



# Rättsfallssamlingen

Mål C-123/22

**Europeiska kommissionen**  
**mot**  
**Ungern**

**Domstolens dom (fjärde avdelningen) av den 13 juni 2024**

”Fördragsbrott – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Direktiv 2008/115/EG, 2013/32/EU och 2013/33/EU – Förfarande för beviljande av internationellt skydd – Faktisk tillgång till ett sådant förfarande – Gränsförfarande – Förfarandegarantier – Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Överklagande av förvaltningsbeslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd – Rätt att stanna kvar i landet – Dom varigenom domstolen fastställer ett fördragsbrott – Underlåtelse att följa domen – Artikel 260.2 FEUF – Ekonomiska påföljder – Proportionerliga och avskräckande påföljder – Standardbelopp – Löpande vite”

1. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Tidsfrist för uppfyllande – Referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott – Tidpunkten då den frist som angetts i den avgivna formella underrättelsen löper ut*  
(Artikel 260.2 FEUF)

(se punkt 56)

2. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Verkningar – Den felande medlemsstatens skyldigheter – Fullständigt verkställande av domen – Skyldigheter som åligger myndigheter som deltar i utövandet av lagstiftningsmakten – Ändring av nationella bestämmelser så att de överensstämmer med unionsrättens krav*  
(Artikel 260.1 FEUF)

(se punkt 57)

3. *Medlemsstater – Skyldigheter – Fördragsbrott – Motivering som grundas på den nationella rättsordningen – Motivering som grundas på praktiska, administrativa, ekonomiska eller interna svårigheter – Otillåtet*  
(Artikel 4.3 FEU; artikel 260.2 FEUF)

(se punkterna 74, 121 och 122)

4. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Verkningar – Den felande medlemsstatens skyldigheter – Fullständigt verkställande av domen – Skyldighet att ändra nationella bestämmelser så att de överensstämmer med unionsrättens krav – Enbart ändring av administrativ praxis – Fördragsbrott (Artikel 260.1 FEUF)*

(se punkterna 80 och 81)

5. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa domen – Ekonomiska påföljder – Syfte – Förhindrande av att liknande överträdelser upprepas (Artikel 260.2 FEUF)*

(se punkterna 96 och 97)

6. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa domen – Ekonomiska påföljder – Föreläggande av ett standardbelopp – EU-domstolens utrymme för skönsmässig bedömning – Bedömningskriterier – Förhindrande, på ett effektivt sätt, av att liknande överträdelser upprepas i framtiden (Artikel 260.2 FEUF)*

(se punkterna 98–101)

7. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa domen – Ekonomiska påföljder – Standardbelopp – Fastställande av beloppets storlek – Kriterier – Överträdelsens allvar – Långvarig underlåtenhet att följa en dom av domstolen – De bestämmelser som är föremål för fördragsbrottet är av grundläggande betydelse – En medlemsstat undandrar sig på ett systematiskt och avsiktligt sätt tillämpningen av en gemensam politik i sin helhet – Fördragsbrottet är följden av en allmän och varaktig praxis som innebär ett åsidosättande av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna – Den berörda medlemsstaten har begått överträdelserna vid upprepade tillfällen (Artikel 260.2 FEUF)*

(se punkterna 102, 104–118 och 120)

8. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa domen – Ekonomiska påföljder – Standardbelopp – Fastställande av beloppets storlek – Kriterier – Överträdelsens varaktighet – Prövningen ska ske utifrån den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna (Artikel 260.2 FEUF)*

(se punkterna 126 och 127)

9. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Tidsfrist för verkställighet – Åtgärder för att följa domen ska vidtas omedelbart och slutföras snarast möjligt*  
(Artikel 260.1 FEUF)

(se punkt 130)

10. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa domen – Ekonomiska påföljder – Standardbelopp – Fastställande av beloppets storlek – Kriterier – Betalningsförmåga – Medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP) – Bedömningstidpunkt*  
(Artikel 260.2 FEUF)

(se punkt 131)

11. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa domen – Ekonomiska påföljder – Löpande vite – Standardbelopp – Kombination av båda påföljderna – Tillåtet*  
(Artikel 260.2 FEUF)

(se punkt 134)

12. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa domen – Ekonomiska påföljder – Löpande vite – Betalningsföreläggande – Villkor – Fördragsbrottet pågick fram till dess att domstolens prövning av de faktiska omständigheterna*  
(Artikel 260.2 FEUF)

(se punkt 135)

13. *Talan om fördragsbrott – Dom genom vilken domstolen har fastställt ett fördragsbrott – Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa domen – Ekonomiska påföljder – Löpande vite – Fastställande av dess form och storlek – EU-domstolens utrymme för skönsmässig bedömning – Kriterier*  
(Artikel 260.2 FEUF)

(se punkterna 138–141)

## Resumé

Domstolen dömer Ungern att betala ett standardbelopp på 200 000 000 euro och ett löpande vite på 1 000 000 euro per dag på grund av denna medlemsstats underlåtenhet att följa domen i målet kommission/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd) (C-808/18, EU:C:2020:1029) (nedan kallad domen kommissionen/Ungern från 2020).

I denna dom, som avkunnades den 17 december 2020, slog domstolen fast att Ungern underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt "förfarandedirektivet"<sup>2</sup>, "mottagandedirektivet"<sup>3</sup> och "återvändandedirektivet"<sup>4</sup>. Ungern hade närmare bestämt åsidosatt sina skyldigheter såvitt gäller, för det första, tillgången till förfarandet för internationellt skydd, för det andra, gällande att personer som ansökt om sådant skydd hölls i förvar i transitområdena Röszke och Tompa, för det tredje, gällande att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet avlägsnades, samt för det fjärde gällande rätten för personer som ansöker om internationellt skydd att stanna i Ungern till dess att fristen för att utöva rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut och, om denna rätt utövats inom den föreskrivna fristen, i avvaktan på resultatet av omprövningen.

Den 9 juni 2021 skickade kommissionen en formell underrättelse till Ungern enligt det förfarande som föreskrivs i enligt artikel 260.2 FEUF.<sup>5</sup> I denna underrättelse gav kommissionen uttryck för sin åsikt att Ungern inte hade vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen kommissionen/Ungern från 2020. Kommissionen uppmanade Ungern att yttra sig inom två månader.

Kommissionen var inte övertygad av Ungerns svar och beslutade därför att väcka talan med stöd av artikel 260.2FEUF med yrkande om att domstolen skulle fastställa att Ungern, trots stängningen av transitområdena Röszke och Tompa, inte följt nämnda dom och även förplikta denna medlemsstat att betala ett standardbelopp samt ett löpande vite till dess domen följts fullt ut.

Domstolen bifaller kommissionens talan.

### *Domstolens bedömning*

I dagens dom konstaterar domstolen att när den tidsfrist som fastställs i den formella underrättelsen löpte ut, det vill säga den 9 augusti 2021, hade Ungern inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa domen kommissionen/Ungern från 2020. Dessa åtgärder måste vara förenliga med de unionsrättsliga bestämmelser som det aktuella fördragsbrottet gäller och möjliggöra en korrekt tillämpning av dessa bestämmelser. När den tidsfrist som fastställs i den formella underrättelsen löpte ut hade, bortsett från stängningen av transitområdena Röszke och Tompa, den nationella lagstiftning som var föremål för kommissionen/Ungern från 2020 inte ändrats så att den överensstämmer med unionsrättens krav. Ändringen av den nationella lagstiftning som var aktuell i domen kommissionen/Ungern (Avsiktsförklaring före en

<sup>2</sup> 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). Domstolen fastställde åsidosättande av de skyldigheter som följer av artiklarna 6, 24.3, 46 och 46.5 i det direktivet.

<sup>3</sup> 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). Domstolen konstaterade åsidosättande av de skyldigheter som följer av artiklarna 8, 9 och 11 i det direktivet.

<sup>4</sup> 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). Domstolen fastställde att de skyldigheter som åligger Ungern enligt artiklarna 5, 6.1, 12.1 och 13.1 i det direktivet hade åsidosatts.

<sup>5</sup> Enligt artikel 260.1 och 260.2 FEUF ska en medlemsstat, avseende vilken domstolen har funnit att den har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom, och kommissionen får, om den anser att sådana åtgärder inte har vidtagits, efter att ha gett den berörda medlemsstaten tillfälle att framföra sina synpunkter, väcka talan vid domstolen. Om domstolen finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma dess dom, kan den förelägga staten att betala ett standardbelopp eller ett vite.

asylansökan)<sup>6</sup> kan inte anses som en åtgärd för att följa domen kommissionen/Ungern från 2020 då den inte är förenlig med de skyldigheter som följer av artikel 6 i direktiv 2013/32. I sistnämnda dom fastställdes just att nämnda artikel hade åsidosatts.

Ungerns bristande verkställighet av denna dom undergräver på ett ytterst allvarligt sätt såväl allmänintresset som enskilda intressen, bland annat tredjelandsmedborgares och statslösa personers intressen när dessa önskar ansöka om internationellt skydd.

Domstolen betonar härvid inledningsvis betydelsen av de bestämmelser som är föremål för fördragsbrottet. För det första konstaterar domstolen att åsidosättande av artikel 6 i "förfarandedirektivet" – som är en grundläggande bestämmelse – systematiskt hindrar all tillgång till förfarandet för internationellt skydd och gör det därmed – såvitt gäller Ungern – omöjligt att tillämpa alla delar av den gemensamma asylpolitiken. Det faktum att en medlemsstat avsiktligt kringgår tillämpningen av en gemensam politik i sin helhet utgör ett aldrig tidigare skådat och synnerligen allvarligt åsidosättande av unionsrätten och innebär ett allvarligt hot mot unionsrättens enhetlighet och principen om likhet mellan medlemsstaterna som det erinras om i artikel 4.2 FEU. För det andra slår domstolen fast att det är absolut nödvändigt att efterleva artikel 46.5 i "förfarandedirektivet" för att, såvitt gäller sökande av internationellt skydd, säkerställa att principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda rättssubjekt har enligt unionsrätten verkligen ges verkan. Nämnda princip utgör nämligen en allmän princip i unionsrätten som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. För det tredje utgör de grundläggande garantier som fastställs i artiklarna 5, 6, 12 och 13 i "återvändandedirektivet" merparten av de krav som är tillämpliga vid återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Denna fråga är en väsentlig del av den gemensamma invandringspolitiken.

Ungerns agerande innebär vidare att andra medlemsstater påförs det ansvar som åligger Ungern, inbegripet på det ekonomiska planet, att stå för mottagandet av personer som ansöker om internationellt skydd i unionen, att handlägga dessa ansökningar enligt förfarandena för beviljande och återkallande av sådant skydd samt att garantera villkor för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna i enlighet med unionsrätten. Ett sådant agerande innebär ett extremt allvarligt åsidosättande av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna i fråga om asyl. Domstolen erinrar härvid om att solidaritetsprincipen utgör en grundläggande unionsrättslig princip och ingår bland de värden som är gemensamma för medlemsstaterna och som unionen bygger på i enlighet med artikel 2 FEU. Om en medlemsstat ensidigt rubbar balansen mellan de fördelar och de bördor som följer av dess medlemskap i unionen, innebär detta att respekten för principen om medlemsstaternas likhet inför unionsrätten ifrågasätts. Ett dylikt åsidosättande av solidaritetsplikten som medlemsstaterna godtagit genom sin anslutning till unionen påverkar själva grundvalen för unionens rättsordning.

<sup>6</sup> Dom av den 22 juni 2023, kommissionen/Ungern (Avsiktsförklaring före en asylansökan) (C-823/21, EU:C:2023:504).

Det utgör en försvårande omständighet att den berörda medlemsstaten begått överträdelserna vid upprepade tillfällen, vilket lett till att medlemsstaten dömts vid olika tillfällen i mål gällande internationellt skydd.<sup>7</sup> Ungerns agerande efter domen kommissionen/Ungern från 2020 visar att medlemsstaten inte har handlat i enlighet med sin skyldighet till lojalt samarbete för att få det fördragsbrott som domstolen fastställdes i den domen att upphöra, vilket utgör ytterligare en försvårande omständighet.

Under dessa omständigheter, och i synnerhet med hänsyn till att de aktuella överträdelserna är extremt allvarliga och till att Ungern underlåtit att samarbeta lojalt för att få dem att upphöra, överträdelsens varaktighet och den nämnda medlemsstatens betalningsförmåga, dömer domstolen nämnda medlemsstat att betala ett standardbelopp på 200 000 000 euro till kommissionen samt ett löpande vite på 1 000 000 euros per dag från och med dagens datum till den dag då domen kommissionen/Ungern från 2020 har följts fullt ut.

<sup>7</sup> Dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd) (C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257), dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern (Straffbeläggande av hjälp till asylsökande) (C-821/19, EU:C:2021:930), och dom av den 22 juni 2023, kommissionen/Ungern (Avsiktsförklaring före en asylansökan) (C-823/21, EU:C:2023:504).