Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
25 päivänä kesäkuuta 2020 [1]

Asia C-808/18

Euroopan komissio
vastaan

Unkari

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Direktiivi 2013/32/EU – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kansallinen tutkintamenettely – 6 artikla – Tosiasiallinen pääsy menettelyyn – 43 artikla – Menettelylliset takeet – 46 artiklan 5 ja 6 kohta – Sellaisen hakemuksen lykkäävän vaikutuksen puuttuminen, jolla haetaan muutosta pakolaisaseman epäämistä koskevaan hallinnolliseen päätökseen – Direktiivi 2013/33/EU – 2 artiklan h alakohta – Pakkosijoittaminen kauttakulkualueille – Säilöönoton käsite – Direktiivi 2008/115/EY – 5 artikla, 6 artiklan 1 kohta, 12 artiklan 1 kohta ja 13 artiklan 1 kohta – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen

Sisällys

I Asiaa koskevat oikeussäännöt 3

A Unionin oikeus 3

1. Direktiivi 2008/115 3

2. Direktiivi 2013/32 4

3. Direktiivi 2013/33 6

B Unkarin oikeus 8

1. Turvapaikkaoikeutta koskeva laki 8

2. Valtion rajoista annettu laki 10

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely 10

III Asian tarkastelu 13

A Se, ettei tosiasiallista pääsyä turvapaikkamenettelyyn ole 13

1. Asianosaisten lausumat 13

2. Asian arviointi 15

a) Kanneperusteen kohteena olevan velvollisuuden tarkka määrittäminen 15

b) Soveltaminen käsiteltävässä asiassa 17

B Kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin sovellettavien menettelysääntöjen rikkominen 21

1. Asianosaisten lausumat 21

2. Asian arviointi 22

a) Direktiivin 2013/32 43 artiklan sovellettavuus 22

b) Direktiivin 2013/32 43 artiklaan sisältyvien takeiden noudattamatta jättäminen 24

c) SEUT 72 artikla 25

C Turvapaikanhakijoiden yleinen säilöönotto ja sovellettavien menettelyllisten takeiden noudattamatta jättäminen 27

1. Asianosaisten lausumat 27

2. Asian arviointi 30

a) Onko kyse säilöönotosta 30

b) Säilöönoton lainmukaisuus 33

D Direktiivissä 2008/115 vahvistettujen menettelyjen noudattamatta jättäminen 34

1. Asianosaisten lausumat 34

2. Asian arviointi 36

a) Direktiivin 2008/115 sovellettavuus 37

b) SEUT 72 artikla 38

E Turvapaikkahakemuksen hylkäämispäätöksistä tehdyn muutoksenhaun tehottomuus 40

1. Asianosaisten lausumat 40

2. Asian arviointi 42

IV Oikeudenkäyntikulut 45

V Ratkaisuehdotus 46

1. Nyt käsiteltävässä asiassa Euroopan komissio nosti unionin tuomioistuimessa SEUT 258 artiklan toisen kohdan nojalla kanteen sen toteamiseksi, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32/EU,[2] direktiivin 2013/33/EU[3] ja direktiivin 2008/115/EY[4] tiettyjen säännösten mukaisia velvoitteitaan.

2. Tässä ulottuvuudeltaan erittäin laajassa kanteessa kyseenalaistetaan se, onko merkittävä osa Unkarin lainsäädäntöä, jolla säännellään turvapaikkahakemusten tutkintamenettelyjä ja menettelyjä, joiden tarkoituksena on panna täytäntöön laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen, yhteensopivaa unionin oikeuden kanssa. Siinä esiin tuoduilla oikeudellisilla ongelmilla on selvästi merkitystä erityisesti sen kysymyksen osalta, onko niiden turvapaikanhakijoiden tilannetta, jotka majoitetaan Serbian ja Unkarin rajalla oleville kauttakulkualueille, pidettävä direktiivissä 2013/33 tarkoitettuna säilöönottona.

3. Tuleva tuomio on erityisen arkaluonteinen siksi, että unionin tuomioistuimen tulkinnalla voisi nykytilanteessa, jossa muut jäsenvaltiot tiukentavat tätä alaa koskevaa kansallista lainsäädäntöään, olla nyt käsiteltävää asiaa paljon laajemmalle ulottuvia vaikutuksia.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2008/115

4. Direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovella tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin,

a) joita koskee pääsyn epääminen Schengenin rajasäännöstön 13 artiklan mukaisesti tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa;

– –”.

5. Kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.”

[2] Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60).

[3] Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 96).

[4] Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 348, s. 98).

6. Mainitun direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Palauttamispäätökset sekä mahdollisesti annetut maahantulokieltoa ja maastapoistamista koskevat päätökset on annettava kirjallisina, ja niissä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.”

7. Direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia.”

2. Direktiivi 2013/32

8. Direktiivin 2013/32 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen.

– –”.

9. Kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään tällaiset hakemukset, rekisteröinti tapahtuu kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään muille viranomaisille, jotka todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia mutta jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että rekisteröinti tapahtuu kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

– –

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Jos hakija ei jätä hakemustaan, jäsenvaltiot voivat soveltaa 28 artiklaa.

3. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan soveltamista.

– –

5. Kun 1 kohdassa säädettyä määräaikaa on käytännössä erittäin vaikea noudattaa sen takia, että suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee

samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jäsenvaltiot voivat säätää, että kyseistä määräaikaa pidennetään kymmeneen työpäivään.”

10. Mainitun direktiivin 24 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun hakijoiden on todettu olevan hakijoita, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, heille annetaan asianmukaista tukea, jotta he pystyvät hyötymään tämän direktiivin mukaisista oikeuksista ja noudattamaan tämän direktiivin mukaisia velvollisuuksia koko turvapaikkamenettelyn ajan.

Kun tätä asianmukaista tukea ei pystytä antamaan 31 artiklan 8 kohdassa ja 43 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen puitteissa ja erityisesti kun jäsenvaltiot katsovat hakijan tarvitsevan erityisiä menettelyllisiä takeita kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena, jäsenvaltiot eivät sovella 31 artiklan 8 kohtaa ja 43 artiklaa tai lopettavat niiden soveltamisen. Kun jäsenvaltiot soveltavat 46 artiklan 6 kohtaa niihin hakijoihin, joihin ei tämän alakohdan nojalla voida soveltaa 31 artiklan 8 kohtaa ja 43 artiklaa, jäsenvaltioiden on annettava vähintään 46 artiklan 7 kohdassa säädetyt takeet.”

11. Saman direktiivin 26 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa ottaa henkilöä säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on hakija. Säilöönoton perusteiden ja olosuhteiden sekä säilöönotetuille hakijoille tarjolla olevien takeiden on oltava direktiivin 2013/33/EU mukaisia.”

12. Direktiivin 2013/32 43 artiklassa, jonka otsikko on ”Rajamenettelyt”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää II luvussa esitettyjen perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti menettelyistä, joita noudattaen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueilla voidaan ratkaista

a) kyseisissä paikoissa tehtyjen hakemusten ottaminen tutkittavaksi 33 artiklan nojalla; ja/tai

b) hakemuksen sisältö 31 artiklan 8 kohdan mukaisessa menettelyssä.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 kohdassa tarkoitetuissa menettelyissä päätökset tehdään kohtuullisessa ajassa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta hänen hakemuksensa voidaan käsitellä tämän direktiivin muiden säännösten mukaisesti.

3. Jos maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella, minkä vuoksi 1 kohdan säännöksiä on mahdotonta soveltaa käytännössä kyseisissä paikoissa, näitä menettelyjä voidaan soveltaa myös silloin ja niin kauan kuin nämä kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt majoitetaan tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin.”

13. Kyseisen direktiivin 46 artiklassa säädetään seuraavaa:

”– –

5. Jäsenvaltion on sallittava hakijoiden jäädä alueelleen siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa näiden on käytettävä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 kohdan soveltamista.

6. Kun kyseessä on

a) päätös katsoa hakemus ilmeisen perusteettomaksi 32 artiklan 2 kohdan mukaisesti tai perusteettomaksi 31 artiklan 8 kohdan mukaisen tutkinnan perusteella, paitsi jos nämä päätökset perustuvat 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa tarkoitettuihin olosuhteisiin;

b) päätös hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta 33 artiklan 2 kohdan a, b tai d alakohdan perusteella;

c) päätös kieltäytyä hakijan tapauksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen, kun tutkinta on keskeytetty 28 artiklan mukaisesti; tai

d) päätös olla tutkimatta hakemusta tai olla tutkimatta hakemusta kokonaisuudessaan 39 artiklan mukaisesti,

tuomioistuimella on oltava valtuudet ratkaista joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle, jos päätöksen seurauksena hakijan oikeus jäädä jäsenvaltioon lakkaa ja kun kansallisessa lainsäädännössä ei ole tällaisissa tapauksissa säädetty oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

– –

8. Jäsenvaltioiden on sallittava hakijan jäädä alueelleen odottamaan tulosta 6 ja 7 kohdassa tarkoitetusta menettelystä, jossa ratkaistaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle.

– –”

3. Direktiivi 2013/33

14. Direktiivin 2013/33 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on – – direktiivin [2013/32] mukainen hakija.

2. Jäsenvaltiot voivat tarpeen mukaan kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa hakijan säilöön, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti.

3. Hakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan

a) jotta voidaan määrittää tai varmentaa henkilön henkilöllisyys tai kansalaisuus;

b) jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee;

c) jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle;

d) jos hänet on otettu säilöön – – direktiivin [2008/115] mukaisen palauttamismenettelyn yhteydessä palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai maasta poistamiseksi ja asianomainen jäsenvaltio voi todeta puolueettomin perustein, mukaan lukien se, että hakijalla on jo ollut mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyyn, että on perusteltua uskoa, että hakija tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä viivyttääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa;

e) silloin kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi;

f) niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 28 artiklan mukaisesti.

Säilöönoton perusteista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä.

_ _”

15. Kyseisen direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”_ _

2. Oikeus- tai hallintoviranomaisten on annettava hakijoiden säilöönottomääräykset kirjallisina. Säilöönottomääräyksessä on ilmoitettava määräyksen perusteena olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat.

3. Kun hallintoviranomaiset antavat säilöönottomääräyksen, jäsenvaltioiden on varmistettava viran puolesta tai hakijan pyynnöstä, että oikeusviranomainen tutkii viipymättä säilöönoton laillisuuden. Viran puolesta tehtävän säilöönoton laillisuuden tutkimisesta on päätettävä mahdollisimman nopeasti säilöönoton alkamisesta. Hakijan pyynnöstä siitä on päätettävä mahdollisimman nopeasti asiaankuuluvien menettelyjen aloittamisesta. Jäsenvaltioiden on tätä varten määritettävä kansallisessa lainsäädännössä määräaika laillisuuden tutkimiselle joko viran puolesta ja/tai hakijan pyynnöstä.

Mikäli laillisuuden tutkimisen yhteydessä osoittautuu, että säilöön ottamista on pidettävä laittomana, asianomainen hakija on vapautettava välittömästi.

_ _”

16. Mainitun direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Alaikäisiä saa ottaa säilöön vain viimeisenä keinona ja sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Tällaisen säilöönoton keston on oltava mahdollisimman lyhyt, ja on tehtävä kaikki mahdollinen säilöön otettujen alaikäisten vapauttamiseksi ja sijoittamiseksi asianmukaiseen alaikäisille soveltuvaan majoitukseen.

_ _”

B Unkarin oikeus

1. Turvapaikkaoikeutta koskeva laki

17. Turvapaikkaoikeudesta annetun vuoden 2007 lain nro LXXX (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, jäljempänä turvapaikkalaki) 71/A §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jos ulkomaan kansalainen tekee hakemuksensa kauttakulkualueella

a) ennen kuin hän on saanut luvan tulla Unkarin alueelle tai

b) sen jälkeen, kun hänet on viety sellaisen laitoksen portille, joka on tarkoitettu järjestyksen turvaamiseksi valtion rajoista tarkoitetulla rajalla, sen jälkeen kun hänet on otettu kiinni Unkarin ulkorajalta, sellaisena kuin se on määritelty henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö)[5] [(EUVL 2016, L 177, s. 1)] 2 artiklan 2 alakohdassa, tai rajamerkeistä laskettavan kahdeksan kilometrin rajavyöhykkeen sisäpuolella

tätä lukua sovelletaan, jollei jäljempänä olevista säännöksistä muuta johdu.

– –

(4) Jos hakemuksen jättämisestä on kulunut neljä viikkoa, ulkomaalaisasioissa toimivaltainen viranomainen antaa maahantuloluvan sovellettavan säännöksen mukaisesti.

(5) Jos hakemusta ei ole jätettävä tutkimatta, ulkomaalaisasioissa toimivaltainen viranomainen antaa maahantuloluvan sovellettavan säännöksen mukaisesti.

(6) Jos hakija on saanut luvan tulla Unkarin alueelle, turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen toteuttaa menettelyn yleisten säännösten mukaisesti.

(7) Rajamenettelyä koskevia säännöksiä ei sovelleta erityiskohtelua tarvitseviin henkilöihin.”

18. Turvapaikkalain 31/A §:n 1 momentissa toistetaan sanasta sanaan direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdassa säädetyt säilöönottoperusteet. Kyseisen lain 31/A §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa: ”Turvapaikanhakija voidaan määrätä otettavaksi säilöön tapauskohtaisen arvioinnin perusteella ja vain, jos tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa toimenpiteellä, joka takaa, että asianomainen henkilö pysyy tavoitettavissa”, ja saman pykälän 5 momentissa säädetään seuraavaa: ”Turvapaikanhakijoiden säilöönotosta määrätään päätöksellä, joka on täytäntöönpanokelpoinen sen tiedoksiannosta alkaen”.

19. Mainitun lain 31/B §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Säilöönottoa ei voida määrätä pelkästään sillä perusteella, että turvapaikkahakemus on tehty.

(2) Ilman huoltajaa olevaa alaikäisestä turvapaikanhakijaa ei voida määrätä otettavaksi säilöön.

[5] EUVL 2016, L77, s. 1 (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö).

(3) Perhe, jossa on alaikäisiä lapsia, voidaan määrätä otettavaksi säilöön ainoastaan viimeisenä keinona ja ensisijaisesti lasten etu huomioon ottaen.

– –”

20. Turvapaikkalain 80/H §:ssä säädetään seuraavaa:

”Laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa on sovellettava I–IV luvun ja V/A–VIII luvun säännöksiä 80/I–80/K §:ssä säädetyin poikkeuksin.”

21. Turvapaikkalain 80/I §:n i kohdassa poiketaan saman lain 30 ja 31 §:n a kohdan sekä 71/A–72 §:n i kohdan soveltamisesta.

22. Turvapaikkalain lain 80/J §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Turvapaikkahakemus on tehtävä henkilökohtaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle ja yksinomaan kauttakulkualueella, paitsi jos turvapaikanhakija

a) on pakkokeinon tai henkilökohtaista vapautta rajoittavan toimenpiteen tai rangaistuksen kohteena

b) on turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen määräämän säilöönottotoimenpiteen kohteena

c) oleskelee laillisesti Unkarin alueella eikä pyydä majoitusta vastaanottokeskuksessa.

(2) Turvapaikanhakijaan sovelletaan turvapaikkamenettelyä siitä lähtien, kun hän on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle, siihen asti, kunnes annetaan tiedoksi menettelyn päätteeksi tehty päätös, johon ei enää voida hakea muutosta.

– –

(4) Kauttakulkualueella oleskelevilla turvapaikanhakijoilla ei menettelyn aikana ole 5 §:n 1 momentin a ja c kohdassa tarkoitettuja oikeuksia.

(5) Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen osoittaa turvapaikanhakijalle kauttakulkualueen tämän oleskelupaikaksi siihen asti, kunnes Dublin-asetuksen mukainen siirtomääräys tai päätös, johon ei enää voida hakea muutosta, on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Turvapaikanhakija voi lähteä kauttakulkualueelta poistumisportin kautta.

(6) Jos turvapaikanhakija on ilman huoltajaa oleva alle 14-vuotias lapsi, turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen toteuttaa turvapaikkamenettelyn yleisten säännösten mukaisesti alaikäisen maahantulon jälkeen. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen järjestää alaikäiselle viipymättä tilapäismajoituksen ja pyytää samanaikaisesti holhousasioissa toimivaltaista viranomaista nimeämään edunvalvojan, jonka tehtävänä on suojella ja edustaa häntä. Edunvalvoja on nimettävä kahdeksan päivän kuluessa siitä, kun turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen on esittänyt pyynnön. Holhousasioissa toimivaltainen viranomainen ilmoittaa viipymättä nimetyn edunvalvojan nimen ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle ja turvapaikka-asioissa toimivaltaiselle viranomaiselle.”

23. Kyseisen lain 80/K §:ssä säädetään seuraavaa:

”_ _

(2) Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen käytettävissään olevien tietojen perusteella tai päättää menettelyn, jos turvapaikanhakija

_ _

d) lähtee kauttakulkualueelta.

_ _

(4) Päätöstä, jolla menettely päätetään edellä 2 momentin mukaisesti, ei voida riitauttaa hallintolainkäyttömenettelyssä.

_ _”

2. Valtion rajoista annettu laki

24. Valtion rajoista annetun vuoden 2007 lain nro LXXXIX (államhatárról szóló, 2007. évi LXXXIX, jäljempänä valtion rajoista annettu laki) 15/A §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Edellä 5 §:n 1 momentissa tarkoitetulle alueelle voidaan perustaa kauttakulkualue tilapäiseksi oleskelupaikaksi turvapaikkaa tai toissijaista suojelua hakeville henkilöille (jäljempänä turvapaikanhakija) ja paikaksi, jossa turvapaikka- ja ulkomaalaisasioita koskevat menettelyt toteutetaan ja jossa on tähän tarvittavat tilat.

(2) Kauttakulkualueella oleva turvapaikanhakija voi tulla Unkarin alueelle,

a) jos turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen antaa päätöksen hänelle myönnettävästä kansainvälisestä suojelusta

b) jos turvapaikkamenettelylle asetetut edellytykset täyttyvät yleisten säännösten mukaisesti tai

c) jos asiassa on sovellettava turvapaikkalain 71/A §:n 4 ja 5 momentin säännöksiä.

(2a) Laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa kauttakulkualueella olevalle turvapaikanhakijalle voidaan antaa lupa tulla Unkarin alueelle 2 momentin a ja b kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

_ _”

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

25. Komissio lähetti 11.12.2015 Unkarille virallisen huomautuksen, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio oli rikkonut direktiivin 2013/32 46 artiklan 1, 3, 5 ja 6 kohtaa, tulkittuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan valossa, sekä direktiivin

2010/64/EU[6] 3 artiklan 8 kohtaa. Komissio ilmaisi siinä huolensa seuraavista seikoista: oikeussuojakeinojen vaikutus rajamenettelyissä, kielteisistä turvapaikkapäätöksistä tehdyn muutoksenhaun automaattisen lykkäävän vaikutuksen puuttuminen, mahdollisuus henkilökohtaiseen puhutteluun hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta tehtävien ja nopeutetussa menettelyssä tehtävien päätösten tuomioistuinvalvonnan yhteydessä, tuomioistuinvalvontamenettelyihin osallistuvien tuomareiden itsenäinen menettelyllinen toimivalta ja lopuksi oikeutta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä koskevien unionin oikeussääntöjen noudattamatta jättäminen.

26. Unkari vastasi viralliseen huomautukseen komission 12.2.2016 vastaanottamalla kirjeellä, jossa kyseinen jäsenvaltio väitti, että asiaa koskeva Unkarin lainsäädäntö oli unionin oikeuden mukainen.

27. Unkari antoi 7.3.2017 turvapaikkalain muuttamista koskevan vuoden 2017 lain nro XX. Komissio katsoi, että kyseinen laki herätti 11.12.2015 annetussa virallisessa huomautuksessa esitettyjen huolenaiheiden lisäksi uusia huolenaiheita, jotka liittyivät seuraaviin seikkoihin: laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten poistaminen maasta direktiivissä 2008/115 vahvistettujen menettelyjen vastaisesti, tosiasiallista pääsyä turvapaikkamenettelyyn koskevien takeiden noudattamatta jättäminen, rajamenettelyn lainvastainen pitkittäminen, turvapaikanhakijoiden yleinen säilöönotto, säädettyjen menettelyllisten takeiden noudattamatta jättäminen, turvallisen kolmannen maan periaatteen virheellinen soveltaminen, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden päivittäisiin menoihin tarkoitetun rahan maksamatta jättäminen, vastaanotto-olosuhteisiin liittyviä menoja koskevien unionin sääntöjen rikkominen ja ensimmäisessä asteessa tehtyjen hylkäävien turvapaikkapäätösten valvontaa koskevan muutoksenhaun määräajan lyhentäminen kahdeksasta kolmeen vuorokauteen.

28. Komissio lähetti 18.3.2017 Unkarille täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se moitti sitä direktiivin 2008/115 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan, direktiivin 2013/32 3, 6 ja 7 artiklan, 24 artiklan 3 kohdan, 31 artiklan 8 kohdan, 33, 38 ja 43 artiklan ja 46 artiklan 1, 3, 5 ja 6 kohdan sekä direktiivin 2013/33 2, 8, 9 ja 11 artiklan ja 17 artiklan 2 kohdan, luettuina yhdessä saman direktiivin 2 artiklan g alakohdan ja 17 artiklan 3 ja 4 kohdan kanssa, ja perusoikeuskirjan 6, 18 ja 47 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

29. Unkari vastasi täydentävään viralliseen huomautukseen 18.7.2017 päivätyllä kirjeellä ja täydensi vastaustaan 20.10.2017 ja 20.11.2017. Vaikka Unkari totesi pitävänsä kyseessä olevaa lainsäädäntöään yhteensopivana unionin oikeuden kanssa, se mukautti tämän lainsäädännön unionin oikeuteen tietyiltä osin.

30. Tämän vuoksi komissio lähetti Unkarille 8.12.2017 perustellun lausunnon, joka annettiin sille tiedoksi samana päivänä ja jossa komissio totesi, että Unkari on

– rajaamalla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätökseen kohdistuvassa muutoksenhakumenettelyssä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tutkinnan päätöksen tekemisen yhteydessä tutkittuihin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin

– laiminlyömällä direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan saattamisen osaksi kansallista oikeutta ja antamalla säännöksiä, jotka poikkeavat automaattista lykkäävää vaikutusta koskevasta

[6] Oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä 20.10.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2010, L 280, s. 1).

pääsäännöstä tilanteissa, jotka eivät kuulu saman direktiivin 46 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan

– siirtämällä laittomasti maassa olevat kolmansien maiden kansalaiset rajan toiselle puolelle direktiivin 2008/115 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa säädettyjä menettelyjä ja takeita noudattamatta

– säätämällä, että turvapaikkahakemus on jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle henkilökohtaisesti ja yksinomaan kauttakulkualueilla

– säätämällä, että kaikkiin turvapaikanhakijoihin (lukuun ottamatta alle 14-vuotiaita lapsia) on sovellettava menettelyä, jonka tuloksena heidät on pidettävä säilöönotettuina kauttakulkualueella olevissa laitoksissa koko menettelyn ajan siten, että niiltä voidaan poistua vain Serbiaan, noudattamatta säilöönoton osalta asianmukaisia takeita

– lyhentämällä ensimmäisessä asteessa tehtyjen hylkäävien turvapaikkapäätösten valvontaa koskevan muutoksenhaun määräajan kahdeksasta kolmeen vuorokauteen

– jättänyt noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklan,
6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan, direktiivin 2013/32 3 ja 6 artiklan, 24 artiklan 3 kohdan, 43 artiklan ja 46 artiklan 3, 5 ja 6 kohdan ja direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdan sekä 8, 9 ja 11 artiklan, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 6, 18 ja 47 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan.

31. Unkari vastasi perusteltuun lausuntoon 8.2.2018. Se toisti näkemyksensä kyseessä olevien Unkarin oikeussääntöjen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa ja perusteli niitä vetoamalla laajamittaisen maahantulon aiheuttamaan kriisitilanteeseen sekä SEUT 72 artiklaan.

32. Koska Unkarin esittämät väitteet eivät vakuuttaneet komissiota, se saattoi asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi 21.12.2018. Unkari jätti vastineensa 11.3.2019. Kantaja jätti vastauksensa 23.4.2019 ja vastaaja 4.6.2019.

33. Komissio ja Unkari esittivät suulliset huomautuksensa ja vastasivat unionin tuomioistuimen kysymyksiin 10.2.2020 pidetyssä istunnossa.

34. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 61 artiklan 1 kohdan mukaisesti asianosaisia kehotettiin esittelevän tuomarin pyynnöstä toimittamaan hallussaan olevat tilastot, jotka koskivat turvapaikanhakijoiden oleskelun keskimääräistä kestoa Serbian ja Unkarin rajalla sijaitsevilla kauttakulkualueilla, sekä tiettyjä kansallisia säännöksiä, jotka eivät sisältyneet kirjelmiin. Asianosaiset toimittivat vastauksensa asetetussa määräajassa. Unionin tuomioistuin toimitti 20.5.2020 nämä vastaukset asianosaisille ja kehotti niitä tarvittaessa esittämään huomautuksia 1.6.2020 mennessä. Vain Unkari noudatti tätä kehotusta. Huomautuksissaan Unkari väitti erityisesti, että mainittujen kauttakulkualueiden sulkemisen ja sen jälkeen, kun niillä oleskelevat henkilöt oli siirretty avoimiin vastaanottokeskuksiin, minkä Unkari toteutti tuomion FMS ym.[7] täytäntöön panemiseksi, se seikka, johon komission kannekirjelmässä esittämä väite kaikkien turvapaikanhakijoiden yleisestä säilöönotosta kauttakulkualueella oleskelun vuoksi perustuu, on lakannut. Näin ollen kyseinen nyt käsiteltävän kanteen osa on jäänyt vaille kohdetta.

[7] Tuomio 14.5.2020 (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

III Asian tarkastelu

35. Huomautan aluksi ainoastaan, että Unkarin esittämä oikeudenkäyntiväite, joka koskee kauttakulkualueiden äskettäistä sulkemista, ei voi menestyä sen unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla, jonka mukaan komissiolla on intressi nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne myös silloin, kun riidanalainen rikkominen on korjattu perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen.[8] Tällaisessa tapauksessa kanne nimittäin säilyttää kohteensa, joka voi tarkoittaa muun muassa, että saadaan vahvistettua peruste jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä johtuvalle jäsenvaltion mahdolliselle vastuulle erityisesti niitä kohtaan, joiden oikeudet perustuvat tähän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen.[9] Tämä huomioon ottaen on mielestäni mahdollista siirtyä tutkimaan koko nyt käsiteltävän kanteen asiakysymystä.

36. Kanne jakautuu lähinnä viiteen väitteeseen, joita on tarkasteltava peräkkäin.

A Se, ettei tosiasiallista pääsyä turvapaikkamenettelyyn ole

1. Asianosaisten lausumat

37. Komissio katsoo ensimmäisessä väitteessään, että Unkari laiminlyö direktiivin 2013/32 3 ja 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan säätäessään, että turvapaikkahakemus on jätettävä toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle henkilökohtaisesti ja yksinomaan kauttakulkualueella, jonne päästetään vain rajoitettu määrä henkilöitä.

38. Komissio huomauttaa tältä osin, että turvapaikkalakia muutettiin vuoden 2017 lailla nro XX ottamalla käyttöön laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen aikana poikkeusmenettely, jonka pääsäännöksi vahvistetaan muutamia harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta se, että turvapaikkahakemus on jätettävä henkilökohtaisesti ja yksinomaan Serbian ja Unkarin rajalla sijaitsevilla kahdella kauttakulkualueella eli Röszkessä ja Tompassa.

39. Tuotuaan ensin esiin huolensa elinolosuhteista kyseisillä kauttakulkualueilla komissio korosti, että Unkarin toimivaltaiset viranomaiset sallivat vain hyvin rajoitetun henkilömäärän pääsyn näille alueille. Komission mukaan Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) ja muuttoliikettä ja pakolaisia käsittelevän Euroopan neuvoston pääsihteerin erityisedustajan kertomuksista nimittäin ilmenee komission mukaan, että Unkarin vastaanottama kansainvälisen suojelun hakijoiden enimmäismäärä oli asteittain pienentynyt, kunnes kyseinen valtio oli toukokuussa 2018 käytännössä sulkenut rajat näiltä hakijoilta.

40. Näistä kertomuksista ilmenee komission mukaan myös, että tietyt henkilöt oleskelevat kauttakulkualueen sisääntulopaikan edessä kapealla maakaistaleella ja että alueelle pääsy tapahtuu yhteisöä johtavien henkilöiden Unkarin viranomaisille toimittaman epävirallisen jonotuslistan perusteella. Komission mukaan Unkari kieltää osallistuvansa tällaisen jonotuslistan laatimiseen mutta ei kuitenkaan kiistä sen olemassaoloa. Koska kyseisellä maakaistaleella ei ole mitään infrastruktuuria ja hakijoita on erityisesti tammikuusta 2018 päästetty kauttakulkualueelle yksitellen ja yleensä mainitun jonotuslistan perusteella, komission mukaan vain harvat odottavat

8 Ks. mm. tuomio 14.4.2005, komission v. Luxemburg (C-519/03, EU:C:2005:234, 19 kohta).

9 Ks. tuomio 10.4.2008, komissio v. Italia (C-442/06, EU:C:2008:216, 42 kohta).

kauttakulkualueen luona. Sen mukaan mainituissa kertomuksissa todetaan myös, että kansainvälistä suojelua hakevien on odotettava kauttakulkualueelle pääsyä useita kuukausia ja että odotus voi kestää jopa 18 kuukautta.

41. Komissio huomauttaa, että direktiivin 2013/32 3 ja 6 artiklasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua hakeva voi jättää hakemuksen niiden alueella ja että hänellä on kyseisen valtion alueelle saapumisen jälkeen mahdollisuus päästä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn. Kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetty velvollisuus rekisteröidä kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset viimeistään kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä koskee myös jäsenvaltion rajalla jätettyjä hakemuksia. Lisäksi kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan velvollisuuden, sellaisena kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 18 artiklassa, tehokas vaikutus jätettäisiin komission mukaan huomiotta, jos jäsenvaltiot voisivat evätä rajallaan tehtyjen hakemusten rekisteröinnin.

42. Lyhyesti sanottuna komissio väittää, että evätessään kauttakulkualueella olevilta henkilöiltä luvan tehdä ja rekisteröidä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ja rajoittamalla erittäin voimakkaasti pääsyä kyseiselle alueelle Unkari ei anna rajoillaan oleskeleville henkilöille mahdollisuutta tehdä hakemusta ja saada se rekisteröidyksi direktiivissä 2013/32 säädetyssä määräajassa.

43. Komissio lisää, ettei sen varjolla, että kauttakulkualueen luona odottaa vain muutamia henkilöitä, voida vilpittömässä mielessä väittää, että vain harvat haluavat jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Unkarissa. Kun nimittäin otetaan huomioon se, että kauttakulkualueelle pääsyä voi odottaa vain kapealla maakaistaleella, jossa ei ole minkäänlaista infrastruktuuria, että alueelle pääsyyn oikeutettujen henkilöiden määrää on asteittain vähennetty vain yhteen henkilöön päivässä ja että alueelle pääsy tapahtuu epävirallisen jonotuslistan perusteella, olisi komission mukaan epätodennäköistä, että hakijat odottaisivat jonossa seisten talvikuukausien ajan ilman suojaa ja ravintoa ja vailla minkäänlaista tosiasiallista mahdollisuutta päästä kauttakulkualueelle.

44. Komissio katsoo joka tapauksessa, että odottavien henkilöiden tarkasta lukumäärästä riippumatta järjestelmä, jossa direktiivin 2013/32 6 artiklassa säädetyn rekisteröintioikeuden edellytykseksi asetetaan se, että hakemus on jätettävä tietyssä paikassa, johon pääsyä on rajoitettu pitkäaikaisesti, ei ole sen samaan artiklaan sisältyvän säännön mukainen, jonka mukaan menettelyyn pääsy on taattava riittävän nopeasti.

45. Unkari väittää, että kansainvälistä suojelua hakevilla ei ole oikeutta voida valita turvapaikkamaataan ja että on otettava huomioon sekä direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohta että kyseisen säännöksen 2 ja 3 kohta, joista ilmenee, että unionin lainsäätäjä antaa jäsenvaltioille oikeuden edellyttää, että hakija jättää hakemuksensa henkilökohtaisesti ja määrättyyn paikkaan. Unkari katsoo, että turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentti, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa[10] turvapaikkahakemus on jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle henkilökohtaisesti kauttakulkualueella, on näin ollen kyseisen edellytyksen mukainen.

[10] Unkari selittää vastineessaan, että laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne on erityistilanne, joka voidaan julistaa silloin, kun turvapaikkalain 80/A §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät, ja jonka aikana sovelletaan erityisiä menettelysääntöjä. Unkarin mukaan sen hallitus antoi tämän ilmoituksen syyskuussa 2015 ja jatkoi sen vaikutusten voimassaoloa 7.9.2019 saakka.

46. Unkari katsoo, että erityisesti komission väite, jonka mukaan ei ole takeita siitä, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen rekisteröisi kauttakulkualueella jätetyt hakemukset direktiivin 2013/32 mukaisesti, on virheellinen, koska menettely alkaa yleisten säännösten mukaisesti sen jälkeen, kun hakemus on jätetty kauttakulkualueella. Näin ollen turvapaikkalain 32/D §:ssä taataan sen mukaan se, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen käynnistää hakemuksen jättämisen jälkeen menettelyn välittömästi tai viimeistään 24 tunnin kuluessa direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

47. Unkarin mukaan on lisäksi niin, että vaikka sen viranomaiset ovat tietoisia käytännöstä, jonka mukaan Serbiassa turvapaikkamenettelyyn pääsevät tai siellä apua saavat turvapaikanhakijat tulevat kauttakulkualueiden luo itse määräämässään tai Serbian viranomaisten taikka tiettyjen organisaatioiden määräämässä järjestyksessä, Unkarin viranomaiset eivät kuitenkaan vaikuta mitenkään näin päätettyyn järjestykseen eivätkä osallistu lainkaan tällaisten listojen laatimiseen tai käyttöön.

48. Unkarin mukaan komission mainitsema kapea maakaistale ei millään tavoin selitä hakijoiden pientä määrää. Koska kauttakulkualueen edessä oleva Unkarin alue on nimittäin Serbian rajalla, huomattava määrä henkilöitä, jotka haluavat jättää turvapaikkahakemuksen, voi Unkarin mukaan ongelmitta odottaa kauttakulkualueen luona. Sen mukaan se, ettei alueella ole pitkää odottajien jonoa, mihin komissio viittaa, selittyy pikemminkin sillä, että asianomaisilla henkilöillä on tai oli jo vireillä turvapaikkamenettely Serbiassa, ja he saavat apua kyseisessä valtiossa.

2. Asian arviointi

a) Kanneperusteen kohteena olevan velvollisuuden tarkka määrittäminen

49. Komissio vetoaa ensimmäisen väitteen oikeudellisena perustana direktiivin 2013/32 3 ja 6 artiklaan yhdessä luettuina. Kyseisen direktiivin 3 artiklassa säädetään, että direktiivin säännöksiä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, *myös niiden rajoilla*, tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, mikä merkitsee, että mainitun direktiivin 6 artiklaa sovelletaan käsiteltävään asiaan. Viimeksi mainitun säännöksen osalta on määritettävä se erityinen velvoite, jota Unkari on komission mukaan käsiteltävässä asiassa jättänyt noudattamatta.

50. Direktiivin 2013/32 6 artiklassa määritellään jäsenvaltioiden velvollisuudet kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn alkuvaiheessa. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ennen kaikkea rekisteröitävä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kansallisille viranomaisille jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kolmen tai kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä, ja tätä määräaikaa pidennetään kymmeneen työpäivään, jos ensisijaisesti säädettyä määräaikaa on käytännössä erittäin vaikea noudattaa sen takia, että suuri määrä henkilöitä hakee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua. Jäsenvaltioiden on tämän jälkeen varmistettava, että asianomaisilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksensa mahdollisimman pian.

51. Vastineessaan Unkari näyttää katsovan, että velvollisuus, jonka noudattamatta jättämisestä sitä moititaan, on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröiminen direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa säädetyissä määräajoissa. Huomautan kuitenkin, että vastauksena Unkarin väitteeseen, jonka mukaan sen viranomaiset rekisteröivät hakemuksen

säännönmukaisesti 24 tunnin kuluessa sen tekemisestä jommallakummalla kauttakulkualueella, komissio täsmensi vastauskirjelmässään, ettei se moittinut Unkaria siellä voimassa olevan kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn epäasianmukaisuudesta, joka johtuisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinnille asetettujen määräaikojen noudattamatta jättämisestä, vaan siitä, ettei Unkari ole taannut pääsyä kyseiseen menettelyyn riittävän nopeasti.

52. Näin tehdessään komissio viittaa velvollisuuteen, joka tietyllä tavalla edeltää velvollisuutta rekisteröidä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa säädetyissä määräajoissa, eli *velvollisuuteen varmistaa tosiasiallinen pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn* mahdollistamalla kaikkien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tekeminen.[11] Vaikka kyseinen velvollisuus ei konkreettisesti ilmene mistään erityissäännöksestä, on mielestäni selvää, että se liittyy olennaisesti vaatimukseen taata direktiivin 2013/32 6 artiklan ja koko direktiivin tehokas vaikutus, sillä jos asianomaiset jäsenvaltiot eivät noudata sitä, kaikki siinä vahvistetut yhdenmukaistetut menettelysäännöt jäävät vaille merkitystä.

53. Tämän velvollisuuden tarkemman luonnehdinnan kannalta olennaisia seikkoja voidaan päätellä komission ehdotuksesta,[12] joka koskee direktiiviä 2005/85, jonka perustana olevaa ajattelutapaa ei ole muutettu menettelyyn pääsyn osalta direktiivillä 2013/32, koska kyseisessä ehdotuksessa luonnehditaan mahdollisten hakijoiden vastaavaa oikeutta päästä menettelyyn seuraavasti: ”Turvapaikanhakijoiden tulisi päästä turvapaikkamenettelyn piiriin mahdollisimman nopeasti. Turvapaikkamenettelyjä koskevista säännöistä ei ole mitään hyötyä, jos henkilöt, jotka hakevat – – suojelua, eivät pääse turvapaikkamenettelyyn tai joutuvat jäämään jäsenvaltion alueelle tarpeettoman pitkäksi ajaksi sen vuoksi, etteivät maan viranomaiset tunnista heidän pyyntöään turvapaikkahakemukseksi – –”. Mielestäni tämä kohta näyttää nimittäin merkitsevän samalla kertaa sitä, että ensinnäkään jäsenvaltioille asetettu velvollisuus ei ole pelkkä velvollisuus olla vaikeuttamatta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä, vaan se on *positiivinen velvollisuus* helpottaa sitä toimimalla ennakoivasti niitä henkilöitä kohtaan, jotka voivat tehdä tällaisen hakemuksen, ja että toiseksi sitä ei noudateta, jos jäsenvaltiot tunnustavat *liian myöhään* kyseisten henkilöiden ilmaisut, joissa tuodaan esiin pelko kotimaahan palauttamisesta ja joiden on ymmärrettävä tarkoittavan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä.

54. Näistä kahdesta seikasta ensimmäisen osalta vaikuttaa mielestäni siltä, että se on kodifioitu direktiivillä 2013/32, koska sen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava säilöön otetuille tai ulkorajojen rajanylityspaikoilla oleville kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille tietoa mahdollisuudesta tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, *kun on merkkejä siitä, että he mahdollisesti haluavat tehdä sen*. Tältä osin on tärkeää huomata, että Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) ja Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) laatimassa turvapaikkamenettelyyn pääsyä koskevassa käytännön oppaassa (”Guide pratique: accès à la procédure d’asile”) täsmennetään, että ”rajavartijoiden ja ensikontaktissa suojelun hakijaan olevien työntekijöiden *on toimittava ennakoivasti taatakseen*

[11] Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen määritellään (pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettua neuvoston) direktiiviä 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326, s. 13) eli direktiivillä 2013/32 kumottua ja korvattua säädöstä koskevassa komission ehdotuksessa siten, että sillä tarkoitetaan ”kaikkia ilmaisuja, joissa [asianomainen henkilö] tuo esiin pelkäävänsä kotimaahan palauttamista” (ks. ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, (KOM(2000) 578 lopullinen – 2000/0238(CNS)) (EYVL 2001, C 62 E, s. 231), 4 artiklaa koskeva perustelu.

[12] Ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, (KOM(2000) 578 lopullinen – 2000/0238(CNS)) (EYVL 2001, 62 E, s. 231), 4 artiklaa koskeva perustelu.

tosiasiallisen pääsyn turvapaikkamenettelyyn. Heidän on tunnistettava ne henkilöt, jotka voivat haluta hakea kansainvälistä suojelua, tiedotettava heille oikeudesta hakea turvapaikkaa ja annettava heille tiedot hakemuksen tekomenettelyistä”. [13] [14]

55. Toisen seikan osalta on totta, ettei direktiivissä 2013/32 aseteta jäsenvaltioille määräaikaa tällaisen hakemuksen vastaanottamiselle. Tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että jäsenvaltiot voisivat vapaasti antaa mahdollisten hakijoiden odottaa kohtuuttoman pitkään ennen kuin nämä voivat tehdä hakemuksensa. Tällainen tulkinta nimittäin tekisi tyhjäksi näiden hakijoiden oikeuden päästä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn, jonka tarkoituksena on puolestaan varmistaa perusoikeuskirjan 18 artiklassa vahvistetun turvapaikkaoikeuden toteutuminen. Näin ollen katson komission tavoin, että jäsenvaltioiden velvollisuus taata tosiasiallinen pääsy kyseiseen menettelyyn edellyttää, että ne ottavat käyttöön vastaanottojärjestelyt siten, että kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt voivat tehdä hakemuksensa tehokkaasti.

56. Näin ollen tarkastelen sitä, täyttikö Unkari käsiteltävän asian olosuhteissa velvoitteen, jonka sisältö määriteltiin edellä.

b) Soveltaminen käsiteltävässä asiassa

57. Heti aluksi on täsmennettävä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, josta Unkaria moititaan, sisältää kaksi osaa. Ensimmäinen niistä on turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentissa asetettu velvollisuus, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden, jotka eivät jo oleskele laillisesti Unkarin alueella, on hakeuduttava jollekin kauttakulkualueelle turvapaikan myöntämismenettelyn käynnistämiseksi. Toinen niistä liittyy siihen, että pääsyä näille kauttakulkualueille on rajoitettu voimakkaasti muuttoliikekriisin alkamisesta (syyskuu 2015) tähän saakka. Totean heti, että mielestäni komission esittämä näyttö on omiaan osoittamaan oikeudellisesti riittävällä tavalla näiden kahden osan tosiasiallisuuden.

58. Turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentissa asetetun ja edellä kuvatun velvoitteen osalta on todettava, ettei Unkari olekaan kiistänyt sitä, että laajamittaisen maahantulon aiheuttamiin kriisitilanteisiin sovellettavien poikkeussäännösten yhteydessä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden on hakeuduttava turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentin mukaisesti Serbian ja Unkarin rajalla sijaitseville Röszken tai Tompan kauttakulkualueille hakemuksensa tekemistä ja siten kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn käynnistämistä varten.

59. Komission väitteestä, jonka mukaan kauttakulkualueille pääsyä on rajoitettu asteittain voimakkaasti, on todettava, että Unkari ei ole tämän oikeudenkäynnin missään vaiheessa kyseenalaistanut niiden tietojen paikkansapitävyyttä, jotka ilmenevät eri kansainvälisten elinten kertomuksista ja joiden mukaan

– Unkarin sisäasiainministeri ilmoitti syyskuussa 2015 UNHCR:lle, että kauttakulkualueelle pääsevien henkilöiden enimmäismäärää oli rajoitettu 100 henkilöön päivässä, ja tätä määrää

[13] Kursivointi tässä.

[14] EASO ja Frontex, ”Guide pratique: accès à la procédure d’asile”, 2016, saatavana osoitteessa https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-FR.pdf.pdf, s. 6.

oli sen jälkeen vähennetty 50 henkilöön helmikuussa 2016 ja sen jälkeen 30 henkilöön maaliskuussa 2016 [15]

– marraskuussa 2016 kauttakulkualueelle pääsi ainoastaan kymmenen henkilöä päivässä, ja vuonna 2017 määrää vähennettiin viiteen henkilöön päivässä – viimeksi mainittu tieto vahvistettiin myös Euroopan neuvoston pääsihteerin kertomuksessa [16] – ja sen jälkeen tammikuusta 2018 lähtien yhteen henkilöön päivässä [17]

– toukokuussa 2018 kauttakulkualueille pääsi kymmenen henkilöä viikossa

– tämän kauttakulkualueille pääsyn vaiheittaisen rajoittamisen vuoksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden on odotettava kauttakulkualueelle pääsyä useita kuukausia, ja odotus voi kestää 11–18 kuukautta. [18]

60. Lisäksi Unkari myöntää nimenomaisesti, että kauttakulkualueelle pääsy tapahtuu yhteisöjen johtajien Unkarin viranomaisille toimittaman epävirallisen jonotuslistan perusteella. [19] Unkari ei nimittäin millään tavalla kiistä kyseisen listan olemassaoloa ja sen käyttöä vaan toteaa ainoastaan, ettei se osallistu sen laatimiseen eikä vaikuta mitenkään näin vahvistettuun pääsyjärjestykseen.

61. Näiden seikkojen perusteella voidaankin katsoa, että Serbian ja Unkarin rajalla kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt joutuvat odottamaan 11–18 kuukautta pääsyä jommallekummalle kauttakulkualueelle hakemuksensa tekemistä varten. Mielestäni vaikuttaa siltä, että tämä on juuri se tilanne, jota komissio tarkoitti direktiiviä 2005/85 koskevassa ehdotuksessa, koska kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt joutuvat käsiteltävässä asiassa jäämään Unkarin alueelle *tarpeettoman pitkäksi* ajaksi sen vuoksi, ettei Unkarin toimivaltainen viranomainen pidä kauttakulkualueen ulkopuolella esitettyjä ilmaisuja, joissa tuodaan esiin pelko kotimaahan palauttamisesta, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisenä. Kun odotusaika on näin pitkä, en ymmärrä, miten voitaisiin katsoa, että Unkarin vastaanottojärjestelmä on suunniteltu siten, että mahdolliset hakijat voivat tehdä hakemuksensa *tehokkaasti*. Tästä syystä katson, ettei kokonaisuus, joka muodostuu lainsäädäntöön perustuvasta velvollisuudesta hakeutua jollekin kauttakulkualueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä varten ja kauttakulkualueelle pääsevien henkilöiden määrän jyrkästä rajoittamisesta, sovi yhteen sen velvollisuuden kanssa, joka koskee tehokkaan pääsyn takaamista kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyyn, sellaisena kuin tämä velvollisuus ilmenee direktiivin 2013/32 6 artiklan tavoitteesta ja edellä esitetystä määritelmästä.

[15] UNHCR:n raportti ”Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016” (Unkari turvapaikkamaana: rajoittavia oikeustoimia ja heinäkuun 2015 ja maaliskuun 2016 välisenä aikana noudatettuja käytäntöjä koskevia huomautuksia), joka on saatavana osoitteessa https://www.refworld.org/docid/57319d514.html

[16] Raportti Euroopan neuvostossa muuttoliikkeestä ja pakolaisista vastaavan pääsihteerin erityisedustajan, suurlähettiläs Tomás Bočekin, Serbiaan ja kahdelle Unkarin kauttakulkualueelle 12. tai 16.6.2017 tekemästä tarkastuskäynnistä, saatavana osoitteessa https://rm.coe.int/rapport-de-la-visite-d-information-de-l-ambassadeur-tomas-bocek-repres/16807be05f

[17] Unkarin Helsinki-komitean laatima kertomus ”Country Report: Hungary” (Unkaria koskeva kertomus), saatavana osoitteessa https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017update.pdf

[18] UNHCR:n kertomus ”Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe’s border” (Epätoivon matkoja – Eurooppaan ja Euroopan rajoille saapuvat pakolaiset ja muuttajat), tammi-elokuu 2018, saatavana osoitteessa https://www.unhcr.org/desperatejourneys/

[19] Kuten ilmenee Euroopan neuvostossa muuttoliikkeestä ja pakolaisista vastaavan pääsihteerin erityisedustajan, suurlähettiläs Tomás Bočekin, Serbiaan ja Unkarin kahdelle kauttakulkualueelle 12. tai 16.6.2017 tekemää tarkastuskäyntiä koskevasta kertomuksesta, joka on saatavana osoitteessa https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2

62. On kuitenkin pantava merkille, että Unkari kiinnittää huomiota kauttakulkualueen luona sijaitsevalla maakaistaleella odottavien henkilöiden vähäiseen määrään. Kyseisen jäsenvaltion mukaan tätä ei voida selittää sen viranomaisten toimeen panemilla pääsyrajoituksilla yhdessä sen kanssa, että kyseisellä alueella ei ole lainkaan infrastruktuuria, kuten komissio väittää, vaan sillä, että Serbian puolella on käytössä epävirallinen jonotuslista, eivätkä mainitut viranomaiset voi mitenkään vaikuttaa kyseiseen seikkaan. Vaikka oletettaisiinkin, että kauttakulkualueille päästettyjen henkilöiden hyvin vähäinen määrä johtuisi ainoastaan tällaisen listan olemassaolosta, edellisessä kohdassa tehty päätelmä, jonka mukaan Unkari on rikkonut velvollisuutta taata kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille tosiasiallinen pääsy asiaa koskevaan menettelyyn, ei olisi erilainen.

63. On nimittäin vaikea kuvitella, miten se kiistaton seikka, että Unkari on sallinut kyseisen luettelon olemassaolon ja jopa osallistunut aktiivisesti sen käyttöön tiiviissä yhteistyössä yhteisön johtajien kanssa, kuten eräästä komission mainitsemasta UNHCR:n kertomuksesta mielestäni ilmenee, voitaisiin sovittaa yhteen sen *positiivisen* velvollisuuden kanssa, että on taattava tosiasiallinen pääsy kyseessä olevaan menettelyyn. Kuten edellä totesin, positiivinen velvollisuus merkitsee nimittäin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ennakoivaa toimintaa, jonka tarkoituksena helpottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä niiden henkilöiden kannalta, jotka haluavat tehdä sen.

64. Myöskään muut Unkarin esittämät väitteet, joilla se pyrkii osoittamaan, ettei direktiivin 2013/32 6 artiklaa ole rikottu, eivät vakuuta minua.

65. Mielestäni väitteellä, jonka mukaan kyseisen direktiivin soveltaminen käsiteltävään asiaan johtaisi siihen, että asianomaisille henkilöille annettaisiin turvapaikkamaan valintaa koskeva subjektiivinen oikeus (right to asylum shopping), joka ei perustu perusoikeuskirjan 18 artiklaan eikä Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettuun pakolaisten oikeusasemaa koskevaan YK:n yleissopimukseen, ei ole merkitystä, koska vastaanottavan valtion velvollisuus taata tosiasiallinen pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn ei riipu kolmannesta maasta, jonka kautta nämä henkilöt ovat tulleet kyseisen valtion alueelle tai sen rajalle. Katson lisäksi, että jo direktiivissä 2013/32 säädetyt käsitteet ”ensimmäinen turvapaikkamaa”, ”turvallinen alkuperämaa” ja ”turvallinen kolmas maa” antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden estää turvapaikkamaan valinnan vaarantamatta pääsyä kyseessä olevaan menettelyyn.

66. Myöskään väite, jonka mukaan velvollisuus hakeutua tiettyyn paikkaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä varten voitaisiin perustella sillä, että viranomaisten ja rajapoliisin ilmoittamien lukujen mukaan suurin osa Unkariin laittomasti tulevista henkilöistä yrittää ylittää rajan kauttakulkualueiden läheisyydessä, ei voi menestyä. Tämä ei nimittäin voisi missään tapauksessa oikeuttaa turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentin kaltaista kansallisen oikeuden säännöstä, jolla estetään tällaisen hakemuksen tekeminen vastoin direktiivin 2013/32 6 artiklasta johtuvia vaatimuksia.

67. Unkari väitti myös, että turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentti oli katsottava yhteensopivaksi direktiivin 2013/32 kanssa, koska kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan. Tähän väitteeseen on mielestäni kiinnitettävä erityistä huomiota.

68. Haluan heti aluksi täsmentää, että se perustuu mielestäni virheelliseen olettamaan. On nimittäin täysin ilmeistä, että tosiasiallisen pääsyn puuttuminen kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, mitä komissio arvostelee käsiteltävässä asiassa, ei koske kansainvälistä suojelua

koskevan hakemuksen *jättämisvaihetta* vaan sitä edeltävää tällaisen hakemuksen *tekemisvaihetta*.[20] Sekä direktiivin 2013/32 6 artiklan sanamuoto että sen systematiikka osoittavat, että kyse on kahdesta erillisestä vaiheesta, mikä johtaa vastakkaisiin päätelmiin siltä osin kuin on kyse vastaanottavan jäsenvaltion mahdollisuudesta asettaa asianomaisille henkilöille velvoitteita. Vaikka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jo tehneille henkilöille voidaan tosiasiallisesti asettaa velvoitteita, vaatimus taata tosiasiallinen pääsy menettelyyn tarkoittaa, että henkilöille, jotka eivät ole vielä tehneet hakemusta, ei sitä vastoin voida asettaa minkäänlaista velvoitetta. Tällaista tulkintaa tukevat direktiiviä 2013/32 koskevan muutetun ehdotuksen selitykset, joiden mukaan ”kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ’tekeminen’ ja ’jättäminen’ on eroteltu aiempaa selkeämmin” ja ”hakemus katsotaan tehdyksi heti kun henkilö, jonka voidaan katsoa pyytävän pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa, pyytää suojelua jäsenvaltiolta. Tämä toimi ei edellytä hallinnollista menettelyä. Hallinnollinen menettely toteutetaan, kun hakemus ’jätetään’”.[21] [22]

69. Äskettäin annettu ehdotus asetukseksi kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevista menettelyistä näyttää mielestäni tukevan tätä tulkintaa. Keventääkseen ja yksinkertaistaakseen menettelyn kulkua komissio erotti tarkasti toisistaan ne eri vaiheet, joista siihen pääsy muodostuu, eli kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen, rekisteröinnin ja jättämisen. Tässä yhteydessä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden velvollisuus hakeutua vastaanottavan jäsenvaltion nimeämään paikkaan sisältyy mainitun asetusehdotuksen 28 artiklaan, jonka otsikko on ”Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen”, kun taas saman asetusehdotuksen 25 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen”, ei säädetä näille henkilöille kuuluvista velvollisuuksista.[23]

70. Jäsenvaltioille direktiivin 2013/32 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti annettu mahdollisuus vaatia, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja nimetyssä paikassa, on joka tapauksessa ymmärrettävä ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta [kyseisen artiklan] 2 kohdan soveltamista”. Toisin sanoen sitä ei missään tapauksessa saa käyttää tavalla, joka estää asianomaisia henkilöitä jättämästä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa ”mahdollisimman pian”. Kun kuitenkin tiedetään, että kyseiset henkilöt voivat päästä kauttakulkualueelle vasta 11–18 kuukauden odotuksen jälkeen, kuten edellä kuvailtiin, on mielestäni erittäin epätodennäköistä, että Unkari voisi perustellusti vedota direktiivin 2013/32 6 artiklan 3 kohtaan perustellakseen turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentin yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa.

71. Johtopäätöksenä katson, että Unkari laiminlyö direktiivin 2013/32 3 ja 6 artiklan mukaisen velvoitteensa säätäessään, että turvapaikkahakemus on tehtävä toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle henkilökohtaisesti ja yksinomaan kauttakulkualueilla, joille kyseinen viranomainen päästää vain vähäisen määrän henkilöitä.

72. Katson näin ollen, että nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

[20] Huomautan tässä yhteydessä, että komissio viittaa kirjelmissään jatkuvasti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”jättämiseen”. Sen ensimmäinen kanneperuste koskee kuitenkin selvästi hakemuksen rekisteröintiä edeltävää vaihetta eli hakemuksen ”tekemistä”.

[21] Liite – ”Muutettua ehdotusta koskeva yksityiskohtainen selvitys – Oheisasiakirja muutettuun ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojeluaseman myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä”, 6 artikla.

[22] Tämä alaviite ei koske suomenkielistä versiota.

[23] Ks. Brysselissä 13.7.2016 allekirjoitettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (COM(2016) 467 final – 2016/0224 (COD)).

B Kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin sovellettavien menettelysääntöjen rikkominen

1. Asianosaisten lausumat

73. Toisessa kanneperusteessaan komissio katsoo, että koska direktiivin 2013/32 43 artiklassa säännellään tyhjentävästi rajamenettelyn soveltamisedellytyksiä, Unkari ei noudata mainitun direktiivin 43 artiklan ja 24 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se soveltaa pääsääntöisesti erityismenettelyä, jossa ei taata kyseisessä direktiivissä säädettyjen takeiden noudattamista.

74. Vuoden 2017 laissa nro XX otettiin komission mukaan käyttöön uusia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa direktiivin 2013/32 43 artiklan kanssa. Komissio väittää ensinnäkin, että turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentin mukaan kaikki kyseisessä laissa säädetyt menettelyt – riippumatta siitä, koskevatko ne hakemuksen tutkittavaksi ottamista vai hakemusta aineellisesti – on toteutettava kauttakulkualueilla, toisin kuin kyseisessä 43 artiklassa säädetään. Komissio väittää toiseksi, ettei turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa rajata menettelyn kestoa neljään viikkoon, kuten mainitussa 43 artiklassa edellytetään. Se väittää kolmanneksi, että kyseisessä laissa säädetyssä menettelyssä ei myöskään noudateta direktiivin 2013/32 II lukuun sisältyviä menettelyllisiä takeita, joihin kuuluu muun muassa kyseisen direktiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaisesti erityiskohtelua tarvitseville henkilöille annettava asianmukainen tuki.

75. SEUT 72 artikla ei komission mukaan myöskään mahdollista sitä, että jäsenvaltiot kieltäytyvät soveltamasta unionin oikeutta yleisellä tasolla viittaamatta millään tavoin konkreettisiin henkilöihin ja vetoamalla yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen. Komissio huomauttaa tältä osin yhtäältä, että laajamittaisen maahantulon aiheuttamaa kriisitilannetta, jonka perusteella vuoden 2017 laki nro XX annettiin, ei nähtävästi julistettu Unkarin alueella siirtymäkauden ajaksi, ja toisaalta, että muiden unionin oikeussääntöjen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus valita kiireellisissä tapauksissa joustavia ratkaisuja ja poiketa tietyssä määrin yleisesti sovellettavista säännöksistä vaarantamatta unionin oikeuden tehokasta vaikutusta. Sen mukaan unionin tuomioistuin on tästä jo täsmentänyt, ettei ole olemassa perussopimukseen luonnostaan kuuluvaa yleistä varausta, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet, ja että SEUT 72 artiklan kaltaiset yleiseen turvallisuuteen liittyvät perussopimuksen määräykset koskevat tarkasti rajattuja poikkeustilanteita.

76. Unkari katsoo, että kauttakulkualueilla toteutettavat menettelyt eivät ole rajamenettelyjä eikä niiden näin ollen tarvitse olla direktiivin 2013/32 43 artiklasta johtuvien vaatimusten mukaisia.

77. Unkarin kauttakulkualueet eivät nimittäin sen mukaan ole oikeudellisesti rinnastettavissa kyseisessä säännöksessä tarkoitettuihin kauttakulkualueisiin. Tämä selittyy Unkarin mukaan sillä, että vuoden 2017 lailla nro XX tehdyllä muutoksella otettiin käyttöön uusia menettelysääntöjä laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen varalta ja muutettiin samalla kauttakulkualueiden tarkoitusta. Unkari väittää, että jos tällainen kriisi julistetaan, turvapaikkalain 80/I §:n i kohdassa suljetaan pois rajalla noudatettavien menettelysääntöjen soveltaminen siten, että sovelletaan direktiivissä 2013/32 säädettyjä tavanomaisia menettelysääntöjä. Tämä merkitsee sen mukaan sitä, että voimassa olevan kansallisen lainsäädännön perusteella Röszken ja Tompan kauttakulkualueet ovat lähinnä rajan läheisyydessä sijaitsevia vastaanottolaitoksia eivätkä direktiivin 2013/32 43 artiklassa tarkoitettuja kauttakulkualueita, joilla turvapaikkamenettelyt toteutetaan yleisten säännösten mukaisesti.

78. Toinen syy siihen, että Röszken ja Tompan kauttakulkualueilla noudatettavaa menettelyä ei selvästikään voida pitää rajamenettelynä, on Unkarin mukaan se, että kansallinen turvapaikkaviranomainen ei niissä pelkästään tutki kysymystä tutkittavaksi ottamisesta vaan myös lausuu hakemuksesta aineellisesti siinä tapauksessa, että hakemus otetaan tutkittavaksi.

79. Siltä osin kuin on kyse komission väitteestä, joka koskee direktiivin 2013/32 II lukuun sisältyvien takeiden ja erityisesti kyseisen direktiivin 24 artiklan 3 kohdassa edellytetyn asianmukaisen tuen antamista koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämistä, Unkari vastaa, että turvapaikkalain 4 §:n 3 momentissa vahvistetun periaatteen mukaan tämän saman lain säännöksiä on erityiskohtelua tarvitsevien henkilöiden osalta sovellettava heidän erityistarpeensa huomioon ottaen. Näin ollen turvapaikka-asioissa toimivaltainen kansallinen viranomainen kiinnittää sen mukaan menettelyn kuluessa jatkuvasti huomiota erityiskohtelua tarvitsevien henkilöiden tarpeisiin.

80. Unkari väittää joka tapauksessa, että SEUT 72 artiklassa annetaan sille oikeus julistaa laajan maahantulon aiheuttama kriisitilanne ja soveltaa tällaisessa tilanteessa poikkeavia menettelysääntöjä, joiden tarkoituksena on yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja sisäisen turvallisuuden suojaaminen.

2. Asian arviointi

81. Tämä kanneperuste koskee turvapaikkalakiin vuoden 2017 lailla nro XX tehtyjä muutoksia sellaisten erityismenettelyjen tiukentamiseksi, joilla poiketaan turvapaikkalain yleisistä säännöksistä laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa, joka jatkui Unkarissa keskeytyksettä 15.9.2015–7.3.2019 ja oli siis selvästi voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (2.2.2018). Näiden lainmuutosten seurauksena kauttakulkualueilla noudatetusta menettelystä tuli komission mukaan yhteensopimaton direktiivin 2013/32 43 artiklan mukaisiin rajamenettelyihin liittyvien takeiden kanssa.

82. Unkari kiistää varsinaisen lähtökohdan, johon mainittujen takeiden loukkaaminen perustuu, eli sen, että kyseinen menettely kuuluu rajamenettelyn käsitteen alaan, joten direktiivin 2013/32 43 artiklaa voidaan soveltaa käsiteltävän asian olosuhteissa. Tästä syystä, ennen kuin tutkin kysymyksen siitä, ovatko kauttakulkualueilla noudatetun menettelyn täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt edellä mainittujen muutosten tekemisen jälkeen kyseisessä säännöksessä säädettyjen sekä direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohtaan sisältyvien takeiden mukaisia (b kohta), otan kantaa alustavaan kysymykseen ensiksi mainitun säännöksen sovellettavuudesta (a kohta).

a) Direktiivin 2013/32 43 artiklan sovellettavuus

83. Aluksi on syytä käsitellä Unkarin puolustuksenaan esittämien pääasiallisten perustelujen keskeisiä linjoja. Vaikka on kyseisen jäsenvaltion mukaan totta, että Röszken ja Tompan laitoksia käytettiin maaliskuuhun 2017 saakka rajamenettelyjen toimittamiseen, on myös tarpeen ottaa huomioon se, että vuoden 2017 lailla nro XX, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa rajamenettelyä sääntöleviä sisäisiä säännöksiä jätetään soveltamatta ja sovelletaan erityissäännöstöä siten, että sen väitetään vastaavan direktiivin 2013/32 yleisten menettelysääntöjen soveltamista, muutettiin samanaikaisesti näiden laitosten tehtävää. Vaikka viimeksi mainittujen laitosten oikeudellinen asema vastasi ennen tätä muutosta direktiivin 2013/32 43 artiklassa tarkoitettujen kauttakulkualueiden asemaa, ne ovat Unkarin

mukaan nykyisin lähinnä rajan läheisyydessä sijaitsevia vastaanottolaitoksia, joissa turvapaikkamenettelyt toteutetaan yleisten menettelysääntöjen mukaisesti. Vastaanottolaitoksen sijainti rajan läheisyydessä ei välttämättä johda sen luokittelemiseen kauttakulkualueeksi eikä siellä suoritettavien menettelyjen luokittelemiseen rajamenettelyiksi direktiivin 2013/32 43 artiklan soveltamisen kannalta.

84. Kyseinen väite perustuu mielestäni virheelliseen olettamaan mainitussa 43 artiklassa säädetyn rajamenettelyn tarkoituksesta.

85. On muistutettava, että kyseisellä säännöksellä unionin lainsäätäjä on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden sijoittaa kansainvälisen suojelun hakijat rajoilleen ja käsitellä tehdyt hakemukset siellä nopeasti siten, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten arviointia ei ole rajoitettu mutta hakemuksen aineellisen arvioinnin on tapahduttava rajoitetun toimivallan puitteissa eli direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdassa luetelluissa tilanteissa. Tätä varten unionin lainsäätäjä viittaa kyseisen direktiivin 43 artiklan sanamuodossa toimivaltaan, jota jäsenvaltioilla on oikeus käyttää niiden ”rajalla tai kauttakulkualueilla”, sillä konjunktio ”tai” ei merkitse sitä, että kauttakulkualueiden on sijaittava eri paikassa kuin jäsenvaltioiden rajan, vaan sillä pyritään ainoastaan korostamaan paikkaa, jota käytetään yleisesti rajalla tehtyjen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimisessa.

86. Tästä seuraa, että kuten äskettäin totesin yhdistetyissä asioissa FMS ym. esittämässäni ratkaisuehdotuksessa,[24] perustavanlaatuinen seikka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toteuttamien menettelyjen määrittelemiseksi direktiivin 2013/32 43 artiklan kannalta on niiden *alueellisuus*.[25] Jos jäsenvaltiot käyttävät niille tarjottua mahdollisuutta ottaa käyttöön menettelyjä rajallaan sijaitsevassa paikassa, kyseistä säännöstä sovelletaan.[26]

87. Tältä osin on kiistatonta, että

– turvapaikkahakemukset on turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentin mukaisesti välttämättä tehtävä Röszken ja Tompan kauttakulkualueilla, kuten tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ensimmäisen kanneperusteen käsittelyn aikana on pitkälti esitetty

– toimivaltainen kansallinen viranomainen nimeää saman lain 80/J §:n 5 momentin mukaisesti turvapaikanhakijan oleskelupaikaksi yhden kauttakulkualueista siihen saakka, kunnes asetuksen (EU) N:o 604/2013[27] mukainen siirtomääräys tai päätös, johon ei enää voida hakea muutosta, on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

88. Näiden objektiivisten seikkojen perusteella ei mielestäni ole epäilystäkään siitä, että kun turvapaikkahakemusten tutkintamenettely suoritetaan kokonaisuudessaan rajalla sijaitsevien järjestelyjen puitteissa, se kuuluu direktiivin 2013/32 43 artiklan soveltamisalaan.

[24] Ks. ratkaisuehdotukseni FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 136 kohta).

[25] Tietääkseni ajatus rajamenettelyä koskevan erityisjärjestelmän säätämisestä sai alkunsa muutetusta ehdotuksesta direktiiviksi 2005/85, jossa todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden esittämien näkemysten perusteella esitetään, että *rajalla* tehtyihin hakemuksiin sovellettaisiin erityistä lähestymistapaa” (kursivointi tässä) (ks. muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, KOM(2002) 326 lopullinen – 2000/0238(CNS) (EYVL 2002, C 291E, s. 143), mikä mielestäni vahvistaa menettelyn alueellisuutta koskevan osatekijän ensisijaisuuden.

[26] Tämä merkitsee väistämättä sitä, että Röszken ja Tompan laitosten kansallisen oikeuden mukainen toiminnallinen luokittelu kauttakulkualueiksi tai vastaanottolaitoksiksi, minkä Unkari on useaan otteeseen maininnut vastineessaan, on tältä osin täysin merkityksetön.

[27] Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 180, s. 31; jäljempänä Dublin-asetus).

89. Tätä päätelmää ei varmastikaan horjuta väite, jonka mukaan se, että kansallinen turvapaikkaviranomainen lausuu tällaisen menettelyn kuluessa hakemuksesta aineellisesti muissa kuin direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdassa luetelluissa tilanteissa, olisi omiaan estämään tällaisen menettelyn luokittelemisen rajamenettelyksi. Näin nimittäin väitetään, että direktiivin 2013/32 43 artiklaa ei voida soveltaa kyseessä olevaan menettelyyn sillä perusteella, että sen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt eivät ole yhteensopivia kyseisen artiklan kanssa, mikä on pelkkä virhepäätelmä.

b) Direktiivin 2013/32 43 artiklaan sisältyvien takeiden noudattamatta jättäminen

90. Kun on osoitettu, että Unkarin toimivaltaisen viranomaisen Röszken ja Tompan kauttakulkualueilla turvapaikka-asioissa noudattama menettely kuuluu selvästi direktiivin 2013/32 43 artiklan soveltamisalaan, on tutkittava, onko sellainen väite perusteltu, jonka mukaan kyseinen menettely ei vuoden 2017 lailla nro XX tehtyjen muutosten jälkeen täytä tähän säännökseen sisältyviä takeita, etenkään niitä, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat ottaa kantaa vain hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen tai siihen aineellisesti direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdassa luetelluissa tilanteissa (toisen kanneperusteen ensimmäinen osa), ja menettelyn kesto on rajattava neljään viikkoon, sillä jos päätöstä ei ole tehty kyseisen määräajan kuluessa, hakijalle on annettava oikeus tulla asianomaisen jäsenvaltion alueelle (toisen kanneperusteen toinen osa). Komissio väittää lisäksi, että kyseessä olevassa menettelyssä ei noudateta myöskään direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohtaa, jota sovelletaan rajamenettelyyn sen vuoksi, että kyseisen direktiivin 43 artiklassa viitataan II luvussa esitettyihin perusperiaatteisiin ja takeisiin ja jonka mukaan hakijoille, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, on annettava asianmukaista tukea (toisen kanneperusteen kolmas osa).

91. Nämä kolme osaa on tietenkin hyväksyttävä.

92. Ensimmäisen osan osalta asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että kaikkien turvapaikkalaissa säädettyjen menettelyjen on tapahduttava kauttakulkualueella *riippumatta siitä, koskevatko ne tutkittavaksi ottamista vai hakemusta aineellisesti*. Kuten nimittäin edellä jo huomautin, turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa säädetään, että toimivaltainen kansallinen turvapaikkaviranomainen osoittaa turvapaikanhakijalle kauttakulkualueen tämän oleskelupaikaksi siihen asti, kunnes Dublin-asetuksen mukainen siirtopäätös tai päätös, johon ei voida enää hakea muutosta, on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, eikä siinä rajoiteta kyseisen viranomaisen toimivaltaa direktiivin 2013/32 43 artiklan 1 kohdassa säädettyihin kahteen tapaukseen.

93. Toisen osan osalta asianosaiset ovat yksimielisiä myös siitä, että turvapaikkalain 80/I §:n i kohdassa ja valtion rajoista annetun lain15/A §:n 2 bis momentissa poiketaan niiden kansallisten säännösten soveltamisesta, joiden perusteella kauttakulkualueella oleva turvapaikanhakija voi tulla Unkarin alueelle, kun hänen hakemuksensa jättämisestä on kulunut neljä viikkoa, ja joissa turvapaikka-asioissa toimivaltainen kansallinen viranomainen velvoitetaan toteuttamaan menettely yleisten säännösten (turvapaikkalain 71/A ja 72 §:n) eli niiden kansallisten säännösten mukaisesti, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2013/32 43 artiklan 2 kohdan säännökset.

94. Kolmannesta osasta on muistutettava, että direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdassa säädetään yleisesti, että jäsenvaltioiden on varmistettava erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseville hakijoille asianmukainen tuki koko turvapaikkamenettelyn ajan, ja tämä säännös koskee myös henkilöitä, joiden hakemus tutkitaan direktiivin 2013/32 43 artiklassa kuvattujen rajamenettelyä koskevien sääntöjen mukaisesti.

95. Unkari on saattanut direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan osaksi kansallista lainsäädäntöä suotuisemmilla säännöksillä sen 5 artiklan mukaisesti siten, että turvapaikkalain 71/A §:n 7 momentissa jätetään erityisiä menettelyllisiä takeita[28] tarvitsevat hakijat sen kansallisen säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, jolla edellä mainitut säännökset saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. On kuitenkin riidatonta, että turvapaikkalain 80/I §:n i kohdassa poiketaan mainitun 71/A §:n 7 momentin soveltamisesta kriisitilanteessa, jossa on kyse laajamittaisesta maahantulosta,[29] ja Unkarin viranomaiset ovat soveltaneet tätä oikeudellista järjestelmää jatkuvasti sen perustamisesta lähtien. Lisäksi ja ennen kaikkea on todettava, että vuoden 2017 lailla nro XX otettiin käyttöön erityisjärjestely erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevia kansainvälisen suojelun hakijoita varten siten, että turvapaikkalain 80/J §:n 6 momentissa säädetään vain tiettyjen menettelyllisten takeiden soveltamisesta ilman huoltajaa oleviin alle 14-vuotiaisiin eli pieneen osaan asianomaisten hakijoiden ryhmästä. Tämä tilanne merkitsee mielestäni, että Unkarin viranomaiset rikkovat direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohtaa.

96. Tässä yhteydessä pelkästään se, että Unkari vetoaa turvapaikkalain 4 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ”erityiskohtelua tarvitsevien henkilöiden osalta tämän lain säännöksiä on sovellettava heidän tilanteestaan johtuvat erityistarpeet huomioon ottaen”, ei ole omiaan horjuttamaan tätä päätelmää, koska kyseessä on pelkkään periaatteelliseen kehotukseen rinnastettava säännös, joka on ristiriidassa saman lain 80/I §:n i kohdan ja 80/J §:n 6 momentin kanssa.

97. Edellä esitetyn perusteella ehdotan välipäätelmänä, että unionin tuomioistuin toteaa tulevassa tuomiossaan, että koska kauttakulkualueilla toteutettavassa rajamenettelyssä ei noudateta direktiivin 2013/32 43 artiklassa eikä sen 24 artiklan 3 kohdassa säädettyjä takeita, Unkari on jättänyt noudattamatta kyseisten kahden säännöksen mukaisia velvoitteitaan.

c) SEUT 72 artikla

98. Unkarin mukaan SEUT 72 artiklan nojalla on joka tapauksessa perusteltua soveltaa sellaisia sääntöjä, jotka poikkeavat direktiivissä 2013/32 säädetyistä säännöistä. Vuoden 2015 muuttoliikekriisin aikana voimassa olleet säännöt olivat sen mukaan nimittäin osoittautuneet riittämättömiksi siihen, että jäsenvaltiot olisivat voineet hallita tällaista tilannetta asianmukaisesti. Tällaisessa tapauksessa SEUT 72 artikla mahdollistaa sen mukaan nimenomaisesti poikkeamisen unionin oikeuden säännöistä yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista varten.

99. Tästä on tärkeää aluksi muistuttaa, että EUT-sopimuksen V osaston (Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue) I luvussa, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset”, olevassa 72 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Tämä osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.”

[28] Direktiivin 2013/32 2 artiklan d alakohdan mukaan hakijalla, joka tarvitsee erityisiä menettelyllisiä takeita, tarkoitetaan ”hakijaa, jonka mahdollisuus hyödyntää tässä direktiivissä säädettyjä oikeuksia ja täyttää tämän direktiivin mukaiset velvollisuudet on rajallinen yksilöllisten olosuhteiden vuoksi”.

[29] Tarkemmin sanottuna 71/A §:n 7 momentissa säädetään, että rajamenettelyä koskevia sääntöjä ei sovelleta ”erityiskohtelua tarvitseviin henkilöihin” eli turvapaikkalain 2 §:n k kohdassa säädetyn määritelmän mukaisesti ”ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin tai haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin – erityisesti alaikäisiin, vanhuksiin, vammaisiin, raskaana oleviin, alaikäisten lasten yksinhuoltajiin sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneisiin henkilöihin – joilla voidaan sen jälkeen, kun heidän tilanteensa on erikseen arvioitu, todeta olevan erityistarpeita”. Mielestäni tämä käsite kuuluu kuitenkin direktiivissä 2013/32 käytetyn ulottuvuudeltaan laajemman käsitteen ”erityistakeita tarvitsevat hakijat” alaan. Viimeksi mainitun määritelmän osalta ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 30.

100. Unkarin väite vaikuttaa mielestäni kuitenkin perustuvan tulkintaan, jonka mukaan kyseinen primaarioikeuden määräys on ymmärrettävä *lainvalintasäännöksi*, jonka nojalla yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevat jäsenvaltioiden oikeudet ovat etusijalla suhteessa jäsenvaltioiden johdetun oikeuden mukaisiin velvoitteisiin. Jäsenvaltio voisi näin ollen vedota SEUT 72 artiklaan jättääkseen panematta täytäntöön perussopimuksen V osaston yhteydessä annetut toimet, joiden sitovuus ei ole riidanalainen, aina kun sen mielestä on olemassa riski yleisen järjestyksen ylläpitämiselle ja sisäisen turvallisuuden suojaamiselle.

101. Mielestäni tämä tulkinta hylättiin jo unionin tuomioistuimen äskettäin antamassa tuomiossa komissio vastaan Puola ym. (tilapäinen mekanismi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden siirtämiseen),[30] [31] jonka perustelut on mielestäni hyödyllistä palauttaa mieleen.

102. On heti aluksi todettava, että unionin tuomioistuimen mukaan ei voida katsoa, että perussopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet, koska sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus voivat vaarantua, perussopimuksen nojalla sovellettavat nimenomaiset poikkeukset koskevat tarkasti rajattuja poikkeustilanteita.[32] Unionin tuomioistuin on edelleen todennut, että koska SEUT 72 artiklassa määrättyä poikkeusta on sellaisenaan tulkittava suppeasti, sitä ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa perussopimuksen määräyksistä *ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiinsa*. Toisin sanoen jäsenvaltiot eivät voi kukin yksinään määritellä yleisen järjestyksen tai sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimusten ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Unionin tuomioistuin katsoo siten, että jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen SEUT 72 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua tässä artiklassa vahvistettuun poikkeukseen yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksiensa hoitamiseksi.[33]

103. Siinä tapauksessa, että kyseessä olevan johdetun oikeuden toimen pätevyyttä ei ole kyseenalaistettu SEUT 72 artiklan perusteella, kyseisen jäsenvaltion on siis esitettävä unionin tuomioistuimelle seikkoja, joiden perusteella voidaan osoittaa, ettei se kyseisen toimen takia voi – kun otetaan huomioon käyttöön otetun oikeudellisen järjestelyn sisältö tai sen täytäntöönpanon konkreettiset edellytykset – varmistaa edellä mainittujen velvollisuuksien hoitamista. Ainoastaan tällä edellytyksellä jäsenvaltio voi tehokkaasti vedota SEUT 72 artiklaan perustellakseen kieltäytymistään johdetun oikeuden toimessa asetetun velvoitteen täytäntöönpanosta.[34]

104. Tätä päättelyä on sovellettava käsiteltävän asian olosuhteisiin.

105. Huomautan aluksi, ettei Unkari puolustautumisperusteena kyseenalaista direktiivin 2013/32 43 artiklan pätevyyttä SEUT 72 artiklaan nähden. Sen kirjelmistä ilmenee kuitenkin selvästi, että se vetoaa kyseiseen säännökseen väittääkseen, että kun kyse on laajamittaisen maahantulon aiheuttamasta kriisitilanteesta, sillä on oikeus antaa säännöstöä, jossa poiketaan *rajamenettelyihin liittyvistä* takeista. Näin ollen katson, että sitä, onko välttämätöntä turvautua poikkeukseen, jonka tarkoituksena on mahdollistaa Unkarin yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja

30 Tuomio 2.4.2020 (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257).

31 Ennen kuin unionin tuomioistuin ratkaisi tämän asian, olin jo ottanut kantaa SEUT 72 artiklan tulkintaan ratkaisuehdotuksessani Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, 38–42 kohta).

32 Unionin tuomioistuimen mukaan nämä poikkeukset sisältyvät SEUT 36, SEUT 45, SEUT 52, SEUT 65, SEUT 72, SEUT 346, ja SEUT 347 artiklaan.

33 Tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi) (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 143–147 kohta).

34 Mukailen mainitun tuomion 148–153 kohtaa.

sisäisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien velvollisuuksien hoitaminen, on arvioitava pelkästään kyseisen direktiivin 43 artiklan yhteydessä. Sen 3 kohdassa säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta soveltaa tällaista poikkeusta tilanteessa, jossa maahan saapuu suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka hakevat samanaikaisesti kansainvälistä suojelua, ja 1 kohdan säännöksiä on tämän vuoksi mahdotonta soveltaa käytännössä. Unkari ei kuitenkaan ole kirjelmissään vedonnut kyseiseen kohtaan edes toissijaisesti.

106. On joka tapauksessa huomattava ensinnäkin, että Unkari voi vedota direktiivin 2013/32 43 artiklan 3 kohtaan *yksinomaan* poiketakseen kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetystä takeesta, toisin sanoen perustellakseen sen neljän viikon määräajan ylittymisen, jonka kuluessa rajamenettely on tavallisesti saatava päätökseen. Todettakoon toiseksi, että tämä jäsenvaltio voi soveltaa kyseistä kohtaa vain, jos kansainvälisen suojelun hakijat majoitetaan mainitun neljän viikon määräajan päättymisen jälkeen *tavanomaiseen tapaan* rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin paikkoihin. Kuten unionin tuomioistuin kuitenkin äskettäin antamassaan tuomiossa FMS ym. selvensi, vaatimus hakijoiden majoittamisesta tavanomaiseen tapaan merkitsee väistämättä sitä, ettei heitä voida pitää säilöönotettuina,[35] kuten tässä tapauksessa, kuten selitän kolmannen kanneperusteen tarkastelun yhteydessä.

107. Katson näin ollen, ettei Unkari voi SEUT 72 artiklan nojalla poiketa direktiivin 2013/32 43 artiklassa säädetyistä takeista pannessaan Röszken ja Tompan kauttakulkualueilla täytäntöön kyseisessä säännöksessä tarkoitetun rajamenettelyn.

108. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy komission esittämän toisen kanneperusteen kokonaisuudessaan.

C Turvapaikanhakijoiden yleinen säilöönotto ja sovellettavien menettelyllisten takeiden noudattamatta jättäminen

1. Asianosaisten lausumat

109. Komissio väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdan sekä 8, 9 ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan säätäessään, että kaikkiin turvapaikanhakijoihin (lukuun ottamatta alle 14-vuotiaita lapsia) on sovellettava menettelyä, jonka tuloksena hakijat on välttämättä otettava koko turvapaikkamenettelyn ajaksi kauttakulkualueilla säilöön niin, että niiltä voidaan poistua vain Serbiaan, ja laiminlyömällä säilöönoton osalta direktiivissä 2013/33 säädettyjen takeiden noudattamisen.

110. Säilöönoton käsite, sellaisena kuin se on määritelty direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa, on komission mukaan unionin oikeuden itsenäinen käsite, joten kauttakulkualueiden luokittelu Unkarin oikeudessa tai niiden sijainti rajan läheisyydessä ei vaikuta millään tavalla kyseisen käsitteen arviointiin.

111. Unkarissa sijaitsevat kauttakulkualueet ovat komission mukaan suljettuja paikkoja, joista hakija voi poistua ainoastaan Serbiaan. Näillä alueilla olevat henkilöt eivät sen mukaan voi tulla Unkarin alueelle.

[35] Tuomio 14.5.2020, FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 244 kohta).

112. Komissio väittää, että laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa sovellettavan turvapaikkalain 80/K §:n 2 momentin d kohdan mukaan turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen voi päättää menettelyn, jos hakija poistuu kauttakulkualueelta. Näissä olosuhteissa hakijat eivät komission mukaan voi poistua kauttakulkualueelta vapaan valintansa mukaisesti.

113. Kauttakulkualueella olevien henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoitetaan lisäksi voimakkaasti, kuten eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi ja Euroopan neuvostossa muuttoliikkeestä ja pakolaisista vastaavan pääsihteerin erityisedustaja komission mukaan vahvistivat. Hakijoiden kauttakulkualueilla viettämä aika on tärkeä tekijä ratkaistaessa, voidaanko oleskelua näillä alueilla pitää säilöönottona. Komission mukaan sen edustajat totesivat kuitenkin paikan päällä, että tietyt hakijat olivat oleskelleet kauttakulkualueella yli 14 kuukautta.

114. Oleskelu kauttakulkualueilla merkitsee näin ollen niin laajaa henkilökohtaisen vapauden rajoitusta, että se on komission mukaan rinnastettava direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuun säilöönottoon. Tämä päätelmä on sitä paitsi sen mukaan vahvistettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen neljännen jaoston antamassa tuomiossa Ilias ja Ahmed v. Unkari [36].

115. Säilöönotto kauttakulkualueilla ei komission mukaan ole direktiivin 2013/32 26 artiklan eikä direktiivin 2013/33 8 artiklan 2 ja 3 kohdan, 9 artiklan ja 11 artiklan 2 kohdan mukaista, koska se tehdään pääsääntöisesti, järjestelmällisesti, arvioimatta hakijoiden henkilökohtaisia olosuhteita ja ilman kirjallista päätöstä ja koska se voidaan määrätä myös alaikäisten tai jopa ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta, lukuun ottamatta alle 14-vuotiaita lapsia.

116. Vaikka turvapaikkalain 80/I §:ssä ei suljeta pois sitä, että laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa sovelletaan saman lain 31/A §:ää, joka koskee turvapaikanhakijoiden säilöönottoon sovellettavia sääntöjä, komissio katsoo, ettei viimeksi mainitulla pykälällä voida poistaa Unkarin tekemää rikkomista, koska tällaisessa kriisitilanteessa kaikkien hakijoiden on oleskeltava kauttakulkualueella turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentin mukaisesti.

117. Komissio katsoo lopuksi, ettei voida vedota siihen, että tuomioon Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) johtaneessa asiassa [37] unionin tuomioistuin hylkäsi kiireellistä menettelyä koskevan pyynnön. Säilöönoton käsite ei sen mukaan yhtäältä riipu siitä, salliiko unionin tuomioistuin ennakkoratkaisuasiassa kiireellisen menettelyn käyttämisen. Sen mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei mainitussa asiassa toisaalta pyytänyt kiireellistä menettelyä sen takia, että hakija oleskelee kauttakulkualueella, vaan sillä perusteella, että kyseisellä asialla on merkittävä vaikutus tiettyihin saman lainsäädännön soveltamisalaan kuuluviin samankaltaisiin asioihin.

118. Unkari katsoo, että kauttakulkualueet ovat lähinnä vastaanottokeskuksia, jotka sijaitsevat Schengen-alueen ulkorajalla Unkarissa ja jotka on unionin oikeuden mukaisesti nimetty turvapaikkamenettelyn paikaksi, eivätkä säilöönottopaikkoja.

[36] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio, 14.3.2017, Ilias ja Ahmed v. Unkari (ECHR:2017:0314JUD004728715).

[37] Tuomio 19.3.2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

119. Kauttakulkualueelle sijoittaminen ei sen mukaan ole säilöön ottamista, koska nämä kauttakulkualueet on suljettu ainoastaan Unkarin suuntaan, ja niillä oleskelevat voivat vapaasti poistua niiltä mennäkseen Serbiaan. Kauttakulkualueelta poistuville turvapaikanhakijoille ei Unkarin mukaan myöskään välttämättä koidu epäedullisia seurauksia. Unkarin mukaan turvapaikkalain 80/K §:n 2 momentin d kohdassa nimittäin säädetään, että jos turvapaikanhakija poistuu kauttakulkualueelta, turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen käytettävissään olevien tietojen perusteella tai päättää menettelyn. Kyseinen viranomainen voi näin ollen jopa turvapaikanhakijan poissa ollessa ratkaista turvapaikkahakemuksen ja myös hyväksyä sen. Kyseinen säännöstö on Unkarin mukaan direktiivin 2013/32 28 artiklan mukainen, koska siinä säädetään, että viranomainen voi keskeyttää hakemuksen tutkinnan, jos hakemus peruutetaan implisiittisesti.

120. Unkarin mukaan turvapaikkahakemuksen tekeminen ei myöskään automaattisesti johda systemaattiseen vapauden menettämiseen, koska turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentin c kohdan mukaan Unkarin alueella laillisesti oleskeleva henkilö voi jättää hakemuksensa missä tahansa paikassa, eikä hänen siten tarvitse hakeutua kauttakulkualueelle eikä jäädä sinne.

121. Turvapaikanhakijoiden säilöönoton edellytyksiä, säilöönottopäätöstä ja säilöönoton jatkamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä säädetään puolestaan sen mukaan turvapaikkalain 31/A–31/I §:ssä, ja niissä taataan täysimääräisesti direktiivin 2013/33 asiaa koskevien säännösten noudattaminen.

122. Myöskään oleskelun kesto vastaanottavassa laitoksessa ei ole Unkarin mukaan peruste, jonka nojalla voitaisiin katsoa, että kyse on säilöönotosta. Sama koskee vastaanottokeskuksessa vallitsevien olosuhteiden laatua. Se, että kauttakulkualueen pieni koko asettaa väistämättä tiettyjä liikkumisvapauteen kohdistuvia rajoituksia, ei Unkarin mukaan ole peruste luokitella sitä säilöönottoalueeksi.

123. Unkari korostaa direktiivissä 2013/33 säädettyjen takeiden noudattamatta jättämisen osalta, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen tekee kaikissa tapauksissa päätöksen majoittamisesta kauttakulkualueella, joka on osoitettu menettelyn aikana direktiivin 2013/33 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi asuinpaikaksi, ja että tähän päätökseen voidaan hakea muutosta.

124. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 14.3.2017 antaman tuomion Ilias ja Ahmed v. Unkari (CE:ECHR:2017:314JUD004728715) osalta Unkari väittää, että kyseinen tuomio ei ole lainvoimainen ja että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei tarkastele siinä nykyisin toiminnassa olevien kauttakulkualueiden vaan sellaisen vuonna 2015 toimineen laitoksen tilannetta, joka tosin on samanniminen mutta jonka asema ja oikeudellinen luonnehdinta ovat erilaiset, aivan kuten siellä oleskelevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudetkin.

125. Sen mukaan unionin tuomioistuin on sitä paitsi jo epäsuorasti katsonut, että vastaanottokeskuksina maaliskuusta 2017 lähtien toimineet kauttakulkualueet eivät ole säilöönottoyksiköitä. Kieltäytyminen kiireellisen ennakkoratkaisumenettelyn soveltamisesta tuomioon Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)[38] johtaneessa asiassa, jonka kohteena oli kauttakulkualueella oleskelevaa hakijaa koskeva oikeusriita, osoittaa nimittäin Unkarin

[38] Tuomio 19.3.2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

mukaan selvästi, ettei unionin tuomioistuin pitänyt oleskelua kauttakulkualueella säilöön ottamisena, koska kyseiseen menettelyyn turvautuminen voi oikeuskäytännön mukaan olla perusteltua silloin, kun kyseessä oleva asia koskee säilöön otettua henkilöä.

126. Unkari katsoo lopuksi komission edustajien käynnin osalta, että se koski ainoastaan Röszken kauttakulkualuetta ja että sen tarkoituksena oli unionin rahoitusta saavien hankkeiden tarkastaminen paikan päällä. Lisäksi komission edustajat vaihtoivat sen mukaan vain muutaman sanan tiettyjen tunnistamattomien asukkaiden kanssa.

2. Asian arviointi

127. Kuten edellä tiivistetysti esitetyistä väitteistä ilmenee, asianosaisten välisessä erimielisyydessä on kyse etenkin direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa säädetyn säilöönoton käsitteen erilaisesta luonnehdinnasta. Tarkastelen tätä kysymystä ennen kuin käsittelen samassa direktiivissä tarkoitettuun säilöönottoon liittyvien takeiden noudattamista

a) Onko kyse säilöönotosta

128. Aluksi on muistutettava, että nyt käsiteltävän asian kirjallisen käsittelyn päätyttyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto otti tuomiossaan Ilias ja Ahmed v. Unkari [39] kantaa siihen, merkitsikö kahden kolmannen maan kansalaisen majoittaminen Röszken kauttakulkualueelle Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 5 artiklassa (”Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen”) tarkoitettua vapaudenriistoa. Tältä osin se ratkaisi asian neljännen jaostonsa aiemmin antaman tuomion vastaisesti ja totesi, ettei näin ole.

129. Kun asianosaisia pyydettiin istunnossa ottamaan kantaa tämän tuomion merkitykseen, ne esittivät vastakkaisia näkemyksiä. Komissio katsoi, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toteamusta voida soveltaa käsiteltävään asiaan tiettyjen tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevien merkittävien erojen vuoksi, kun taas Unkari vetosi siihen, että kyseinen toteamus, jota voidaan soveltaa käsiteltävän asian olosuhteisiin, tukee sen väitettä, jonka mukaan kansainvälisen suojelun hakijoiden tilanne ei kuulu direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuun säilöönoton käsitteeseen. Kyseinen jäsenvaltio näyttää siis katsovan, että jos hakijoiden majoittaminen kauttakulkualueelle ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettu vapaudenriisto, on täysin selvää, ettei sitä voida luokitella myöskään säilöönotoksi, koska viimeksi mainittu käsite edellyttää, että henkilöltä puuttuu perusoikeuskirjan 6 artiklassa tarkoitettu vapaus.

130. Ratkaisuehdotuksessani FMS ym.,[40] jossa pohdittiin myös sitä, merkitsikö sijoittaminen jommallekummalle Serbian ja Unkarin rajalla sijaitsevista kauttakulkualueista direktiivissä 2013/33 tarkoitettua säilöönottoa, selitin, että vaikka onkin totta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla vastaa perusoikeuskirjan 6 artiklaa ja että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että siinä vahvistetuilla oikeuksilla, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, on sama merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, on kuitenkin kiistatonta, että unionin tuomioistuin on useaan kertaan todennut, ettei kyseisessä määräyksessä tavoitellulla johdonmukaisuudella voida vaikuttaa

[39] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio, 21.11.2019 (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715).

[40] Ks. ratkaisuehdotukseni FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 148–152 kohta).

unionin oikeuden ja unionin tuomioistuimen riippumattomuuteen,[41] eikä Euroopan ihmisoikeussopimusta voida pitää – niin kauan kuin unioni ei ole siihen liittynyt – muodollisesti unionin oikeusjärjestykseen sisältyvänä oikeudellisena välineenä.[42] Kehotin siis unionin tuomioistuinta sivuuttamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja tutkimaan asiaa perusoikeuskirjan 6 artiklan kannalta riippumattomasti tarkasteltuna.[43] Koska viimeksi mainittu artikla on direktiivin 2013/33 johdanto-osan 35 perustelukappale[44] huomioon ottaen katsottava sisällytetyksi saman direktiivin 2 artiklan h alakohdassa olevaan säilöönoton määritelmään, päättelin tällä perusteella, että se, onko kyse säilöönotosta, on määritettävä *yksinomaan* tarkastelemalla edellytyksiä, jotka asetetaan kyseisessä määritelmässä, jonka mukaan säilöönotolla tarkoitetaan, että ”jäsenvaltio sulkee hakijan tiettyyn paikkaan, jossa hakijalta on viety hänen liikkumisvapautensa”.

131. Mielestäni vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuin on näissä yhdistetyissä asioissa äskettäin antamassaan tuomiossa[45] implisiittisesti vahvistanut kyseisen lähestymistavan todetessaan pelkästään direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdasta ilmenevien edellytysten tarkastelun perusteella, että kyse on säilöönotosta, ottamatta huomioon tulkintaa, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin teki Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklasta tuomiossa Ilias ja Ahmed vastaan Unkari[46].

132. Mainitut edellytykset huomioon ottaen unionin tuomioistuin katsoi sanamuotoon, syntyhistoriaan ja asiayhteyteen perustuvaa lähestymistapaa käyttäen, että kansainvälisen suojelun hakijan säilöönotto direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitetulla tavalla ”on pakkokeino, jolla hakijalta viedään hänen liikkumisvapautensa ja hänet eristetään muusta väestöstä määräämällä hänet rajoitetulle ja suljetulle alueelle pysyvästi”.[47]

133. Jotta näin määriteltyä säilöönoton käsitettä voitaisiin soveltaa käsiteltävässä asiassa, on todettava, että kirjelmissään komissio esittää tiettyjä tosiseikkoja, joiden paikkansapitävyyttä Unkari ei ole kyseenalaistanut. Komission mukaan turvapaikanhakijoiden on koko hakemuksensa tutkintamenettelyn ajan pysyttävä jatkuvasti jommallakummalla kauttakulkualueella, joita ympäröi korkea ja piikkilangoitettu aita. Kauttakulkualueella hakijat asuvat viiden hengen ryhmissä metallikonteissa, joiden pinta-ala on noin 13 m^2. Heidän mahdollisuutensa mennä asuinpaikastaan kauttakulkualueen muihin osiin on erittäin rajoitettu, ja se on luvallista vain lääkärintarkastusta tai turvapaikkamenettelyn yhteydessä järjestettäviä puhutteluja varten kauttakulkualueen vartijoiden saattamana, eivätkä hakijat saa olla yhteydessä ulkopuolisiin henkilöihin, lukuun ottamatta asianajajaansa. Asiakirja-aineistosta ilmenee mielestäni lisäksi, että heidän liikkeitään valvotaan jatkuvasti, koska mainitut vartijat ovat läsnä kauttakulkualueen sisäpuolella ja koko sen alueelle johtavalla sisääntuloportilla.

41 Perusoikeuskirjan 52 artiklan selityksistä ilmenee, että kyseisen artiklan 3 kohdan tarkoituksena on varmistaa tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen välillä, ”sanotun kuitenkaan vaikuttamatta unionin oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen riippumattomuuteen”.

42 Turvapaikka-asioiden osalta ks. tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 45 kohta) ja tuomio 14.9.2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 32 kohta).

43 Euroopan ihmisoikeussopimukseen kirjattujen määräysten sisältöä muistuttavien perusoikeuskirjan määräysten riippumaton tulkinta edellyttää perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että se johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattua suojaa korkeampaan suojan tasoon.

44 Tässä johdanto-osan perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti [perusoikeuskirjassa] tunnustettuja periaatteita. Tämän direktiivin tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa, että ihmisarvoa kunnioitetaan täysimääräisesti ja että perusoikeuskirjan 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 ja 47 artiklan soveltamista edistetään, ja direktiivi on pantava täytäntöön tämän mukaisesti.”

45 Tuomio 14.5.2020, FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

46 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio, 21.11.2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

47 Tuomio 14.5.2020, FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 216–222 kohta).

134. Nämä erilaiset seikat osoittavat mielestäni, että turvapaikanhakijoiden liikkumisvapautta rajoitetaan niin merkittävästi, että tilanne on lähes rinnastettavissa säilöönottojärjestelmään,[48] kuten unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa FMS ym. Röszken kauttakulkualueen osalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien vastaavien seikkojen perusteella.[49]

135. Siitä väitteestä, jonka Unkari esitti käsiteltävän asian yhteydessä vastineessaan ja jonka mukaan kyseessä olevien hakijoiden sijoittamista Röszken kauttakulkualueelle ei voida pitää direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuna säilöönottona, koska kansainvälisen suojelun hakijoilla on mahdollisuus lähteä kauttakulkualueelta vapaasta tahdostaan, huomautan, että unionin tuomioistuin hylkäsi sen jo tuomiossa FMS ym.[50].

136. Sen olettaman pohjalta, että jo pelkkä tosiasiallinen mahdollisuus lähteä kyseessä olevalta kauttakulkualueelta voi sulkea pois säilöönoton olemassaolon,[51] unionin tuomioistuin perusteli hylkäämistä kahdella syyllä eli ensinnäkin sillä, että mainittujen hakijoiden mahdollista maahantuloa Serbian alueelle pidettäisiin laittomana ja heihin kohdistuisi siten seuraamuksia, ja toiseksi sillä, että jos kyseiset hakijat olisivat lähteneet Unkarin alueelta, he olisivat olleet vaarassa menettää kaikki mahdollisuudet saada pakolaisasema Unkarissa.[52] Kyseisillä syillä voidaan mielestäni perustella myös Unkarin käsiteltävässä asiassa esittämän väitteen hylkääminen.

137. Ensimmäisen syyn osalta voidaan nimittäin todeta, että Unkari ei ole käsiteltävässä asiassa kiistänyt komission istunnossa tekemää täsmennystä, jonka mukaan Serbian tasavalta kieltäytyy tällä hetkellä soveltamasta takaisinottosopimusta Unkarin kauttakulkualueilta tuleviin maahantulijoihin. Toisen syyn osalta on todettava, että lähtö kauttakulkualueelta merkitsisi väistämättä samaa kuin luopuminen mahdollisuudesta saada haettua kansainvälistä suojelua. Turvapaikkalain 80/K §:n 2 momentin d kohdassa tosin säädetään, että jos hakija poistuu kauttakulkualueelta, toimivaltainen kansallinen viranomainen ei ole velvollinen päättämään menettelyä, vaan se voi myös tehdä päätöksen käytettävissään olevien tietojen perusteella. Vaikka tällainen teoreettinen mahdollisuus olisikin olemassa, on mielestäni erittäin todennäköistä tai jopa varmaa, ettei tällainen päätös olisi hakijalle myönteinen. Menettelyn päättämistä koskevia päätöksiä ei turvapaikkalain 80/K §:n 4 momentin mukaan myöskään voida riitauttaa hallintolainkäyttömenettelyssä. Näin ollen turvapaikanhakijoilla ei mielestäni ole mahdollisuutta lähteä kauttakulkualueelta vapaasta tahdostaan Serbiaan.

138. Lisään vielä, että kyseiset hakijat eivät myöskään voi lähteä Unkariin, koska heillä ei ole Unkarin alueelle maahantulo- ja oleskelulupaa. Tältä osin on korostettava, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentin, joka on komission käsiteltävässä asiassa esittämän neljännen kanneperusteen kohteena, mukaan Unkarin poliisi voi laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen aikana ottaa kiinni maassa laittomasti oleskelevat ulkomaan kansalaiset koko Unkarin alueella ja saattaa heidät lähimmän laitoksen portille, jollei heitä epäillä rikoksesta. Koska kauttakulkualueelle pääsyä ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä koskeva odotusaika on pitkä, kyseessä olevalla maahantulijalla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin

[48] Totean omasta puolestani, etten ymmärrä, miten näin laajan liikkumisvapauden rajoittamisen voitaisiin katsoa olevan väistämätön seuraus koko kauttakulkualueen pienestä koosta, kuten Unkari väittää.

[49] Tuomio 14.5.2020, FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 226 kohta).

[50] Tuomio 14.5.2020, FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[51] Ks. tältä osin ratkaisuehdotukseni FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 155 ja 166 kohta), jossa totesin, että vain vapaaehtoisen lähdön tosiasiallinen mahdollisuus voi sulkea pois säilöönoton olemassaolon ja että kyseistä tosiasiallisuutta on arvioitava kansainvälisen suojelun hakijoiden tilanteeseen nähden.

[52] Tuomio 14.5.2020, FMS ym. (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 228 ja 229 kohta).

mennä Serbiaan eli palata sinne, mistä hän on tullut, tilanteessa, johon liittyy vähintäänkin epävarmuustekijöitä, jotka koskevat hänen lupaansa tulla Serbian alueelle sekä hänen asemansa laillisuutta ja sitä, miten maahanmuuttoviranomaiset suhtautuisivat häneen paikan päällä.

139. Näin ollen turvapaikanhakijalla ei mielestäni mitä ilmeisimmin ole realistista mahdollisuutta lähteä vapaasti kauttakulkualueelta.

140. Edellä esitetyn perusteella katson, että hakijan sijoittamista kauttakulkualueelle hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelyn aikana on pidettävä direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuna säilöönottona.

141. Asian arvioinnin kannalta täysin merkityksettömiä ovat Unkarin oikeudessa tarkoitettujen kauttakulkualueiden luonnehdinta ja oikeudellinen asema, joihin Unkari on vedonnut useita kertoja kirjelmissään, koska kyseessä oleva säilöönoton käsite ei sisällä mitään viittausta kansalliseen oikeuteen, ja sitä on siten pidettävä unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä. [53]

142. Kyseisen arvioinnin tulosta ei myöskään muuta se, että unionin tuomioistuin hylkäsi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kiireellistä käsittelyä koskevan pyynnön tuomioon Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) johtaneessa asiassa, jonka kohteena oli kauttakulkualueella oleskelevaa turvapaikanhakijaa koskeva riita-asia, koska kyseisessä asiassa annetussa tuomiossa ei täsmennetä, että hylkäämisperusteena oli se, että tällainen hakija ei ole säilöönottotilanteessa. [54] Joka tapauksessa unionin tuomioistuimen tässä yhteydessä tekemä alustava arviointi siitä, onko kyseessä säilöönotto, koskee tosiseikkoja ja on tiukasti rajattu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamiin tietoihin, eikä se mielestäni vaikuta vastaavan arviointia, joka tehdään sen määrittämiseksi, täyttyykö säilöönoton tunnusmerkistö kaikilta osin.

b) Säilöönoton lainmukaisuus

143. Edellä esitetystä seuraa, että kaikki turvapaikanhakijat on otettu säilöön direktiivissä 2013/32 tarkoitetulla tavalla heidän ollessaan majoitettuina Serbian ja Unkarin rajalla sijaitsevilla kauttakulkualueilla. Tässä vaiheessa on siis otettava kantaa kyseisen säilöönoton laillisuuteen, kun otetaan huomioon, että direktiivin 2013/32 26 artiklan ja direktiivin 2013/33 8 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua hakevat voidaan tietyin edellytyksin ottaa säilöön.

144. Komissio väittää, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2013/33 8–11 artiklassa määriteltyjä oikeussääntöjä, jotka koskevat kaikkia säilöönottotoimenpiteitä. Yhdyn sen tulkintaan epäilyksettä.

145. Komission toimittamista kansallisista säännöksistä nimittäin ilmenee, että turvapaikkalain 31/A ja 31/B §:ää, joissa vahvistetaan turvapaikanhakijoiden säilöönoton edellytykset kansallisessa oikeudessa, jätetään soveltamatta laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa saman lain 80/I §:n a kohdan nojalla. Vaikka oletettaisiin Unkarin väitteiden mukaisesti, että näiden säännösten soveltamista jatketaan mainitussa tilanteessa, on joka tapauksessa kohtuullista katsoa – kun otetaan huomioon se, että kyseinen jäsenvaltio on jyrkästi kiistänyt turvapaikanhakijoiden säilöönoton sinänsä –, ettei asiaa koskevia säännöksiä sovelleta kyseisten hakijoiden säilöönottoon kauttakulkualueilla.

[53] Ks. erityisesti tuomio 30.4.2014, Kásler ja Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, 37 kohta).

[54] Tuomio 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, 27 kohta).

146. Unkari ei millään tavoin kyseenalaista turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentin *järjestelmällistä* täytäntöönpanoa, jossa turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi annetaan kauttakulkualueen osoittaminen turvapaikanhakijoiden oleskelupaikaksi menettelyn ajaksi. Mielestäni ei ole epäilystäkään siitä, että komissio katsoo perustellusti, että tämä rikkoo yhtäältä direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jonka mukaan säilöönotto voidaan oikeuttaa ainoastaan siinä tyhjentävästi luetelluilla perusteilla, ja toisaalta kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohtaa, jossa edellytetään, että säilöönotosta voidaan määrätä vain tarpeen mukaan kunkin tapauksen *yksilöllisen arvioinnin* perusteella, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. [55]

147. Siltä osin kuin direktiivin 2013/33 9 artiklan 2 kohtaa on rikottu laiminlyömällä sellaisen säilöönottopäätöksen tekeminen, jossa ilmoitetaan sen perusteena olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat, totean Unkarin vastaavan, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen kansallinen viranomainen tekee kaikissa tapauksissa päätöksen turvapaikanhakijoiden sijoittamisesta kauttakulkualueelle menettelyn ajaksi. Kyseinen jäsenvaltio myöntää kuitenkin itse vastineessaan implisiittisesti, ettei kyse ole mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta säilöönottopäätöksestä, koska siinä määritellään se päätökseksi, jolla rajoitetaan kansainvälisen suojelun hakijoiden liikkumisvapautta kyseisen direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

148. Unkari ei kiistä edes sitä, että säilöönotosta voidaan määrätä myös alaikäisten ja jopa ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta, lukuun ottamatta alle 14-vuotiaita lapsia, mikä rikkoo epäilemättä direktiivin 2013/33 11 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan alaikäisiä saa ottaa säilöön vain viimeisenä keinona ja sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti.

149. Kannekirjelmästä ilmenee, että komissio vetoaa myös direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdan rikkomiseen. En kuitenkaan ymmärrä, miten tällaista säännöstä, jossa ainoastaan määritellään säilöönoton käsite, olisi rikottu, koska komissio ei ole väittänyt, ettei säännöstä ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen en voi yhtyä komission päätelmään tältä osin.

150. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei Unkari ole noudattanut velvoitteitaan, koska se ei ole noudattanut kauttakulkualueilla toteutetun säilöönoton osalta direktiivin 2013/33 8, 9 ja 11 artiklassa säädettyjä takeita.

151. Näin ollen katson, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kolmas peruste on hyväksyttävä.

D Direktiivissä 2008/115 vahvistettujen menettelyjen noudattamatta jättäminen

1. Asianosaisten lausumat

152. Komissio katsoo neljännessä kanneperusteessaan, että siirtäessään laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset rajan toiselle puolelle noudattamatta direktiivin 2008/115 5 ja 6 artiklassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa säädettyjä menettelyjä ja takeita Unkari on jättänyt noudattamatta kyseisten säännösten mukaisia velvoitteitaan.

[55] Ks. myös tuomio 14.9.2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 48 kohta).

153. Komissio toteaa heti aluksi, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan Unkarin alueella on mahdollista käyttää 60 metrin ulkorajavyöhykettä sellaisten laitosten rakentamiseen, sijoittamiseen tai hyödyntämiseen, jotka on tarkoitettu järjestyksen turvaamiseen rajalla sekä kansalliseen puolustukseen ja turvallisuuteen, katastrofien hallintaan, rajavalvontaan sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvien tehtävien hoitamiseen. Lisäksi valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentissa säädetään komission mukaan, että poliisi voi laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa ottaa kiinni laittomasti maassa oleskelevat ulkomaan kansalaiset ja saattaa heidät saman lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun lähimmän laitoksen portille, jollei heitä epäillä rikoksesta.

154. Komission mukaan sen mainitsemista raporteista ilmenee, että Unkarin poliisi siirtää Unkarin alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset rajalle ja kuljettaa heidät rajan yli. Kolmansien maiden kansalaisilla, jotka siirretään Unkarin alueen kapealle rajavyöhykkeelle, jossa ei ole minkäänlaista infrastruktuuria eikä mitään keinoa mennä muualle Unkarin alueelle, ei käytännössä ole muuta vaihtoehtoa kuin poistua Unkarin alueelta. Komissio katsoo näin ollen, että kyseinen menettely vastaa maastapoistamisen käsitettä, sellaisena kuin se määritellään direktiivin 2008/115 3 artiklan 5 alakohdassa, vaikka joissakin tapauksissa on sen mukaan mahdollista, että varsinainen poiskuljetus ei käytännöllisesti katsoen pääty Unkarin alueen ulkopuolella.

155. Kyseessä olevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistaminen tehdään komission mukaan ilman palautuspäätöstä, erotuksetta, ottamatta huomioon lapsen etua, perhe-elämää tai asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentilaa ja noudattamatta palauttamiskiellon periaatetta. Sen mukaan kyseisille kolmansien maiden kansalaisille ei anneta asianmukaisia perusteluja eikä kirjallisia selvityksiä, eikä heillä ilman palautuspäätöstä ole mitään oikeussuojakeinoa.

156. Komission mukaan valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentti ei myöskään kuulu direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan. Kyseistä säännöstä ei nimittäin sen mukaan sovelleta Unkarin alueella jo oleskeleviin kansalaisiin, kun taas mainitun 5 §:n 1 ter momentin soveltamisala ulottuu kaikkiin Unkarissa laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

157. Olennaista, yleistä ja pitkäaikaista poikkeusta direktiivin 2008/115 säännöksistä ei voida komission mukaan perustella SEUT 72 artiklalla, jossa ainoastaan mainitaan periaate, joka unionin lainsäätäjän on otettava huomioon ja joka helpottaa EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston nojalla annettujen unionin säädösten tulkintaa.

158. Unkari vetoaa ensimmäiseksi siihen, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 bis momentti on perusteltu direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla. Kyseinen jäsenvaltio toteaa saman lain 5 §:n 1 ter momentista, että sitä voidaan soveltaa ainoastaan laajamittaisen maahanmuuton aiheuttamassa kriisitilanteessa, toisin kuin 5 §:n 1 bis momenttia.

159. Unkari väittää tässä yhteydessä, että SEUT 72 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa ja soveltaa yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevia sääntöjä, joilla voidaan poiketa unionin oikeuden säännöksistä ja määräyksistä, kun otetaan huomioon, että laajamittaisen maahanmuuton aiheuttaman kriisitilanteen julistamisen ja tällaisessa tilanteessa sovellettavien sääntöjen tavoitteena on kaikissa tapauksissa järjestyksen ylläpitäminen ja maan sisäisen turvallisuuden suojaaminen. Direktiivissä 2008/115 ei säädetä, että

siinä annettuja sääntöjä on sovellettava myös SEUT 72 artiklan yhteydessä. Näin ollen jäsenvaltio voi sen mukaan poiketa mainitun direktiivin säännöksistä silloin, kun se hoitaa yleisen järjestyksen ylläpitoa ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevia tehtäviään.

160. Yleinen järjestys ja turvallisuus ovat Unkarin mukaan yleistä etua koskevia pakottavia vaatimuksia, jotka antavat jäsenvaltioille lainsäädännöllisen toimivallan, jonka nojalla ne voivat poiketa unionin oikeudesta, ja joiden keskeistä merkitystä korostetaan SEU 4 artiklan 2 kohdassa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön [56] nojalla jäsenvaltiot päättävät täysin itsenäisesti siitä, mitä ne katsovat kuuluvan yleisen järjestyksen käsitteen piiriin, ja tämä arviointi voi vaihdella eri aikoina. Tältä osin Unkari muistuttaa, että ne oikeussäännöt, joista johdetussa oikeudessa säädetään laajamittaisen maahanmuuton aiheuttamien kriisitilanteiden hoitamiseksi, osoittautuivat riittämättömäksi komissionkin mielestä, joka teki niistä johtopäätökset esittämällä vuonna 2016 Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevia monimutkaisia ehdotuksia sekä direktiivin 2013/32 että direktiivin 2008/115 osalta.

161. Unkarin mukaan siellä vallitsevan tilanteen kaltaisessa kriisitilanteessa ei näin ollen ole pakollista noudattaa direktiivin 2008/115 5 artiklaa, 6 artiklan 1 kohtaa, 12 artiklan 1 kohtaa ja 13 artiklan 1 kohtaa, kun Unkarin poliisi soveltaa valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momenttia.

162. Poliisi ei myöskään sen mukaan kuljeta rajan yli Unkarin alueella pidätettyjä laittomasti maassa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, koska rajan turvaamiseen tarkoitettu laitos (rajanylityspaikka) ei sijaitse rajalla vaan Unkarin alueella. Näitä henkilöitä ei siis sen mukaan poisteta maasta Serbiaan, ja he voivat portille saattamisensa jälkeen jättää hakemuksensa lähimmällä kauttakulkualueella. Jos palauttamista ei tosiasiallisesti ole tehty, direktiiviä 2008/115 ei lähtökohtaisesti voida soveltaa, koska jäsenvaltio ei nimittäin voi panna toimeen maastapoistamistoimenpidettä omalla alueellaan.

163. Unkari lisää, ettei missään unionin oikeuden säännöksessä eikä määräyksessä mainita, missä turvapaikkahakemusten käsittelystä vastaavien laitosten on sijaittava maan alueella tai mihin laittomasti maassa oleskelevat henkilöt on kuljetettava. Näin ollen, kun poliisi siirtää Unkarin alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, jotta he voivat jättää mahdollisimman nopeasti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, se ei Unkarin mukaan riko unionin oikeutta. Unkarin mukaan ei myöskään ole olemassa mitään sellaista unionin oikeussääntöä, joka velvoittaisi tarjoamaan jonkinlaisen huolenpidon maassa laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. Unkari väittää lopuksi, että poliisi toimii lainsäädännön rajoissa ja käyttää oikeasuhteisesti pakkokeinoja ainoastaan laissa säädetyissä tapauksissa.

2. Asian arviointi

164. On aluksi korostettava, että Unkari ei kiistä sitä, että direktiivissä 2008/115 säädetyt palauttamismenettelyyn liittyvät takeet eivät täyty, kun Unkarin poliisi kuljettaa Unkarin alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia lähimmän laitoksen portille. [57] Kyseisen toimenpiteen täytäntöönpano tapahtuu ennen kaikkea lapsen etua, perhe-elämää ja asianomaisen

[56] Unkari viittaa erityisesti 23.11.2010 annettuun tuomioon Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708).

[57] On todettava, että Unkarin väitteellä, jonka mukaan Unkarin poliisi toimii lainsäädännön rajoissa ja käyttää oikeasuhteisesti pakkokeinoja ainoastaan laissa säädetyissä tapauksissa, kuten direktiivin 2008/115 8 artiklan 4 kohdassa edellytetään, ei ole merkitystä, kun on kyse sen selvittämisestä, onko Unkari jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, joiden rikkomisesta sitä moititaan nyt käsiteltävässä kanneperusteessa.

kolmannen maan kansalaisen terveydentilaa huomioon ottamatta, eikä siinä noudateta palauttamiskiellon periaatetta (5 artikla) eikä tehdä palauttamispäätöstä (6 artiklan 1 kohta). Asianomaisille kolmansien maiden kansalaisille ei myöskään anneta kirjallista päätöstä, jossa olisi esitetty palauttamisen ja/tai maastapoistamisen tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet (12 artiklan 1 kohta), ja koska palauttamispäätöstä ei ole tehty, heillä ei ole mahdollisuutta käyttää oikeussuojakeinoja (13 artiklan 1 kohta).

165. Unkari kuitenkin kiistää laiminlyönnit, joista sitä moititaan nyt käsiteltävässä kanneperusteessa, kahden keskeisen perusteen nojalla: ensisijaisesti sen, ettei direktiiviä 2008/115 voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, ja toissijaisesti sen, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus vedota SEUT 72 artiklaan poiketakseen kyseisessä direktiivissä säädetyistä yhtenäisistä säännöistä. Tutkin näitä perusteluja yksitellen.

a) Direktiivin 2008/115 sovellettavuus

166. Unkari katsoo ensinnäkin, ettei direktiiviä 2008/115 voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, koska rajalle kuljettamista koskevan käytännön soveltaminen on sen mukaan perusteltua direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaan sisältyvän poikkeuksen nojalla.

167. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovella kyseistä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni näiden ylittäessä laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa. Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, että ilmaisu ”ylittäessään laittomasti” edellyttää ”*välitöntä ajallista ja alueellista yhteyttä* kolmannen maan kansalaisen pysäyttämisen tai kiinniottamisen ja ulkorajan ylittämisen välillä” ja että ”kyse on siis kolmansien maiden kansalaisista, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni hetkellä, jolloin laiton ulkorajan ylittäminen tapahtuu, tai tämän ylittämisen jälkeen lähellä kyseistä rajaa”.[58] [59]

168. Nähdäkseni komissio ei kiistä sitä, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 bis momentin tarkoituksena on käyttää direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä poikkeusta.

169. Nyt käsiteltävä kanneperuste koskee mielestäni perustellusti ainoastaan valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momenttia, jota sovelletaan 1 bis momentin sijasta laajamittaisen maahanmuuton aiheuttamassa kriisitilanteessa ja joka oli vielä voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Komission mukaan tämä säännös ei siis kuulu mainitun poikkeuksen soveltamisalaan.

170. Valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentissa säädetään seuraavaa: ”poliisi voi laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen aikana ottaa kiinni maassa laittomasti oleskelevat ulkomaan kansalaiset Unkarin alueella ja saattaa heidät 1 momentissa tarkoitetun lähimmän laitoksen portille, jollei heitä epäillä rikoksesta”. Koska kyseisiä poliisin valtuuksia ei ole rajattu ”ulkorajalta laskettavan kahdeksan kilometrin rajavyöhykkeen sisäpuolella”, kuten

58 Tuomio 19.3.2019, Arib ym. (C-444/17, EU:C:2019:220, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Kursivointi tässä.

valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 bis momentissa[60] säädetään, kyseistä säännöstä sovelletaan *kaikkiin* Unkarissa laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin eikä ainoastaan niihin, jotka pysäytetään tai otetaan kiinni heidän ylittäessään laittomasti ulkorajan tai sen ylittämisen jälkeen lähellä kyseistä rajaa, kuten direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään. Tästä seuraa, että koska valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentti ei täytä yhtä kyseisessä poikkeussäännöksessä asetetuista edellytyksistä, se ei jää direktiivin 2008/115 soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen edellytyksen nojalla.

171. Unkari väittää toiseksi, että se, että Unkarin poliisi kuljettaa Unkarin alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset lähimmän laitoksen portille, ei ole direktiivissä 2008/115 tarkoitettua maastapoistamista sillä perusteella, että viimeksi mainittua direktiiviä ei voida soveltaa, koska palautus ei ole tosiasiallisesti toteutunut.

172. Maastapoistamisen käsitteellä tarkoitetaan kyseisen direktiivin 3 artiklan 5 alakohdan mukaan ”paluuvelvoitteen täytäntöönpanoa eli varsinaista kuljetusta *pois* asianomaisesta jäsenvaltiosta”, mikä voisi tosiasiallisesti antaa aihetta ajatella, että Unkarin esittämä tulkinta on oikeudellisesti asianmukainen. On nimittäin selvää, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentin mukaan poliisiviranomaiset voivat ainoastaan saattaa Unkarin alueella laittomasti oleskelevat kolmannen maan kansalaiset lähimmän Unkarin alueella sijaitsevan rajojen turvaamisesta vastaavan laitoksen portille. Varsinainen poiskuljetus ei siis käytännössä pääty tällaisen alueen ulkopuolella, kuten kyseessä olevassa määritelmässä edellytetään. Nähdäkseni kyseisen arvioinnin yhteydessä ei kuitenkaan voida jättää huomiotta sitä, että koska kolmansien maiden kansalaiset jätetään rajanylityspaikan ja valtion rajan väliselle kapealle maakaistaleelle, jossa ei ole minkäänlaista infrastruktuuria, joka mahdollistaisi pitkäaikaisen oleskelun siellä, heillä ei ole muuta mahdollisuutta kuin poistua kyseiseltä maa-alueelta ja ylittää Serbian vastainen maaraja. On lisäksi katsottava, että kyseiset kolmansien maiden kansalaiset eivät voi edes mennä portilta, jonne poliisi on heidät saattanut, kauttakulkualueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä varten, koska se tarkoittaa keskimäärin 11–18 kuukauden odotusta kapealla maakaistaleella, jolla, kuten juuri huomautin, ei ole minkäänlaista infrastruktuuria. Johtopäätöksenä katson, että kyseessä oleva käytäntö on tosiasiallisesti rinnastettavissa direktiivin 2008/115 3 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettuun maastapoistamiseen.

173. Edellä esitetyn perusteella ei mielestäni ole epäilystäkään siitä, että direktiiviä 2008/115 voidaan soveltaa kyseiseen toimenpiteeseen.

b) SEUT 72 artikla

174. Siltä osin kuin on kyse Unkarin väitteestä, että SEUT 72 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivin 2008/115 säännöksistä silloin, kun ne hoitavat yleisen järjestyksen ylläpitoa ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevia tehtäviään, tämän ratkaisuehdotuksen 101–103 kohdassa esitetyt näkemykset unionin tuomioistuimen tuomiossa komissio v. Puola ym. (tilapäinen mekanismi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden siirtämiseen)[61] tekemistä päätelmistä ovat mielestäni edelleen kaikilta osin merkityksellisiä.

175. Kyseistä päättelyä on syytä soveltaa uudelleen.

[60] Valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 bis momentissa säädetään seuraavaa: ”Poliisi voi Unkarin alueella ottaa kiinni laittomasti maassa oleskelevat ulkomaan kansalaiset ulkorajalta, sellaisena kuin se on määritelty Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 2 alakohdassa, tai rajamerkeistä laskettavan kahdeksan kilometrin rajavyöhykkeen sisäpuolella ja saattaa heidät 1 momentissa tarkoitetun lähimmän laitoksen portille, jollei heitä epäillä rikoksesta.”

[61] Tuomio 2.4.2020 (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257).

176. Huomautan heti aluksi, ettei Unkari ole kirjelmissään nimenomaisesti vedonnut puolustuksekseen direktiivin 2008/115 tiettyjen säännösten pätemättömyyteen SEUT 72 artiklaan nähden. On kuitenkin selvitettävä, onko kyseisen jäsenvaltion tarpeen vedota siinä määrättyyn poikkeukseen koko direktiivin 2008/115 asiayhteydessä.[62] Kyseisen direktiivin 18 artikla on mahdollisesti merkityksellinen, koska siinä nimenomaisesti säännellään palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuren määrän aiheuttamia hätätilanteita ja annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa kyseisen direktiivin tietyistä muista säännöksistä tilanteen ajan. Huomautan kuitenkin, ettei Unkari ole vedonnut kirjelmissään kyseisen artiklan soveltamiseen ja ettei viimeksi mainitussa artiklassa missään tapauksessa sallita mitään poikkeusta niistä säännöksistä, joiden rikkomisesta on kyse nyt käsiteltävässä kanneperusteessa.[63] [64]

177. Tästä seuraa, ettei Unkari voi vedota SEUT 72 artiklaan perustellakseen kieltäytymistään kaikkien niiden velvoitteiden täyttämisestä, joita sille asetetaan direktiivin 2008/115 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa.

178. Muilla Unkarin esittämillä väitteillä ei mielestäni voida kumota tätä päätelmää. Tämä pätee väitteeseen, joka perustuu SEUT 72 artiklaan ja SEU 4 artiklan 2 kohtaan yhdessä luettuina. Mikään ei nimittäin osoita, että viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitettujen keskeisten valtion tehtävien, kuten valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamisen, yleisen järjestyksen ylläpitämisen sekä kansallisen turvallisuuden takaamisen, tosiasiallinen suojaaminen voidaan varmistaa vain jättämällä soveltamatta kyseessä olevia direktiivin 2008/115 säännöksiä. Vaikka tuomiosta Tsakouridis[65] tosin ilmenee, että jäsenvaltioilla on oikeus toteuttaa toimenpiteitä yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, en ymmärrä, miten kyseinen tuomio voidaan ymmärtää siten, että kyseiset jäsenvaltiot voivat soveltaa tällaista poikkeusta tapauksissa, joista ei säädetä unionin johdetussa oikeudessa, vetoamalla pelkästään SEUT 72 artiklaan. Muistutan ainoastaan, että unionin tuomioistuinta pyydettiin siinä tulkitsemaan johdetun oikeuden säännöstä eli direktiivin 2004/38/EY[66] 28 artiklan 3 kohtaa.

179. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy komission neljännen kanneperusteen.

[62] Direktiivin 2008/115 pätevyyttä ei ole kyseenalaistettu, joten se, ettei siihen sisälly direktiivin 2013/32 johdanto-osan 51 perustelukappaleen kaltaista perustelukappaletta, jossa täsmennetään, että kyseinen direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden SEUT 72 artiklan mukaisiin velvollisuuksiin yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei varmastikaan voi oikeuttaa poikkeamaan kyseisen direktiivin säännöksistä mainitun artiklan perusteella, kuten Unkari väittää.

[63] Direktiivin 2008/115 18 artiklassa säädetään nimittäin ainoastaan, että kyseinen jäsenvaltio voi poikkeuksellisen tilanteen ajaksi päättää varata mainitun direktiivin 15 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua pidemmät laillisuuden tutkinta-ajat sekä ryhtyä säilöönoton edellytysten osalta saman direktiivin 16 artiklan 1 kohdasta ja 17 artiklan 2 kohdasta poikkeaviin kiireellisiin toimenpiteisiin.

[64] Kuten komissio kannekirjelmässään huomauttaa, direktiivin 2008/15 18 artiklan 3 kohdassa korostetaan jopa nimenomaisesti, että ”tämän artiklan säännöksiä ei saa tulkita jäsenvaltioille myönnetyksi luvaksi poiketa niiden yleisestä velvoitteesta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi”.

[65] Tuomio 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

[66] Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

E Turvapaikkahakemuksen hylkäämispäätöksistä tehdyn muutoksenhaun tehottomuus

1. Asianosaisten lausumat

180. Komissio katsoo, että Unkari rikkoo direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 ja 6 kohtaa sillä perusteella, että kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään, turvapaikkalaissa ei yksiselitteisesti säädetä mahdollisuudesta siihen, että muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus. Tämän vuoksi mikään ei takaa hakijalle oikeutta siihen, että hän voi jatkaa oleskeluaan Unkarissa muutoksenhaun tulokseen saakka, koska hylkäävä päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

181. Komissio katsoo, että Unkarissa hallintolainkäyttöasioissa sovellettavien prosessioikeuden yleisten sääntöjen mukaan muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, koska hallintolainkäyttölain 50 artiklassa säädetään vain, että lykkäävää vaikutusta voidaan vaatia tietyin edellytyksin. Turvapaikkalaissa, joka on lex specialis, vahvistetaan puolestaan sen mukaan hallintolainkäyttöä koskevat säännöt, joita sovelletaan turvapaikka-asioissa tehtyjen päätösten valvontaan.

182. Tiettyjen lakien muuttamisesta laajamittaisen maahantulon hallinnoinnin yhteydessä annetulla vuoden 2015 lailla nro CXL (egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény), joka tuli voimaan 1.8.2015, muutettiin komission mukaan turvapaikkalain 53 ja 68 §:ää ja kumottiin säännökset, joilla nimenomaisesti taataan lykkäävä vaikutus. Näitä muutoksia sovelletaan sen mukaan sekä laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisin aikana että silloin, kun tällaista tilannetta ei ole.

183. Näin ollen komissio katsoo ensinnäkin, että koska oikeussuojakeinoilla, jotka kohdistuvat päätöksiin, joilla turvapaikkahakemukset hylätään perusteettomina, ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta, Unkari ei ole saattanut direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa säädettyä pääsääntöä asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tältä osin turvapaikkalain 35 §:n 1 momentissa itsessään ei komission mukaan anneta turvapaikanhakijoille oleskeluoikeutta vaan täsmennetään ainoastaan, että kyseisiin henkilöihin sovelletaan turvapaikkamenettelyä sellaisen päätöksen tiedoksi antamiseen saakka, johon ei enää voida hakea muutosta. Näin ollen ainoa lainsäädäntö, josta hakija voi sen mukaan johtaa oleskeluoikeuden Unkarissa, on turvapaikkalain 5 §:n 1 momentin a kohta, jonka mukaan hakijalla on mainitussa laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti oikeus oleskella Unkarin alueella. Komission mukaan kyseisessä säännöksessä asetetaan kuitenkin oleskeluoikeudelle Unkarissa lisäedellytyksiä, joita ei ole täsmällisesti eritelty. Tällaista päätelmää ei sen mukaan voida tehdä sillä perusteella, että laajan maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen aikana sovellettavan turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentin mukaisesti turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen osoittaa turvapaikanhakijalle kauttakulkualueen tämän oleskelupaikaksi siihen asti, kunnes päätös, johon ei voida enää hakea muutosta, on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Oleskelua kauttakulkualueella on nimittäin pidettävä komission mukaan säilöönottona, eikä se vastaa direktiivin 2013/32 46 artiklassa tarkoitettua jäsenvaltiossa oleskelun käsitettä.

184. Siltä osin kuin on toiseksi kyse niiden päätösten tuomioistuinvalvonnasta, joilla turvapaikkahakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa säädetään komission mukaan, että muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, mikä on vain sen direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdassa vahvistetun säännön mukaista, jonka mukaan jäsenvaltioiden on joko taattava muutoksenhaun automaattinen lykkäävä vaikutus tai varmistettava, että tuomioistuin tekee päätöksen lykkäävästä

vaikutuksesta. Komission mukaan turvapaikkalaissa ei myöskään täsmennetä selvästi, sovelletaanko hallintolainkäyttölain 50 §:ää myös turvapaikkalain soveltamisalaan kuuluviin tuomioistuinmenettelyihin, joiden osalta kyseisessä laissa säädetään erityissäännöistä, ja katsotaanko sen siten saattavan direktiivin 46 artiklan 6 kohta asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti.

185. Komissio väittää kolmanneksi, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a ja b alakohdan mukaan on niin, että jos hakemus jätetään tutkimatta sen vuoksi, että kolmatta maata pidetään hakijan kannalta turvallisena kolmantena maana, tai se jätetään tutkimatta perusteettomana, koska hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut oleskeluaan siellä laittomasti, myös muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen on oltava automaattinen. Komissio myöntää, että turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin e kohdassa ja 7 momentin h kohdassa tarkoitetaan näitä kahta tilannetta ja että kyseisen lain 53 §:n 6 momentissa säädetään, että muutoksenhaku ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, lukuun ottamatta turvapaikka-asioita koskevia päätöksiä, jotka tehdään mainittujen säännösten mukaisesti. Turvapaikkalaissa ei kuitenkaan komission mukaan säädetä selvästi, että tällaisissa tapauksissa muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus. Ainoastaan a contrario -tulkinnan perusteella voidaan sen mukaan päätellä, että tällaisissa tapauksissa sovelletaan muuta kuin lykkäävän vaikutuksen puuttumista koskevaa sääntöä. Kyseisen lain tekstissä ei kuitenkaan sen mukaan täsmennetä, liittyykö tähän eri sääntöön automaattinen lykkäävä vaikutus, kuten direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 ja 6 kohdassa edellytetään.

186. Unkari katsoo, että turvapaikkalainsäädännössä ja -käytännössä taataan riittävällä tavalla hakijoiden mahdollisuus jäädä alueelle, vaikka direktiivin 2013/32 säännöksiä ei ole saatettu sanatarkasti osaksi Unkarin oikeutta. Unkarin mukaan turvapaikkalain 5 §:n 1 momentista ja 35 §:n 1 momentista yhdessä luettuina nimittäin ilmenee, että turvapaikanhakijoille taataan oikeus jäädä alueelle turvapaikkamenettelyn päättymiseen saakka, mikä vastaa mahdollisesti sellaisen tuomioistuimen päätöksen tiedoksi antamista, joka koskee turvapaikkahakemuksen hylkäämispäätöksestä tehtyä muutoksenhakua. Kansallinen lainsäädäntö on siten Unkarin mukaan direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan mukainen.

187. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdassa puolestaan säädetään Unkarin mukaan poikkeuksena pääsäännöstä, että tietyissä tapauksissa tuomioistuin, jossa muutosta haetaan, on toimivaltainen määräämään muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. Tässä tapauksessa turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa ei Unkarin mukaan säädetä automaattisesta oikeudesta jäädä alueelle, mutta hakija voi kuitenkin hallintolainkäyttölain 50 §:n nojalla hakea välitöntä oikeussuojaa, joka voi muutoksenhakutuomioistuimen päätöksen mukaan johtaa muutoksenhaun lykkäävään vaikutukseen ja tästä syystä mahdollisuuteen jäädä alueelle. Päätökseen muutosta hakevat henkilöt käyttävät sen mukaan järjestelmällisesti tätä mahdollisuutta, ja tuomioistuimet hyväksyvät käytännössä aina kyseisen hakemuksen.

188. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a ja b alakohdassa säädetyt ”poikkeuksen poikkeukset” kuuluvat Unkarin mukaan turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin e kohdan ja 7 momentin h kohdan soveltamisalaan, ja oikeus jäädä alueelle taataan luonnollisesti molemmissa tapauksissa.

189. Unkarin oikeuden yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa ei Unkarin mukaan kyseenalaisteta myöskään turvapaikkalain 80/J §:n 2 momentilla. Sen mukaan hakijalla on nimittäin saman lain 80/J §:n 5 momentin nojalla oikeus oleskella kauttakulkualueella eli siis

Unkarin alueella lopullisen päätöksen tiedoksi antamiseen saakka, mikä vastaa direktiivin 2013/32 2 artiklan p alakohdassa säädettyä jäsenvaltioon jäämisen käsitettä sekä kyseisen direktiivin 46 artiklan 5 ja 6 kohdan vaatimuksia.

2. Asian arviointi

190. Heti aluksi on esitettävä muutamia alustavia huomautuksia.

191. Direktiivien saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä on ominaista se, että pyritään jatkuvasti löytämään tasapaino kyseessä olevan oikeudellisen toimen, joka SEUT 288 artiklan mukaan velvoittaa jäsenvaltioita, joille se on osoitettu, ainoastaan saavutettavaan tulokseen nähden mutta jättää niiden valittavaksi muodon ja keinot, luonteen ja unionin oikeuden täyden ja yhtenäisen soveltamisen takaamista koskevan tarpeen välillä. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on siten todettu, että direktiivin säännösten muodollista toistamista sanasta sanaan nimenomaisella erityisellä lain tai asetuksen säännöksellä ei välttämättä edellytetä, vaan yleinen oikeustila voi olla riittävä sen saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä, jos se takaa sen, että direktiivi on kokonaisuudessaan pantu riittävän selkeästi ja täsmällisesti täytäntöön.[67]

192. Kun osaksi kansallista oikeusjärjestystä saatettavan direktiivin säännöksen *tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille*, siihen liittyvän oikeusvarmuuden vaatimuksen täyttäminen edellyttää, että kansallinen lainsäädäntö ei jätä sijaa perustellulle epäilykselle näiden oikeuksien ulottuvuudesta. Tässä tapauksessa jäsenvaltioille kuuluva täytäntöönpanovelvollisuus edellyttää unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan niiden huolehtivan siitä, että yksityisten oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä, jotta ne pystyvät täysimääräisesti selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa.[68]

193. Nyt käsiteltävän kanneperusteen kolmen osan perusteltavuutta on mielestäni arvioitava näiden periaatteiden valossa.

194. Kanneperusteen ensimmäinen osa koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan (”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”) 5 kohtaa, jossa vahvistetaan pääsääntö, jonka mukaan jokaisella kansainvälisen suojelun hakijalla on oikeus jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle myös sen jälkeen, kun hallintopäätös, jolla hänen hakemuksensa hylätään, on tehty, siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa muutosta on haettava, on päättynyt, ja kun muutosta on haettu, siihen asti, kunnes siihen on annettu ratkaisu.

195. Tältä osin on todettava, että komission vastauksessaan esittämien täsmennysten johdosta katson, että komission arvostelun kohteena on direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon laiminlyönti ja joka tapauksessa tällaisen täytäntöönpanon epäselvyys. Toisin sanoen komissio arvostelee sitä, että kansallisessa lainsäädännössä jätetään sijaa perustelluille epäilyksille asianomaisen jäsenvaltion alueelle jäämistä koskevan oikeuden ulottuvuuden osalta, mikä on ristiriidassa edellä mainitun oikeuskäytännön vaatimusten kanssa.

[67] Ks. tuomio 22.2.2018, komissio v. Puola (C-336/16, EU:C:2018:94, 120 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[68] Ks. erityisesti tuomio 13.2.2014, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-530/11, EU:C:2014:67, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

196. On huomattava, että Unkarin mukaan turvapaikkalain 5 §:n 1 momentin a kohta ja 35 §:n 1 momentti yhdessä luettuina mahdollistavat direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa tavoitellun tuloksen saavuttamisen. Totean heti aluksi, että yhdyn komission näkemykseen siltä osin kuin se katsoo, että turvapaikkalain 35 §:n 1 momentissa (”hakijaan sovelletaan turvapaikkamenettelyä siitä alkaen, kun hän jättää henkilökohtaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen turvapaikka-asioissa toimivaltaiselle viranomaiselle –– menettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen, johon ei enää voida hakea muutosta, tiedoksi antamiseen saakka”) ei mainita mitään hakijan oikeudesta jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle. [69]

197. Onkin selvitettävä, voidaanko turvapaikkalain 5 §:n 1 momentin a kohdalla erikseen tarkasteltuna antaa turvapaikanhakijoille oikeus jäädä Unkariin ja pannaanko sillä siten asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohta.

198. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

199. Selittääkseni syitä siihen, miksi olen tullut tähän johtopäätökseen, muistutan heti aluksi, että kyseessä olevassa säännöksessä säädetään seuraavaa: ”turvapaikanhakijalla on oikeus *tässä laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti* oleskella Unkarin alueella ja erityisen lainsäädännön mukaisesti saada oleskelulupa Unkarin alueelle”. [70] Vaikka mainitun säännöksen vaikutuksena tosin on se, että kaikille turvapaikanhakijoille syntyy oikeus oleskella Unkarin alueella, näyttää kuitenkin siltä, että tämän oikeuden käyttämiselle asetetaan lisäedellytyksiä, joita ei ole muulla tavoin täsmennetty, kuten komissio mielestäni perustellusti katsoo. Unkari, jota pyydettiin yksilöimään tällaiset edellytykset istunnossa, mainitsi vain turvapaikkalain 35 §:n 1 momentin, joka nähdäkseni koskee pikemminkin turvapaikanhakijan käsitteen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä kuin jonkin edellä mainitun oleskeluoikeuden myöntämisedellytyksen toteamista.

200. Näin ollen Unkarin oikeussäännöillä ei voida saavuttaa direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdalla tavoiteltua tulosta eli sitä, että jokaiselle kansainvälisen suojelun hakijalle, jonka hakemus on hylätty perusteettomana, annetaan oikeus jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle. Kun kyseessä on oleskeluoikeus, jonka rajoja ei ole mitenkään määritelty, en ymmärrä, miten voitaisiin katsoa, että kyseessä on oikeudellinen järjestelmä, joka on riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta turvapaikanhakijat ”pystyvät *täysimääräisesti* selvittämään oikeutensa ja tarvittaessa vetoamaan niihin kansallisissa tuomioistuimissa”. [71]

201. Tämä päätelmä rajoittuu Unkarin oikeusjärjestykseen, jota sovelletaan tavanomaisiin tilanteisiin eli silloin, kun ei ole julistettu laajamittaisen maahantulon aiheuttamaa kriisitilannetta. Unkari muistuttaa, että kun tällainen tilanne on julistettu, turvapaikkalain 80/J §:n 4 momentissa keskeytetään kyseisen lain 5 §:n 1 momentin a kohdassa tunnustettu oikeus jäädä valtion alueelle. Kyseisen jäsenvaltion mukaan asian kannalta merkityksellinen kansallinen säännös tällaisessa tilanteessa on mainitun lain 80/J §:n 5 momentti siltä osin kuin siinä säädetään, että kauttakulkualue osoitetaan turvapaikanhakijan pakolliseksi oleskelupaikaksi, kunnes hänen hakemustaan koskeva päätös, johon ei enää voida hakea muutosta (tai Dublin-asetuksen mukainen siirtomääräys), on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

[69] Tältä osin on täsmennettävä, ettei Unkari kiistä komission väitettä siitä, että vaikka on totta, että kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevan vuoden 2007 lain nro II 51 §:n 2 momentissa säädetään, että ”jos kolmansien maiden kansalaisiin sovelletaan turvapaikkamenettelyä, palauttamista ei voida määrätä tai panna täytäntöön”, on kuitenkin niin, että tällä säännöksellä ei voida antaa turvapaikanhakijoille oikeutta jäädä Unkarin alueelle, koska sitä sovelletaan vain, ”jos kolmannen maan kansalaisella on oikeus oleskella Unkarin alueella erillisessä laissa täsmennetyllä tavalla”.

[70] Kursivointi tässä.

[71] Kursivointi tässä.

202. Kun otetaan huomioon se, että ehdotan unionin tuomioistuimen ratkaisevan asian niin, että tällainen säännös merkitsee direktiivissä 2013/33 tarkoitettua laitonta säilöönottoa, on katsottava, ettei se voi täyttää vaatimusta siitä, että turvapaikanhakijalle on annettava direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan nojalla oikeus jäädä valtion alueelle.

203. Nyt käsiteltävän kanneperusteen toinen osa koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohtaa, jossa säädetään tästä poiketen, että jos hylkäävä päätös kuuluu johonkin kyseisessä kohdassa luetelluista ryhmistä (mukaan lukien muun muassa päätökset katsoa hakemus ilmeisen perusteettomaksi sekä, tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, päätökset katsoa hakemus perusteettomaksi nopeutetussa menettelyssä tai päätökset hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta),[72] asianomaisen jäsenvaltion ei tarvitse välttämättä automaattisesti taata oikeutta jäädä alueelle, mutta jos hakijan oikeus jäädä jäsenvaltioon lakkaa päätöksen seurauksena, mainitun jäsenvaltion on ainakin säädettävä, että tuomioistuin ratkaisee tällaisen oikeuden olemassaolon.

204. Heti aluksi on todettava, että komissio arvostelee kyseisen artiklan saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ainoastaan siltä osin kuin on kyse muutoksenhausta päätöksiin, jotka koskevat hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista. Se väittää, että turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa, jossa säännellään muutoksenhakua tällaisiin päätöksiin[73] ja jonka mukaan ”muutoksenhaku ei johda hallintolainkäyttömenettelyssä päätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseen, lukuun ottamatta 51 §:n 2 momentin e kohdan ja 7 momentin h kohdan nojalla tehtyjä turvapaikkapäätöksiä”, ei panna asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdalla tavoiteltua tulosta. Mielestäni ei kuitenkaan ole tarpeen tarkastella tätä kysymystä, koska Unkari ei esitä vastaväitteitä siitä, että mainitussa kansallisessa säännöksessä erikseen tarkasteltuna ei taata kyseisen muutoksenhaun automaattista lykkäävää vaikutusta, eikä siitä, että tuomioistuin tekee lykkäävää vaikutusta koskevan päätöksen.

205. Erityistä huomiota on sitä vastoin mielestäni kiinnitettävä Unkarin väitteeseen, jonka mukaan mainittu tulos saavutetaan tosiasiallisesti kansallisessa oikeusjärjestyksessä hallintolainkäyttölain 50 §:n olemassaolon vuoksi. Tämän jäsenvaltion mukaan pääasiaa käsittelevältä tuomioistuimelta voidaan kyseisen säännöksen nojalla pyytää välitöntä oikeussuojaa, joka voidaan myöntää lykkäävän vaikutuksen[74] muodossa, mitä komissio ei kiistä. Viimeksi mainittu toteaa kuitenkin, ettei mainitulla 50 §:llä saateta direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohtaa riittävän selkeästi ja täsmällisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

206. En voi yhtyä tällaiseen väitteeseen.

207. Kantansa tueksi komissio ainoastaan korostaa sitä, että turvapaikkalaissa ei täsmennetä selvästi, sovelletaanko hallintomenettelyä koskevia yleisiä sääntöjä tämän lain soveltamisalaan kuuluviin tuomioistuinmenettelyihin. Pelkästään tämän huomautuksen perusteella ei nähdäkseni voida katsoa, ettei kyseessä olevasta kansallisesta oikeudesta johtuva oikeudellinen tilanne ole riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta turvapaikanhakijat voivat täysimääräisesti selvittää oikeutensa ja vedota niihin tuomioistuimissa, kolmesta olennaisesta syystä. Turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa ei ensinnäkään nimenomaisesti suljeta pois hallintolainkäyttölain 50 §:n

[72] Direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a ja b alakohta.

[73] Unkari vahvisti istunnossa, että kyseinen pykälä kattaa muutoksenhaun kyseisiin päätöksiin ja kiinnitti huomiota saman pykälän 2 momenttiin, jonka mukaan ”hylkäävä päätös, jonka *perusteena on hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuminen* tai joka on tehty nopeutetussa menettelyssä, voidaan riitauttaa hallintolainkäyttömenettelyssä” (kursivointi tässä).

[74] Kyseisen pykälän 4 momentissa täsmennetään, että hakemuksessa on ilmoitettava yksityiskohtaisesti välittömään oikeussuojaan oikeuttavat syyt, että siihen on liitettävä perusteena olevat asiakirjat ja hakemuksen perusteena olevat tosiseikat ja että hakemuksen tueksi on esitettävä näyttöä.

soveltamista, eikä se sisällä mitään seikkaa, joka olisi ristiriidassa tällaisen soveltamisen kanssa. Totean toiseksi, että sellainen lex generaliksen (hallintolainkäyttölaki) ja lex specialiksen (turvapaikkalaki) välinen suhde,[75] jonka mukaan ensin mainittua lakia voidaan soveltaa viimeksi mainitun lain kattamiin tapauksiin siinä olevien aukkojen täyttämiseksi, ei varmastikaan ole epätavallinen. Totean kolmanneksi, ettei komissio esitä mitään seikkaa, kuten kansallista oikeuskäytäntöä, jonka perusteella voitaisiin kyseenalaistaa se, että unkarilaisilla hallintotuomioistuimilla on tosiasiallisesti mahdollisuus lykätä sellaisen päätöksen täytäntöönpanoa, jossa turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten katsotaan puuttuvan, ja myöntää siten asianomaiselle hakijalle oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle.

208. En myöskään usko, että muunlainen kuin ehdotettu tulkinta olisi sen tasapainon mukainen, jonka unionin tuomioistuin halusi saavuttaa tämän ratkaisuehdotuksen 191 ja 192 kohdassa mainitulla oikeuskäytännöllä.

209. Nyt käsiteltävän kanneperusteen kolmas osa koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdassa säädettyjä poikkeuksen poikkeuksia. Saman kohdan a alakohdasta voidaan päätellä, että jos hylkäävä päätös perustuu direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa tarkoitettuihin olosuhteisiin, kyseisen direktiivin 46 artiklan 5 kohdassa vahvistettua pääsääntöä voidaan soveltaa uudelleen siten, että oikeus jäädä alueelle on myönnettävä automaattisesti. Samoin voidaan päätellä, että kyseinen oikeus on myönnettävä automaattisesti siinä tapauksessa, että hakemus jätetään tutkimatta 33 artiklan 2 kohdan c ja e alakohdan nojalla, koska 46 artiklan 6 kohdan b alakohdassa tarkoitetaan ainoastaan tapauksia, joissa hakemus jätetään tutkimatta 33 artiklan 2 kohdan a, b ja d alakohdan nojalla.

210. On muistutettava, että tässä osassa komissio ei kiistä sitä, että mainitun 2 kohdan a ja b alakohdasta johdettavat poikkeukset on pantu täytäntöön, koska turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa viitataan nimenomaisesti niihin, kun siinä säädetään, että muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, ”lukuun ottamatta 51 §:n 2 momentin e kohdan ja 7 momentin h kohdan mukaisia turvapaikkapäätöksiä”. Se katsoo kuitenkin uudestaan, että kyseinen kansallinen säännös on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä epäselvästi, koska siinä ei todeta nimenomaisesti, että lykkäävän vaikutuksen puuttumista koskeva poikkeus tarkoittaa automaattista lykkäävää vaikutusta.

211. Kun otetaan huomioon tapa, jolla komissio esitti perustelunsa tämän osan yhteydessä, on tältä osin riittävää todeta, että pelkästä mainitun säännöksen *a contrario -tulkinnasta* ilmenee täysin selvästi, että Unkarin lainsäätäjä halusi myöntää automaattisen lykkäävän vaikutuksen muutoksenhaulle, joka koskee turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin e kohdassa ja 7 momentin h kohdassa tarkoitettuihin olosuhteisiin perustuvia päätöksiä.

212. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy viidennen kanneperusteen ensimmäisen osan ja hylkää sen toisen ja kolmannen osan.

IV Oikeudenkäyntikulut

213. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kukin asianosainen vastaa lähtökohtaisesti omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kuten

[75] Unkari vahvisti istunnossa, että näiden kahden lain välinen suhde on ymmärrettävä tällä tavalla.

käsiteltävässä asiassa. Kyseisen määräyksen toisen virkkeen mukaan unionin tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.

214. Ehdotetukseni mukaan asia ratkaistaan suurelta osin komission hyväksi, kun taas riidan kohteesta vain pieni osa eli viidennen kanneperusteen toinen ja kolmas osa ratkaistaan Unkarin hyväksi. Tässä asiassa on siis perusteltua, että Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja että se velvoitetaan korvaamaan neljä viidesosaa komission oikeudenkäyntikuluista ja että komissio vastaa viidesosasta omia oikeudenkäyntikulujaan.

V Ratkaisuehdotus

215. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyistä syistä ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Säätämällä, että turvapaikkahakemus on jätettävä turvapaikkaviranomaiselle henkilökohtaisesti ja ainoastaan kauttakulkualueilla, joille pääsy on mahdollista vain rajoitetulle määrälle henkilöitä, Unkari on jättänyt noudattamatta kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 3 ja 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

2) Panemalla täytäntöön rajalla turvapaikkahakemusten tutkintamenettelyn ilman direktiivin 2013/32 43 artiklassa säädettyjä takeita Unkari on jättänyt noudattamatta kyseisen säännöksen mukaisia velvoitteitaan.

3) Soveltamalla kaikkiin turvapaikanhakijoihin, lukuun ottamatta alle 14-vuotiaita lapsia, hakemuksen tutkintamenettelyä, jonka tuloksena heidät otetaan koko menettelyn ajaksi kauttakulkualueilla säilöön niin, ettei heihin sovelleta kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 8, 9 ja 11 artiklassa säädettyjä takeita, Unkari on jättänyt noudattamatta kyseisten säännösten mukaisia velvoitteitaan.

4) Siirtämällä laittomasti maassa olevat kolmansien maiden kansalaiset rajan toiselle puolelle noudattamatta jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä takeita Unkari on jättänyt noudattamatta kyseisten säännösten mukaisia velvoitteitaan.

5) Saattamalla direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan virheellisesti osaksi kansallista oikeutta Unkari on jättänyt noudattamatta kyseisen säännöksen mukaisia velvoitteitaan.

6) Kanne hylätään muilta osin.

7) Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan neljä viidesosaa komission oikeudenkäyntikuluja. Euroopan komissio vastaa viidesosasta omia oikeudenkäyntikulujaan.