen i Dublinförordningen och i svensk rätt.