



Ungarn: Tilgang til søknad om asylprosedyre

- Er transittsonene fortsatt stengt?
- Hvordan er det mulig å fremme søknad om asyl?
- Finnes det unntak fra hovedregelen om at asylsøknad ikke kan fremmes på ungarsk grense eller territorium?
- Vil en person med gyldig tillatelse til 2021 eller lenger, og som ungarske myndigheter har akseptert å ta ansvar for i henhold til Dublinforordningen, få tilgang til asylprosedyren?

Bakgrunn

Denne responsen er avgrenset til spørsmål om tilgang til asylprosedyre i Ungarn, etterspurt av norske utlendingsmyndigheter.

Responsen bygger i hovedsak på informasjon fra Hungarian Helsinki Committee (HHC). HHC har vært svært kritiske til mange av lovendringene som ungarske myndigheter har gjennomført på utlendings- og asylfeltet de senere årene, og har vært en pådriver for rettsprosessene mot ungarske myndigheter og således en aktiv aktør på feltet. Landinfo bemerker samtidig at HHCs beskrivelse av regelverket på området tidligere har sammenfalt med informasjon fra andre kilder. Dette synes også å være tilfellet for ovennevnte problematikk. Landinfo har tillit til at jurister hos HHC gir en dekkende beskrivelse av det aktuelle regelverket. Responsen bygger i tillegg på informasjon fra ungarske immigrasjonsmyndigheter – National Directorate-General for Aliens Policing.

Transittsonene og EU-domstolen

Ungarn har bygget mottaksfasiliteter for asylsøkere i to avgrensede områder ved grensen til Serbia; såkalt transittsoner. Alle asylsøkere som ikke har hatt lovlig opphold i Ungarn, med unntak av enslige mindreårige under 14 år, har måttet fremme søknad om asyl fra en av transittsonene, og oppholde seg der under asylsaksbehandlingen. Personer med lovlig opphold i Ungarn som fremmet søknad om asyl, og ikke selv kunne sørge for sitt opphold, ble også plassert i en transittsone (HHC, e-post august 2019).

EU-kommisjonen besluttet i 2018 å bringe det de omtaler som en tidsubegrenset internering av asylsøkere i transittsonene uten prosessuelle garantier inn for EU-domstolen, idet dette ble ansett å være i strid med EUs asylmottaksdirektiv. Kommisjonen besluttet også å bringe lovendringen knyttet til «inadmissibility»-kriteriet¹ inn for EU-domstolen for brudd på asylprosedyredirektivet (EU-kommisjonen 2019).²

EU-domstolen fastslo 14. mai 2020 blant annet at «[...] detaining the persons concerned in that transit zone must be regarded as a detention measure» og at «[...] detention may not under any circumstances exceed four weeks from the date on which the application was lodged» (EU-domstolen 2020).³

Ungarske myndigheter startet 21. mai 2020 å flytte asylsøkerne fra transittsonene til mottakssentre inne i landet som en oppfølging av dommen. Myndighetene ville legge ned transittsonene og introdusere et nytt asylsystem (HHC 2020a; Novak 2020; Gardos 2020).

Er transittsonene fortsatt stengt?

Ungarske immigrasjonsmyndigheter opplyste primo desember 2020 at ingen utlendinger er innkvartert i transittsonene (National Directorate-General for Aliens Policing, e-post desember 2020).

HHC opplyste (e-post oktober 2020) at transittsonene var stengt:

[...] the transit zones are not in operation at the moment. The facilities are physically there and are intact, but no person is held there since May 2020.

Hvordan er det mulig å fremme søknad om asyl?

Ifølge det nye asylsystemet som er innført i Ungarn, er hovedregelen at en erklæring med intensjon om å søke asyl, må fremmes personlig ved Ungarns

¹ Det nye kriteriet medfører at en asylsøknad ikke blir realitetsbehandlet dersom en søker ankommer Ungarn gjennom et land hvor vedkommende ikke blir utsatt for forfølgelse eller alvorlig skade, eller gjennom et land som kan gi søkeren tilstrekkelig grad av beskyttelse (Pardavi et al. 2018, s. 15–16).

² Landinfo publiserte høsten 2019 to responser om henholdsvis tilgang til asylprosedyre og mottaksforholdene i Ungarn (Landinfo 2019b; 2019a).

³ Saken består av to dommer, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU. Fulltekst av dommene er publisert av Court of Justice of the European Union (CURIA) (tilgjengelig ved å følge lenken nederst i EU-domstolen 2020).

ambassade i Beograd eller Kiev (National Directorate-General for Aliens Policing u.å.; HHC 2020a, s. 2).

Søkere må gå frem på følgende måte (HHC 2020a, s. 2–3):

- *She/he must personally submit a “statement of intent for the purpose of lodging an asylum application” (hereafter: statement of intent)⁴ at the Embassy of Hungary in Belgrade or in Kyiv.*
- *The embassy must then forward the “statement of intent” to the asylum authority, the National Directorate-General for Alien Policing (hereafter: NDGAP) in Budapest, which shall examine the “statement of intent” within 60 days.*
- *The NDGAP should make a proposal to the embassy whether to issue the would-be asylum seeker a special, single-entry permit to enter Hungary for the purpose of lodging an asylum application.*
- *In case the permit is issued, the would-be asylum-seeker must travel on her/his own to Hungary within 30 days, and upon arrival, immediately avail her/himself to the border guards.*
- *The border guards must then present the would-be asylum-seeker to the asylum authority within 24 hours.*
- *The would-be asylum-seeker can then formally register her/his asylum application with the Hungarian asylum authority.*

Denne fremgangsmåten er hjemlet i Transitional Act (*Act LVIII on the Transitional Provisions related to the Termination of the State of Danger and on Epidemiological Preparedness*) og i Government Decree 233/2020 (HHC 2020a, s- 2–3).⁵

Det nye asylregelverket trådte i kraft 18. juni 2020 og gjelder frem til 31. desember 2020. Bestemmelsene kan i praksis forlenges på ubestemt tid, ifølge HHC (2020a, s. 2).

Det skal være mottatt få erklæringer om intensjon om søknad om asyl. Ungarske myndigheter opplyste til Balkan Insight i november at de hadde mottatt 22 erklæringer fremmet ved den ungarske ambassaden i Beograd. Ingen skal ha møtt opp ved ambassaden i Kiev. Det ble videre opplyst at ingen var blitt innvilget innreise for å kunne fremme søknad om asyl (Inotai & Ciobanu 2020). Alle de syv erklæringene som ble levert inn fra somaliske borgere i juli 2020, ble avvist (HHC 2020b, s. 3).

⁴ Informasjon om hvilke opplysninger søkeren må gi, omtales blant annet av HHC (2020a, s. 3–4).

⁵ Hos HHC (2020a) er det lenker til engelske oversettelser av dette regelverket.

Ungarske myndigheter skal innen 60 dager beslutte om erklæringene gir mulighet for innreise for å fremme søknad om asyl eller ikke. Det er uklart om det eksisterer klagemuligheter (HHC 2020a, s. 2 og 4).⁶

Unntak for hovedregelen?

Noen kategorier søkere er unntatt fra den ovennevnte prosedyren og kan fremme søknad om asyl på ungarsk grense eller på ungarsk territorium (National Directorate-General for Aliens Policing u.å.). Dette gjelder:

- *beneficiaries of subsidiary protection residing in Hungary,*
- *family members of recognised refugees and beneficiaries of subsidiary protection as defined in Asylum Act who were staying in Hungary at the time of the submission of the asylum application,*
- *a person subject to a coercive measure, a measure or sentence restricting personal liberty, a coercive measure or punishment, unless (s)he irregularly crossed the border of Hungary (National Directorate-General for Aliens Policing, e-post desember 2020)⁷*

I en e-post av oktober 2020 gir HCC følgende kommentar:

This means that your envisioned person (has a valid residence permit but not asylum-related, so e.g. on a student visa) cannot ask for asylum in Hungary, except if they have a family member who is a refugee/beneficiary of subsidiary protection recognised by Hungary or if the person is in detention/house arrest for a crime.

Ifølge ungarske myndigheter (gjengitt i Inotai & Ciobanu 2020) skal 12 personer ha fremmet søknad om asyl fra ungarsk territorium. Tidsperioden kommer ikke helt klart frem, men ut fra sammenhengen forstår Landinfo det slik at antallet gjelder perioden august, september og oktober 2020. Ingen av disse sakene skal være ferdig behandlet (Inotai & Ciobanu 2020).

Statistikk fra ungarske myndigheter (gjengitt i HHC 2020b, s. 2–3) viser at Ungarn har akseptert 73 førstegangssøknader om asyl i perioden januar til og med juli 2020. Fra og med mai til og med juli 2020 var antallet 25 søknader. Søkerne kommer i hovedsak fra Pakistan, Afghanistan og Syria. I 2019 var innvilgelsesprosenten for beskyttelse 8,5 prosent i førsteinstans, mens tilsvarende tall var 26,8 prosent for søknadene som ble behandlet fra januar til

⁶ Todor Gardos (2020) skriver i sin artikkel for Balkan Insight at det ikke er klageadgang, men muligheter for å fremme en ny erklæring med intensjon om asyl.

⁷ Se også HHC (2020a, s. 3).

og med juli 2020. Ingen borgere fra Syria ble innvilget beskyttelse, mens alle søkerne fra Pakistan ble innvilget beskyttelse.

Vil en person med gyldig tillatelse til 2021 eller lenger, og som ungarske myndigheter har akseptert å ta ansvar for i henhold til Dublinforordningen, få tilgang til asylprosedyren?

National Directorate-General for Aliens Policing svarer følgende (e-post desember 2020):

No clear-cut answer can be given to this question: the mere fact that a residence permit was issued by a Hungarian authority for a foreign national may determine Hungary as the responsible Dublin state; however, it does not necessarily imply that the foreigner would lodge an application for asylum after returning to Hungary. This is also indicated by the fact that even though the individual concerned could legally stay in Hungary, submits an application for international protection in another country.

HHC skriver i sitt svar til Landinfo (e-post oktober 2020) at en person må falle inn under en av de før nevnte kategoriene for å få unntak fra hovedregelen om ikke å kunne fremme søknad om asyl på ungarsk grense eller på ungarsk territorium:

Only if that person falls under any of the categories listed above. If the person does not, the authorities will inform him/her that in order to seek asylum in Hungary, he/she must first travel to the embassy in Kiev or Belgrade, lodge a statement of intent there, and in case following the statement of intent the asylum authority suggest the issuing of a one-time entry permit, then travel back to Hungary and lodge their application.

Begrunnelse for nytt regelverk

Ungarske myndigheter begrunner innføringen av det nye regelverket med at dette er et forsøk på å minimalisere eksponeringen for Covid-19 (National Directorate-General for Aliens Policing, e-post desember 2020; HHC 2020a, s. 1 og 3).

Allerede 3. mars 2020 annonserte ungarske myndigheter en tidsbestemt suspensjon av adgangen til transittsonene, og sonene var stengt også i mars og april (Gardos 2020).

Ungarske myndigheter har overfor Balkan Insight uttalt at etter deres mening er asylregelverket i samsvar med landets internasjonale forpliktelser (Gardos 2020).

National Directorate-General for Aliens Policing (e-post desember 2020) påpeker at det ikke er mulig å fremme en søknad om asyl ved en ungarsk utenriksstasjon, men man kan fremme en erklæring om intensjon om å søke om asyl. Erklæringen vil kunne gi grunnlag for innreise til Ungarn for å fremme en søknad om asyl.

Med hensyn til transittsonene skriver National Directorate-General for Aliens Policing (e-post desember 2020) blant annet følgende:

[...] the Court of Justice of the European Union did not object either to the existence of transit zones or to accommodating asylum seekers there, but to the length of placement in transit zones.

Vurdering og kritikk av det nye regelverket

UNHCR kom i juni 2020 med en uttalelse om hovedbemyrningene organisasjonen har knyttet til det nye regelverket i Ungarn. Organisasjonen mener at regelverket ikke er i samsvar med Ungarns forpliktelser, verken med hensyn til internasjonal flyktning- og menneskerettighetslovverk eller EUs regelverk – herunder at regelverket er i strid med Flyktningkonvensjon (UNHCR 2020, s. 1–2).

EU-kommisjonen mener at den nye asylregelverket med krav om å fremlegge en erklæring om intensjon om å søke asyl i Ungarn ved en ambassade utenfor EU, er i strid med EUs asylprosedyredirektiv og Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter (Charter of Fundamental Rights of the European Union). Kommisjonen tok det første steget i en rettsprosess mot Ungarn i oktober 2020 (EU-kommisjonen 2020).

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

[EU-domstolen] (2020, 14. mai). *The placing of asylum seekers or third-country nationals who are the subject of a return decision in the Röszke transit zone at the Serbian-Hungarian border must be classified as 'detention'*. Luxemburg: Court of Justice of the European Union. Tilgjengelig fra <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200060en.pdf> [lastet ned 13. november 2020]

[EU-kommisjonen] (2019, 25. juli). *Commission takes Hungary to Court for criminalizing activities in support of asylum seekers and opens new infringement for non-provision of food in transit zones*. Brussel: European Commission. Tilgjengelig fra https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_19_4260 [lastet ned 4. desember 2020]

[EU-kommisjonen] (2020, 30. oktober). *October infringement package*. Brussel: European Commission. Tilgjengelig fra https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1687 [lastet ned 19. november 2020]

Gardos, T. (2020, 10. november). *Lost in transit: How Hungary Scrapped Asylum*. *Balkan Insight*. Tilgjengelig fra <https://balkaninsight.com/2020/11/10/lost-in-transit-how-hungary-scrapped-asylum/> [lastet ned 13. november 2020]

HHC, dvs. Hungarian Helsinki Committee (2020a, 12. august). *Hungary de facto removes itself from the common European asylum system (CEAS)*. Budapest: HHC. Tilgjengelig fra <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/new-Hungarian-asylum-system-HHC-Aug-2020.pdf> [lastet ned 13. november 2020]

HHC (2020b, 10. november). *The Absurdity within the Hungarian Asylum System*. Budapest: HCC. Tilgjengelig fra <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/The-Absurdity-Within.pdf> [lastet ned 23. november 2020]

- Inotai, E. & Ciobanu, C. (2020, 3. november). EU takes Hungary's Asylum Policy to Task again, but Budapest Shrugs. *Balkan Insight*. Tilgjengelig fra <https://balkaninsight.com/2020/11/03/eu-takes-hungarys-asylum-policy-to-task-again-but-budapest-shrugs/> [lastet ned 19. november 2020]
- Landinfo (2019a, 9. oktober). *Mottaksforhold*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2019/10/Respons-Ungarn-Mottaksforhold-09102019.pdf> [lastet ned 13. november 2020]
- Landinfo (2019b, 9. oktober). *Tilgang til asylprosedyre*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2019/11/Respons-Ungarn-Tilgang-til-asylprosedyre-09102019.pdf> [lastet ned 13. november 2020]
- National Directorate-General for Aliens Policing (u.å.). *Conditions for lodging an application for asylum*. Budapest: National Directorate General for Aliens Policing. Tilgjengelig fra http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=1579:in-accordance-with-government-decree-233-2020-may-26-on-diverging-measures-relating-to-the-conditions-for-lodging-an-application-for-asylum&lang=en [lastet ned 19. november 2020]
- Novak, B. (2020, 22. mai). *Hungary Moves to Close Border Camps After E.U. Court ruling*. New York: New York Times. Tilgjengelig fra <https://www.nytimes.com/2020/05/22/world/europe/hungary-migrant-camps.html> [lastet ned 13. november 2020]
- 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 4. desember 2020]
- UNHCR (2020, juni). *Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig via <https://www.refworld.org/docid/5ef5c0614.html> [lastet ned 13. november 2020]

Muntlige kilder

- HHC. E-poster av 11. og 23. august 2019.
- HHC. E-post av 15. oktober 2020.
- National Directorate-General of Aliens Policing. E-post av 3. desember 2020.

© Landinfo 2020

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.