



LANDINFO

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Respons

Ungarn: Mottaksforhold

- Finnes det flere mottak utover de som ligger ved grensen til Serbia? Er de eventuelt utbygget/oppgradert slik at de kan innkvartere samtlige asylsøkere?
- Hvor blir henholdsvis de som returnerer i henhold til Dublinprosedyren og de som kommer og søker asyl på lovlig måte i Ungarn, plassert?
- Hvordan er standarden på mottakene? Finnes det mekanismer for å identifisere sårbare søkere og hvordan blir de plassert?
- Hvor vanlig er det at søkere interneres, og på hvilke grunnlag interneres de?

Bakgrunn

Denne responsen belyser spørsmål knyttet til mottak og mottaksforhold i Ungarn som utlendingsmyndighetene ønsker opplysninger om. Det har i tillegg blitt publisert en respons om asylprosedyrer i Ungarn.

Responsen bygger i hovedsak på informasjon innhentet fra Hungarian Helsinki Committee (HHC) samt The Asylum Information Database (AIDA)¹ sin rapport om Ungarn fra 2018 (Pardavi et al. 2018). Rapporten omfatter informasjon innhentet fra UNHCR, HHC, en rekke NGOer samt ungarske myndigheter. Landinfos respons bygger ellers på informasjon fra Europarådets torturovervåkingskomité (CPT), Ungarns tilsvarende til komiteen, samt rapportering fra Europarådets kommisjonær for menneskerettigheter og FNs spesialrapportør for migranters menneskerettigheter.

Kapasitet til å innkvartere asylsøkere

Alle asylsøkere som ikke har lovlig opphold i Ungarn («right to stay»), med mindre de er enslige mindreårige asylsøkere (EMA) under 14 år, må fremme søknad om asyl fra en av de to transittsonene, og oppholde seg der under asylsaksbehandlingen (HHC, e-post august 2019).

¹ AIDA koordineres av European Council on Refugees and Exiles (ECRE), som for øvrig har redigert AIDAs rapport.

Så lenge det er erklært «state of crisis due to mass migration», er det kun mulig for asylsøkere å fremme søknad om asyl fra disse transittsonene. Dette følger av en lovendring vedtatt i mars 2017 (Europarådets kommisjonær for menneskerettigheter 2019, s. 10).²

Transittsonene i Röszke og Tompa, som begge ligger ved grensen mot Serbia, har kapasitet til henholdsvis 450 og 250 asylsøkere (HHC, e-post august 2019). Rundt 280 asylsøkere oppholdt seg i transittsonene per juli 2019, ifølge FNs spesialrapportør for migranternes menneskerettigheter (FNs spesialrapportør for migranternes menneskerettigheter 2019).

I tillegg til de to transittsonene er det nå kun ett åpent mottak i Vámoszabadi, hvor personer som er innvilget beskyttelse kan bo gratis i 30 dager (HHC, e-post august 2019). Senteret har kapasitet på mellom 200 til 300 personer. På det tidspunktet FNs spesialrapportør for migranternes menneskerettigheter besøkte senteret i juli 2019, var 11 asylsøkere inkludert 5 barn innkvartert der (FNs spesialrapportør for migranternes menneskerettigheter 2019).

Det finnes videre et felles spesialmottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) under 14 år og for EMAer mellom 14 og 18 år som er blitt innvilget beskyttelse. Dette ligger i byen Fót (HHC, e-post august 2019).

I Nyírbátor finnes det ett interneringssenter. Senteret har ikke vært i bruk siden mars 2017, da endringene i asylloven medførte at asylsøkere må oppholde seg i en av de to transittsonene (HHC, e-post august 2019). I rapporten fra AIDA som ble utgitt i 2018, ble det bekreftet at ingen asylsøkere per da oppholdt seg i interneringssenteret (Pardavi et al. 2018, s.79 og 82).³

Den ungarske Helsinki-komiteen har opplyst (HHC, e-post august 2019) at fra slutten av januar 2018, ble antallet asylsøkere som slippes inn i transittsonene fra Serbia redusert til én person per arbeidsdag per sone. Transittsonene i dag kapasitet til å huse alle asylsøkere.

De facto internering i transittsonene

Når en utlending blir sluppet inn i transittsonen og fremmer asylsøknad, fatter myndighetene en beslutning om pålagt oppholdssted, men ikke et formelt vedtak om internering (HHC, e-post av august 2019). Ungarske myndigheter anser derved ikke opphold i transittsonene som internering (Pardavi et al. 2018, s. 80).

AIDA vurderer imidlertid opphold i transittsonene som de facto internering, fordi asylsøkerne ikke har bevegelsesfrihet (Pardavi et al. 2018, s. 80). EU-kommisjonen er av samme oppfatning, og besluttet derfor i 2018 å bringe det de omtaler som en tidsbegrenset internering av asylsøkere i transittsonene uten prosessuelle garantier inn for EU-domstolen, for blant annet brudd på EUs asylmottaksdirektiv (EU-kommisjonen 2019).

² Den erklærte krisetilstanden har blitt forlenget hvert halvår siden 2015, og er nå i kraft til 7. mars 2020 (ECRE 2019).

³ Interneringssentrene som tidligere var operative i Kishunhalas og Békéscsaba er stengt. Det skal for øvrig være tre immigrasjons-interneringsentre på flyplassen i Budapest (Budapest Airport Police Directorate), i Nyírbátor og i Győr for personer som skal returneres («waiting to be deported»). Asylsøkere som ikke lenger har rett til å oppholde seg i Ungarn, blir også holdt der (Pardavi et al. 2018, s. 79). Asylsøkere med avslag blir også holdt i egne sektorer i transittsonene (FNs spesialrapportør for migranternes menneskerettigheter 2019).

Flere saker knyttet til internering i transittsonene avventer beslutning eller endelig beslutning i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) (Europarådets kommisjonær for menneskerettigheter 2019, s. 11).

Ungarske myndigheter har fremholdt at asylsøkerne når som helst kan forlate transittsonene til Serbia. Kommisjonæren for menneskerettigheter i Europarådet påpeker i tilsvar til dette at da blir asylsøknadsprosessen avbrutt og asylsøkerne fratras retten til å søke asyl (Europarådets kommisjonær for menneskerettigheter 2019, s. 10).

De sist returnerte i medhold av Dublin-avtalen ble plassert i transittsonene

Siden ingen blir returnert til Ungarn i medhold av Dublin-regelverket i dag, finnes det heller ikke empiri på hvor returnerte eventuelt ville ha blitt innkvartert. De siste returnerte i medhold av Dublin-regelverket ble imidlertid plassert i transittsonene. Dette er i samsvar med dagens regelverk (HHC, e-post august 2019). De siste Dublin-returene til Ungarn fant sted i mai og juni 2017 fra henholdsvis Frankrike og Sveits, og fra Slovakia i desember 2017 (HHC, e-post august 2019).

AIDAs rapport (Pardavi et al. 2018, s. 82) bekrefter at med unntak av EMAer under 14 år, blir asylsøkere under Dublin-prosedyre alltid plassert i transittsonene. Et annet unntak utover EMAer, er asylsøkere som bor privat (HHC, e-post august 2019).

UNHCR anmodet i april 2017 medlemslandene i Dublin-avtalen om midlertidig å suspendere overføringer av asylsøkere til Ungarn grunnet obligatorisk bruk av transittsonene (UNHCR 2017).⁴

Personer med lovlig opphold kan bo privat mens asylsøknaden er til behandling

Personer som har lovlig opphold i Ungarn («right to stay») når vedkommende fremmer asylsøknad, og som kan fremlegge bevis for oppholdssted og for at han/hun kan fortsette å bo på oppholdsstedet mens asylsøknaden behandles, kan oppholde seg på den adressen mens søknaden behandles. Personer som ikke kan sørge for sitt opphold i Ungarn under søknadsbehandlingen, blir plassert i en av de to transittsonene (HHC, e-post august 2019).

Standarden for asylsøkere

Tilbudene i transittsonene

Asylsøkerne kan bevege seg fritt innenfor sin seksjon i transittsonene og har uinnskrenket tilgang til fellesområdet, som blant annet har TV, bordtennisbord og bønnerom. Det er organisert aktiviteter for voksne. For barn er det organisert skoleklasser på formiddagen med lærere utenfra samt noen fritidsaktiviteter på ettermiddagen, som regel ledet av ansatte fra NGOer. I Rösztke er det lekeplasser for barn (CPT 2018a, s. 25).

Lege er til stede i transittsonene fire timer per arbeidsdag i Rösztke og to timer per arbeidsdag i Tompa, mens en barnelege er til stede i begge transittsonene to ganger per uke. I begge transittsonene får asylsøkerne en helseundersøkelse når de ankommer. Undersøkelsen

⁴ UNHCR viser i en rapport publisert i februar 2019 fortsatt til anbefalingen fra 2017 (UNHCR 2019, s. 32).

Respons Ungarn: Mottaksforhold

gjennomføres av en sykepleier med tolk til stede. Mens medisinalageret i Tompa transittsone er velutstyrt, mangler det medisiner i Röszeke. Ungarske myndigheter har imidlertid opplyst at nødvendig medisin skaffes ved behov (CPT 2018a, s. 26-28; CPT 2018b, s. 16). Ungarske myndigheter har videre opplyst at siden april 2018, har det blitt tatt obligatoriske røntgenbilder («chest x-ray») av asylsøkere som er under behandling av spesialisthelsetjenestene (CPT 2018b, s. 16).

Europarådets torturovervåkingskomité mente videre at tilbudet om psykologisk og psykiatrisk omsorg er utilstrekkelig. Ungarske myndigheter har fra november 2017 ansatt én psykolog som arbeider ni timer i uken i Röszeke og seks timer i uken i Tompa (CPT 2018a, s. 27).

I henhold til CPTs 2018-rapport, fikk asylsøkere i transittsonene beholde mobiltelefonene sine (CPT 2018a, s. 29).

Bemanningen i transittsonene var ifølge CPT (2018a, s. 29-30) tilstrekkelig, med rundt 50 uniformerte politi på vakt i hver av transittsonene hele døgnet. Sivilt ansatte sosialarbeidere hadde blant annet ansvar for utdeling av mat og hygieneprodukter og for å bistå med organiseringen av aktiviteter for barna.

Sårbare asylsøkere har ingen særlige tilbud i transittsonene

Sårbare asylsøkere, med unntak av EMAer under 14 år, er ikke unntatt fra plassering i transittsonene eller internering (i interneringssenter). AIDA viser til at det for øvrig ikke er etablert noen særlige ordninger for sårbare asylsøkere. Det finnes heller ingen systematisk mekanisme for å identifisere sårbare søkere (Pardavi et al. 2018, s. 94).

HHC har i e-post av 11. august 2019 bekreftet at AIDAs beskrivelse av manglende ordninger for sårbare asylsøkere, fortsatt er gjeldende.

Flere kilder er kritiske til forholdene i transittsonene

Europarådets torturovervåkingskomité (CPT) uttalte i sin rapport fra september 2018 at transittsonene ikke var egnet for opphold over lengre tid, og uegnet selv for kortere perioder særlig for familier med barn (CPT 2018a, s. 26).

I løpet av sin reise til Ungarn i oktober 2017, mottok CPT ingen opplysninger om at asylsøkere var blitt dårlig behandlet av ansatte på noen av de stedene som ble besøkt. Det ble heller ikke rapportert om spenninger mellom de ansatte og asylsøkerne, herunder i de to transittsonene. Dette stod i motsetning til foreliggende erfaringer knyttet til «pushbacks» gjennom grensegjerdet til Serbia (CPT 2018a, s. 10).

CPTs rapport inneholder kritikk mot ungarske myndigheter. Til tross for utvidelsene av transittsonene og de anstrengelsene ungarske myndigheter har gjort for å tilby skikkelige materielle forhold, anser Europarådets torturovervåkingskomité forholdene i transittsonene som fengselsaktige («carceral») – og viser blant annet til bruk av barberbladpiggråd, høye gjerder og containere. Containere brukt for innkvartering manglet luftavkjølingsanlegg (CPT 2018a, s. 24).

FNs spesialrapportør for migranters menneskerettigheter er særlig kritisk til forholdene i transittsonene for asylsøkere med endelig avslag:

Respons **Ungarn: Mottaksforhold**

I am particularly concerned about those who are in the removal procedures. Asylum seekers in the aliens policing procedure are held in a separate sector in the transit zones. Adult men held in this sector are sometimes denied food provisions (FNs spesialrapportør for migranternes menneskerettigheter 2019).

Mottaket i Fót for enslige mindreårige asylsøkere får gode tilbakemeldinger

Mottaket i Fót er et felles spesialmottak for enslige mindreårige asylsøkere, og drives av ungarsk barnevern. Det skal stenges for modernisering, og det foreligger planer om å etablere mindre familiebaserte fasiliteter. Europarådets kommisjonær for menneskerettigheter (2019, s. 12) skrev blant annet følgende om forholdene i mottaket for asylsøkere under 14 år:

The Commissioner met with the children staying in the home and discussed its functioning with the staff. She was impressed by their professionalism and the use of positive approaches in the reception and personal development of vulnerable young refugees. A multi-lingual team provides social assistance and inter-cultural mediation in the home. Health care and psycho-social support is available. The children go to different schools in Budapest using public transport. They can receive guests in the home. Although children often leave the home after a short stay, many of them have also chosen to remain in Hungary. Young adults who continue their studies in Hungary are allowed to stay in the centre until the age of 24.

Internering etter ungarsk regelverk

Statistikk viser at det er en forholdsvis liten andel asylsøkere som formelt sett blir ilagt internering etter ungarsk regelverk. I 2017 ble 391 asylsøkere internert, noe som utgjorde 11,5 % av det totale antallet asylsøkere. Tilsvarende tall for 2018 var 7 internerte av totalt 670 asylsøkere.

Ulike vilkår for internering

Asylinternering kan bli ilagt av ungarske immigrasjonsmyndigheter i medhold av seksjon 31/A (1) i asylloven (som gjengitt i Pardavi et al. 2018, s. 80):

- (a) To establish his or her identity or nationality;
- (b) Where a procedure is on-going for the expulsion of a person seeking recognition and it can be proven on the basis of objective criteria – inclusive of the fact that the applicant has had the opportunity beforehand to submit application of asylum – or there is a well-founded reason to presume that the person seeking recognition is applying for asylum exclusively to delay or frustrate the performance of the expulsion;
- (c) In order to establish the required data for conducting the procedure and where these facts or circumstances cannot be established in the absence of detention, in particular when there is a risk of absconding by the applicant;
- (d) To protect national security or public order;
- (e) Where the application has been submitted in an airport procedure; or
- (f) Where it is necessary to carry out a Dublin transfer and there is a serious risk of absconding.

Respons Ungarn: Mottaksforhold

(1a) In order to carry out the Dublin transfer, the refugee authority may take into asylum detention a foreigner who failed to submit an application for asylum in Hungary and the Dublin handover can take place in his or her case.

(1b) The rules applicable to applicants in asylum detention shall apply mutatis mutandis to a foreigner detained under Subsection (1a) for the duration of the asylum detention. Following the termination of the asylum detention and the frustration of the transfer, the alien policing rules shall apply.

Den vanligste grunnen til internering, er ifølge AIDA-rapporten fare for forsvinning, ofte i kombinasjon med forhold knyttet til identitet. Asyllovens seksjon 36/E viser til at fare for forsvinning foreligger dersom (Pardavi et al. 2018, s. 81):

“the third-country national does not cooperate with the authorities during the immigration proceedings, in particular if”:

- (a) He or she refuses to make a statement or sign the documents;
- (b) He or she supplies false information in connection with his or her personal data; or
- (c) Based on his or her statements, it is probable that he or she will depart for an unknown destination, and therefore there are reasonable grounds for presuming that he or she will frustrate the realisation of the purpose of the asylum procedure (including Dublin procedure).

Som tidligere bemerket, eksisterer det fortsatt et interneringssenter i Nyírbátor, men dette er per dags dato ikke i bruk (HHC, e-post august 2019).

Om Landinfos responser

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos responser er basert på opplysninger fra nøye utvalgte informasjonskilder, og kan bygge på både skriftlig og muntlig kildemateriale. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo, og er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema. Responsene er utarbeidet innenfor korte frister, og kildegrunnlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- CPT, dvs. Europarådets torturovervåkingskomité (2018a, 18. september). *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*. Strasbourg: Europarådet. Tilgjengelig fra <https://rm.coe.int/16808d6f12> [lastet ned 31. juli 2019]

Respons Ungarn: Mottaksforhold

- CPT (2018b, 18. september). *Response of the Hungarian Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Hungary*. Strasbourg: Europarådet Tilgjengelig fra <https://www.refworld.org/docid/5ba214c67.html> [lastet ned 31. juli 2019]
- ECRE dvs. European Council on Refugees and Exiles (2019, 13. September). *Hungary: Government Extends the "State of Crisis due to Mass Migration"*. Brussel: ECRE. Tilgjengelig fra <https://www.ecre.org/hungary-government-extends-the-state-of-crisis-due-to-mass-migration/> [lastet ned 16. september 2019]
- EU-kommisjonen (2018, 19. juli). *Migration and Asylum: Commission takes further steps in infringement procedure against Hungary*. Brussel: EU. Tilgjengelig fra https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm [lastet ned 2. august 2019]
- Europarådets kommisjonær for menneskerettigheter (2019, 21. mai). *Report following her visit to Hungary for 4 to 8 February 2019*. Strasbourg: Europarådet. Tilgjengelig via https://www.ecoi.net/en/file/local/2009128/CommDH%282019%2913+-+Report+on+Hungary_EN.docx.pdf [lastet ned 30. juli 2019]
- FNs spesialrapportør for migranters menneskerettigheter (2019, 17. juli). *End of visit statement of the UN Special Rapporteur on the human Rights of migrants, Filipe Gonzáles Morales*. Genève: OHCHR. Tilgjengelig fra <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24830&LangID=E> [lastet ned 12. august 2019]
- Pardavi, M., Matevžič, G., Iván, J. & Bakonyi, A. (2018, 31. desember). *Country Report: Hungary*. Brussel: AIDA, dvs. Asylum Information Database. Tilgjengelig fra http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2018update.pdf [lastet ned 29. juli 2019]
- Pouilly, C. (2017, 10. april). *UNHCR urges suspension of transfers of asylum-seekers to Hungary under Dublin*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://www.unhcr.org/news/press/2017/4/58eb7e454/unhcr-urges-suspension-transfers-asylum-seekers-hungary-under-dublin.html> [lastet ned 10. september 2019]
- UNHCR (2019, februar). *Progress Report 2018: A Global Strategy to Support Governments to End the Detention of Asylum-Seekers & Refugees, 2014 – 2019*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://www.refworld.org/country,,UNHCR,,HUN,,5c9354074,0.html> [lastet ned 10. september 2019]

Muntlige kilder

- HHC, dvs. Hungarian Helsinki Committee. E-poster 11. og 23. august 2019.

© Landinfo 2019

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.