



Flygtningenævnet
Adelgade 11-13
1304 København K

1. Indledning

Flygtningenævnet anmodede den 9. oktober 2015 Udlændingestyrelsen om at undersøge, om Ungarn fortsat modtager Dublin-returnees fra de øvrige medlemsstater, om andre medlemsstater aktuelt udsender Dublin-returnees til Ungarn, og om det har betydning, at overførslen sker på baggrund af en accept by default.

Videre anmodede nævnet styrelsen om at søge belyst, om Ungarn fortsat opfylder sine internationale forpligtelser, herunder for så vidt angår adgang til asylproceduren, indkvartering, indkvarteringsforhold, behandling af særligt sårbare personer og frihedsberøvelse.

Udlændingestyrelsen har forstået det således, at det ønskes belyst, om Ungarn opfylder sine internationale forpligtelser i forhold til Dublin-forordningen.

På baggrund af Flygtningenævnets anmodning har Udlændingestyrelsen undersøgt, om de øvrige nordiske lande anvender Dublin-forordningen i forhold til Ungarn, jf. nærmere nedenfor under punkt 2.

Endvidere har styrelsen gennemgået den omtale af afsagte domme i Tyskland, Østrig, Luxembourg og Nederlandene, som bl.a. er modtaget gennem nyhedsbrev udsendt af ELENA (the European Legal Network on Asylum).

For så vidt angår spørgsmålet om Ungarns overholdelse af international forpligtelser i henhold til Dublin-forordningen har Udlændingestyrelsen indhentet oplysninger fra EASO og direkte fra de ungarske myndigheder. Desuden har styrelsen inddraget oplysninger fra EU-kommissionen og fra Den Europæiske Menneskerettighedskommissærs intervention i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols behandling af sagerne S.O. mod Østrig (44825/15) og A.A. mod Østrig (44944/15) vedrørende overførsel af to asylansøgere fra Østrig til Ungarn jf. Dublin-forordningen. Dette er der nærmere redegjort for nedenfor under punkt 3.

2. Andre landes anvendelse af Dublin-forordningen i forhold til Ungarn.

2.1. De nordiske lande

På baggrund af Flygtningenævnets forespørgsel foretog Udlændingestyrelsen den 14. oktober 2015 en høring til Dublin-enhederne i Norge, Sverige og Finland. Landene blev anmodet om at oplyse, om de fortsat sender anmodninger

29. januar 2016

Udlændingestyrelsen

Ryesgade 53
2100 København Ø
Tlf.: 35 36 66 00

www.nyidanmark.dk

Sagsnummer 15/209213

til Ungarn samt overfører udlændinge til Ungarn, jf. Rådets Forordning nr. 604/2013 (Dublin-forordningen), og om det har betydning for overførslen, om Ungarn har accepteret by default.

Udlændingestyrelsen har den 14. oktober 2015 modtaget høringsvar fra de nordiske lande samt en opdateret status af henholdsvis den 2. og 3. december 2015 samt den 27. januar 2016.

Sverige

Sverige har den 14. oktober 2015 oplyst; *"an intensive analysis of the situation in Hungary is ongoing in Sweden foremost by our legal department. At the moment there is no formal halt to any Dublin related procedures towards Hungary (i.e initiating the procedure or transferring persons). However we do not prioritise Hungary cases during this phase of analysis, we focus on other countries"*.

Den 2. december 2015 har Sverige oplyst; *"still no change in Sweden's policy concerning transfers to Hungary, i.e. transfers are taking place and our legal department is still analyzing continually"*.

Den 27. januar 2016 har Sverige oplyst; *"still no change in Sweden's policy concerning transfers to Hungary"*.

Norge

Norge har den 14. oktober 2015 oplyst; *"at the Directorate of Immigration (UDI) we do request Hungary and we also make decisions on transferring asylum seekers to Hungary in accordance with Regulation (EC) no 604/2013. Whether Hungary has accepted by default or not is not relevant since we don't ask Hungary for any specific assurances or guarantees. The Immigration Appeals Board (UNE) has given suspensive effect. Though they are looking into each case individually, we have noticed that since September all cases have been given suspensive effect. There are no final decisions as of yet"*.

Den 3. december 2015 har Norge oplyst; *"please be advised that our reply from the 14th of October is still valid. There is no final decision from our Appeals Board as of yet in any of the cases"*.

Finland

Finland har den 14. oktober 2015 oplyst; *"yes, Finland does request and effectuate transfers to Hungary. However, the practical transfer arrangements are often difficult due to Hungary's limited capacity to receive transfers. If we don't receive a reply (which is very often the case), we consider the request as accepted by default and will effectuate the transfer on that basis"*.

Den 2. december 2015 har Finland oplyst; *“as an update I can add that the Helsinki administrative court has, since November, systematically suspended all transfers to Hungary. It seems that the Court is considering its position vis à vis Hungary and we are waiting to receive the decisions on the pending cases. We will inform you if the upcoming decisions bring changes to our practice”*.

Det kan således konstateres, at de tre lande fortsat sender anmodninger til Ungarn, jf. Dublin-forordningen, og at udsendelser fra Sverige til Ungarn fortsat effektueres. I Norge og Finland har de relevante klageinstanser suspenderet udsendelser til Ungarn, mens det overvejes, om der fortsat kan ske overførsler til Ungarn, jf. Dublin-forordningen.

2.2. Sammenfatning fra ELENA om domme i andre lande

Udlændingestyrelsen har løbende orienteret sig om domme i andre medlemsstater bl.a. gennem nyhedsbrev udsendt af ELENA. Det bemærkes, at nyhedsbrevet ikke omtaler alle afgørelser fra myndighederne i de pågældende lande, og at det således ikke ud fra nyhedsbrevet alene kan konstateres, hvorledes det pågældende land generelt forholder sig til spørgsmålet om anvendelse af Dublin-forordningen i relation til Ungarn. Vi skal endvidere bemærke, at vi ikke er bekendt med kriterierne for udvælgelse af domme i nyhedsbrevet fra ELENA, og vi har dermed heller ikke kendskab til, hvorvidt dommene er repræsentative i forhold til de pågældende landes domspraksis.

Tyskland

Nyhedsbrevet omtaler flere afgørelser, hvor tyske domstole¹ i juli og august 2015 i første instans har standset udsendelser til Ungarn, jf. Dublin-forordningen, på grund af mangler i asylproceduren og modtageforholdene.

Ifølge omtalen har domstolene vurderet, at der var en formodning for alvorlige mangler i modtagerforholdene i Ungarn, fordi den ungarske Dublin-enhed havde meddelt de andre medlemsstater, at deres kapacitet var udtømt. Videre har domstolene lagt til grund, at der var risiko for refoulement, jf. den ungarske lovændring om at anse Serbien for et sikkert tredjeland, at der var systematisk og vilkårlig frihedsberøvelse af asylansøgere, herunder Dublin-returnees og sårbare personer, samt ringe forhold under frihedsberøvelsen. Derudover blev det lagt til grund, at der manglede adgang til en effektiv asylprocedure.

Som eksempel kan nævnes afgørelse af 3. september 2015, hvor the Administrative Court of Dusseldorf suspenderede en overførsel fra Tyskland til Un-

¹ VG Frankfurt 3 L 169/15.A, 7 August 2015; VG Munich M 22 S 15.50169, 4 August 2015; VG Cologne 20 L 1735/15.A 4 August 2015, VG Cologne 3 K 2005/15.A, 30 July 2015; VG Hannover 6 B 3050/15, 27 July 2015; VG Kassel 6 L 117/2015, 24 July 2015; VG Potsdam 6 L 356/15.A, 20 July 2015; VG Cottbus 5 L 352/15.A, 17 July 2015

garn, jf. Dublin-forordningen², og besluttede, at det måtte undersøges nærmere, om asylansøgeren i den konkrete sag risikerede refoulement.

Østrig

Den 8. september 2015 besluttede the Federal Administrative High Court of Austria, at Ungarn ikke kunne anses for sikkert for en afghansk kvindelig asylansøger med depression og fem mindreårige børn³.

Domstolen lagde bl.a. vægt på, at situationen var markant ændret i Ungarn. I vurderingen indgik retspraksis fra Tyskland, oplysninger fra EASO vedrørende modtagelseskapaleteten i Ungarn samt problemerne som følge af det markant stigende antal asylansøgninger, samt endelig den ungarske Dublin-enheds meddelelse om at suspendere overførsler til Ungarn.

Luxembourg

Den 17. september 2015 annullerede the Administrative Tribunal of Grand-Duchy i Luxembourg en overførsel af en asylansøger til Ungarn, jf. Dublin-forordningen⁴.

Domstolen vurderede, at der på daværende tidspunkt var systematiske fejl i asylproceduren og modtageforholdene for asylansøgere i Ungarn. Der blev bl.a. lagt vægt på, at Ungarn var blevet overvældet af antallet af asylansøgere og derfor ikke længere kunne overholde sine forpligtelser. Ungarn kunne hverken sikre en rettidig og effektiv adgang til asylproceduren eller tilstrækkelig modtagelse, og dette inkluderede også udlændinge overført til Ungarn i henhold til Dublin-forordningen.

Nederlandene

Den 26. november 2015 gav Raad van State i Nederlandene (den højeste administrative domstol i Nederlandene) medhold i en klage over overførsel til Ungarn, jf. Dublin-forordningen, indgivet af to asylansøgere⁵.

Domstolen fandt, at de nederlandske myndigheder havde pligt til at undersøge, om udsendelse til Ungarn, jf. Dublin-forordningen, ville udgøre en krænkelse af artikel 3 af EMRK.

² 22L2944/15.A

³ Ra 2015/18/0113

⁴ [decision no. 36966](#)

⁵ [case 201507248/1](#) og case 201507322/1

3. Belysning af Ungarns opfyldelse af sine internationale forpligtelser

3.1 Indledning

I dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol den 3. juli 2014 i sagen Mohammadi mod Østrig er det lagt til grund, at der ikke efter de daværende baggrundsoplysninger om forholdene for asylansøgere og Dublin-returnees i Ungarn var indikationer på systemmæssige mangler i det ungarske asylsystem.

Efterfølgende har der i 2015 været et stort antal udlændinge, som er indrejst ulovligt i Ungarn, samt et stort antal udlændinge, som har søgt om asyl.

Ungarn foretog en række ændringer i den ungarske udlændingelov, som trådte i kraft henholdsvis den 1. august 2015 og den 15. september 2015. Det er bl.a. blevet muligt at afvise asylansøgere til Serbien som sikkert tredjeland, hvis de indrejser i Ungarn fra Serbien og har haft mulighed for at indgive en ansøgning om asyl der. Der er endvidere med lovændringerne indført en særlig hasteprocedure for visse asylansøgninger, som er tilladt indgivet i Ungarn. Videre er der fastsat kortere klagefrister over afgørelser om afvisning samt om afslag på asyl samt en kortere sagsbehandlingsfrist for asylsagsbehandlingen. Endelig tillægges der ikke automatisk opsættende virkning i klagesager.

3.2 EASO

Den 26. oktober 2015 rettede Udlændingestyrelsen henvendelse til EASO for at høre, om de efter deres udgivelse af "*Description of the Hungarian asylum system*" i juni 2015 havde modtaget nye oplysninger vedrørende situationen for asylansøgere, som blev overført til Ungarn jf. Dublin-forordningen herunder adgang til asylproceduren, indkvartering, behandling af særligt sårbare personer og frihedsberøvelse.

Styrelsen modtog den 12. november 2015 høringssvar fra EASO, som oplyste, at *"EASO has no new information regarding the situation for asylum seekers are transferred to Hungary under the Dublin regulation (including access to asylum procedure, accommodation, treatment of vulnerable applicants and detention), obtained directly by EASO after the publication of the paper you mentioned. Therefore we are not in a position to make any statement regarding those aspects of the current state of play of the Hungarian asylum system other than to note that data provided to us under EPS shows that the Hungarian reception system does not appear to be currently (September) overcrowded due to the very high number of withdrawn applications. It is quite possible however that the recent (mid October) changes in Hungarian law, the closing of the green border with Serbia and Croatia, and the application of the safe third country concept, may have resulted in changes in national practice of*

relevance to the question. For information on this we suggest you contact the Hungarian authorities directly”.

3.3. EU-Kommissionen

EU-Kommissionen har den 10. december 2015 sendt en åbningsskrivelse til Ungarn.

Det fremgår af pressemeddelelsen fra Kommissionen samme dag, at “the Commission has found the Hungarian legislation in some instances to be incompatible with EU law (specifically, the recast Asylum Procedures Directive (Directive 2013/32/EU) and the Directive on the right to interpretation and translation in criminal proceedings (Directive 2010/64/EU)).

Det fremgår videre af pressemeddelelsen, at Kommissionen har anført, at:

“...regarding the asylum procedures, the Commission is concerned that there is **no possibility to refer to new facts and circumstances** in the context of appeals and that Hungary is **not automatically suspending decisions in case of appeals** - effectively **forcing applicants to leave their territory** before the time limit for lodging an appeal expires, or before an appeal has been heard. The recast Asylum Procedures Directive establishes common procedures for granting and withdrawing international protection and sets clear rules on how to apply for asylum. It applies to all applications for international protection made in the territory, including at the border, in the territorial waters or in the transit zones of the Member States”.

“...regarding **rights to translation and interpretation**, the Commission is concerned the Hungarian law on fast-tracked criminal proceedings for irregular border crossings **does not respect provisions** of the Directive on the **right to interpretation and translation** in criminal proceedings, which ensures that every suspect or accused person who does not understand the language of the proceedings is provided with a written translation of all essential documents, including any judgment”.

“... on the fundamental right to an effective remedy and to a fair trial under Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the EU, there are concerns as to the fact that under the new Hungarian law dealing with the judicial review of decisions rejecting an asylum application a personal hearing of the applicants is optional. **Judicial decisions taken by court secretaries (a sub-judicial level)** lacking judicial independence also seem to be in breach of the Asylum Procedures Directive and Article 47 of the Charter”.

Det fremgår af pressemeddelelsen af 10. december 2015, at Ungarn har 2 måneder til at besvare Kommissionens åbningsskrivelse.

3.4. Menneskerettighedskommissærens bemærkninger

Den 17. december 2015 indgav Menneskerettighedskommissæren sine bemærkninger til sagerne S.O. mod Østrig (44825/15) og A.A. mod Østrig (44944/15), som verserer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Sagerne omhandler to asylansøgere, som skal overføres fra Østrig til Ungarn jf. Dublin-forordningen.

Domstolen havde den 28. september 2015 inviteret kommissæren til at intervenere i sagerne som tredjepart, da kommissæren som følge af de ungarske lovændringer på udlændinge- og asylområdet havde besøgt Ungarn i perioden den 24. november til den 27. november.

Kommissæren konkluderede i sine bemærkninger i sagerne S.O. mod Østrig og A.A. mod Østrig:

“The current asylum law and practice in Hungary are not in compliance with international and European human rights standards. At the moment, virtually nobody can access international protection in Hungary. The asylum procedure is too expedited and lacks essential safeguards; the use of asylum detention and the detention conditions are problematic; and the general negative climate against migrants fostered by the authorities is not conducive to the integration of asylum seekers and refugees in Hungarian society. All of the above has a serious negative impact on the conditions of reception of Dublin returnees”.

“A considerable proportion of those returned to Hungary under the Dublin III Regulation are currently detained. The detention regime is very restrictive, a circumstance which the Commissioner considers cannot be reconciled with the fact that asylum seekers are not criminals and should not be treated as such. The material conditions of detention are also reported to be substandard. Furthermore, the remedies available to challenge detention cannot, in the Commissioner’s view, be considered effective”.

“Due to the introduction of the rule according to which Serbia is to be considered as a safe third country, persons currently returned to Hungary under the Dublin III Regulation do not, as a rule, have their asylum application examined on the merits by the Hungarian authorities, contrary to the latter’s international obligations in matters of asylum. As a result, Dublin returnees to Hungary are exposed to a very high risk of being subject to deportation to Serbia and to onward chain refoulement, with the corresponding risk of treatment contrary to Article 3 of the European Convention on Human Rights”.

3.5. Oplysninger fra Ungarn

De ungarske myndigheder meddelte den 22. juni 2015, at man af tekniske årsager ikke længere ville acceptere Dublin-overførsler fra medlemslandene i en ubestemt periode begyndende fra 23. juni 2015. Videre bad de medlemslandene om at aflyse planlagte overførsler til Ungarn.

Den 23. juni 2015 oplyste de ungarske myndigheder, at man på grund et ekstremt stigende antal indgående anmodninger fra andre medlemsstater og begrænsede ressourcer alene ville besvare anmodninger, hvis der var tale om en afvisning. Hvis medlemsstaterne ikke modtog et svar, havde Ungarn accepteret anmodningerne.

Den 24. juni 2015 uddybede de ungarske myndigheder i en e-mail til alle medlemslandene udmeldingen fra den 22. juni 2015. Det blev understreget, at Ungarn ikke havde suspenderet Dublin-forordningen, men at myndighederne tværtimod prøvede at håndtere situationen efter det drastisk stigende antal indrejsende. De ungarske myndigheder anmodede om tålmodighed og solidaritet i en kortere periode, og om at medlemslandene midlertidigt udsatte overførsler til Ungarn, mens de ungarske myndigheder prøvede at løse de tekniske udfordringer, herunder kapacitetsproblemer, som de havde på daværende tidspunkt. Ungarn understregede desuden, at de ønskede at opfylde EU-reglerne, og at de havde påbegyndt konsultationer med de relevante EU-institutioner for at håndtere den ekstraordinære situation i Ungarn.

Den 3. juli 2015 meddelte de ungarske myndigheder, at de havde løst deres tekniske problemer, men at overførsler til Ungarn kun var muligt efter forudgående aftale af hensyn til kapaciteten.

På baggrund af Flygtningenævnets anmodning af 9. oktober 2015 samt de efterfølgende svar fra bl.a. EASO rettede Udlændingestyrelsen den 19. november 2015 henvendelse til den ungarske ambassade i København med henblik på at få belyst, om asylansøgere overført til Ungarn, jf. Dublin-forordningen, risikerede at blive afvist til et tredjeland, og om ændringer i den ungarske lovgivning i 2015 havde ført til ændringer i national praksis i forhold til asylansøgere overført til Ungarn jf. Dublin-forordningen.

Udlændingestyrelsen har den 30. november 2015 modtaget høringssvar fra den ungarske ambassade i København, hvori det er anført, at det er muligt - samt i overensstemmelse med Dublin-forordningen - at tredjelandsstatsborgere der overføres til Ungarn, jf. Dublin-forordningen, kan blive overført til et sikkert tredjeland, herunder eksempelvis Serbien. Uddrag af den ungarske lovgivning vedrørende asylproceduren efter en overførsel til Ungarn jf. Dublin-forordningen er videre modtaget den 11. december 2015. I uddraget beskrives proceduren for asylansøgninger indgivet i Ungarn henholdsvis før og efter den 1. august 2015. Det oplyses videre, at udsendelse til Serbien sjældent vil blive effektueret på grund af manglende samarbejde med Serbien om tilbagetagelse.

3.6. Rapporter og notater

Udlændingestyrelsen kan henvise til en række rapporter, der er afgivet af forskellige organisationer, herunder Hungarian Helsinki Committee (HHC) og

ECRE. Nedenfor gennemgås i overordnede træk de væsentligste oplysninger herom.

Lovændringerne i den ungarske udlændingelov, som trådte i kraft henholdsvis den 1. august 2015 og den 15. september 2015 er beskrevet af HHC bl.a. i Information Note den 7. august 2015 og den 18. september 2015.

En af lovændringerne vedrører afvisning af asylansøgere til Serbien som sikkert tredjeland. Det fremgår af HHC's Information Note af den 7. august 2015, at Ungarn kan afvise en asylansøger, som indrejser fra Serbien i Ungarn og har haft mulighed for at indgive en ansøgning om asyl der.

Lovændringen er videre beskrevet i rapporten "*Country report: Hungary*" udgivet af ECRE i november 2015, side 23.

Det fremgår af rapporten "*Crossing Boundaries*" udgivet af ECRE den 27. oktober 2015, side 35-36, at asylansøgere, som bliver overført til Ungarn jf. Dublin-forordningen, også vil være omfattet af lovændringen vedrørende afvisning af asylansøgere til Serbien som sikkert tredjeland. Dette er uanset, om ansøger har søgt om asyl i Ungarn før lovændringen den 1. august 2015.

Det har dog i følge rapporten ikke været muligt at få oplysninger fra de ungarske myndigheder om, og i givet fald hvor mange udlændinge, der er blevet overført til Ungarn jf. Dublin-forordningen, som efterfølgende er blevet afvist til Serbien. Det fremgår af samme rapport, at der ifølge oplysninger fra HHC har været en sag, hvor en afghansk asylansøger den 17. september 2015 blev overført til Ungarn fra Schweiz jf. Dublin-forordningen, og hvor de ungarske myndigheder traf afgørelse om at afvise ham til Serbien.

4. Sammenfatning

For så vidt angår spørgsmålet om Ungarn fortsat modtager Dublin-returnees fra de øvrige medlemsstater, og om andre medlemsstater aktuelt udsender Dublin-returnees til Ungarn, kan Udlændingestyrelsen på baggrund af høringsvar fra Norge, Sverige og Finland konstatere, at de tre lande fortsat sender anmodninger til Ungarn jf. Dublin-forordningen. Sverige har videre oplyst, at udsendelser til Ungarn fortsat effektueres. I Norge og Finland har klageinstanser endnu ikke taget stilling til, om der fortsat kan ske overførsler til Ungarn jf. Dublin-forordningen. Udsendelser til Ungarn er suspenderet, mens disse overvejelser pågår.

Der er endvidere i en række konkrete sager i efteråret 2015 afsagt domme i Tyskland, Østrig, Nederlandene og Luxembourg, hvor overførsler til Ungarn, jf. Dublin-forordningen, er blevet suspenderet, da det bl.a. er vurderet, at der ikke er effektiv adgang til asylproceduren i Ungarn.

Som nævnt ovenfor er Udlændingestyrelsen ikke bekendt med kriterierne for udvælgelsen af de refererede domme, ligesom styrelsen heller ikke er bekendt med, hvorvidt dommene er repræsentative for de pågældende landes generelle tilgang til anvendelsen af Dublin-forordningen i relation til Ungarn. Såfremt Flygtningenævnet måtte ønske yderligere oplysninger om praksis i de nævnte lande, er Udlændingestyrelsen gerne behjælpelig en sådan yderligere belysning.

For så vidt angår spørgsmålet om Ungarn fortsat opfylder sin internationale forpligtelser i forhold til Dublin-forordningen, kan Udlændingestyrelsen henvise til EU-Kommissionens ovenfor omtalte åbningsskrivelse af 10. december 2015 til Ungarn. Ungarn har som nævnt 2 måneder til at svare. Åbningsskrivelsen vedrører ikke specifikt Ungarns overholdelse af Dublin-forordningen, men proceduredirektivet.

Udlændingestyrelsen kan endvidere henvise til den ovenfor citerede udtalelse af 17. december 2015 fra Menneskerettighedskommissæren i sagerne S.O. mod Østrig (44825/15) og A.A. mod Østrig (44944/15). Sagerne verserer på nuværende tidspunkt hos Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.