

**Asia C-924/19 PPU**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

18.12.2019

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szegedin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

18.12.2019

**Valittajat:**

FMS

FNZ

**Vastapuolet:**

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (jäljempänä mainitun viranomaisen paikallisyksikkö Dél-alföldin eli Iso Unkarin alangon eteläosasta muodostuvalla alueella)

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (valtion ulkomaalaispoliisi; entinen Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomainen)

**Pääasian kohde**

Valittajien valitukset palauttamispäätöksessä määrätyn kohdemaan muuttamisesta ja kauttakulkualan ulkopuolisen oleskelupaikan määräämättä jättämisestä

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Voidaanko yhdeksi direktiivin 2013/32/EU 33 artiklassa tarkoitetuista tutkimattajättämisperusteeksi lukea se, että hakija on tullut jäsenvaltioon sellaisen

maan alueelta, jossa hakijaan ei kohdistu vainoa tai vaaraa vakavasta haitasta, tai se, että maa, josta hakija on tullut jäsenvaltioon, takaa hänelle riittävän suojelun? Jos näin on ja jos jäsenvaltio näihin tutkimattajättämisperusteisiin vedoten poistaa turvapaikanhakijan maasta, onko kyseisellä jäsenvaltiolla velvollisuus toimittaa turvapaikkamenettely?

Onko kauttakulkualueelle sijoittaminen katsottava direktiivin 2013/33 2 artiklan h kohdassa tarkoitetuksi turvapaikkamenettelylliseksi säilöönottamiseksi vai direktiivin 2008/115 15 artiklassa tarkoitetuksi ulkomaalaisen järjestyksenvalvonnalliseksi säilöönottamiseksi?

Onko jäsenvaltio velvollinen takaamaan oikeuden hakea tuomioistuimelta muutosta päätökseen, jolla on ratkaistu palauttamispäätöksessä ilmoitetun kohdemaan muuttamista vastaan esitetty väite?

Oikeusperusta: SEUT 267 artikla.

### **Ennakkoratkaisukysymykset**

#### 1. [uusi tutkimattajättämisperuste]

Voidaanko kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) (jäljempänä menettelydirektiivi) 33 artiklassa olevia tutkimatta jätettäviä hakemuksia koskevia säännöksiä tulkita siten, että niiden vastainen on kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan hakemus jätetään turvapaikkamenettelyssä tutkimatta, jos hakija on tullut [Unkariin] sellaisen maan alueelta, jossa häneen ei ole kohdistunut vainoa tai vaaraa vakavasta haitasta, tai jos maa, jonka kautta hakija on tullut [Unkariin], takaa riittävän suojelun?

#### 2. [turvapaikkamenettelyn toimittaminen]

a) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18 artiklaa tulkittava yhdessä menettelydirektiivin 6 artiklan ja 38 artiklan 4 kohdan sekä tämän direktiivin johdanto-osan 34 perustelukappaleen, joka koskee velvollisuutta tutkia kansainvälisen suojelun saamiseksi tehty hakemus, kanssa siten, että jäsenvaltion turvapaikkaviranomaisen on taattava hakijalle mahdollisuus saada turvapaikkamenettely vireille tilanteessa, jossa ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettuihin tutkimattajättämisperusteisiin vedoten viranomaisen ei anna turvapaikkahakemukseen asiaratkaisua, ja palauttaa hakijan kolmanteen maahan, joka ei kuitenkaan ota hakijaa takaisin?

b) Jos toisen kysymyksen a kohtaan vastataan myöntävästi, mitä tämä velvollisuus tarkkaan ottaen merkitsee? Merkitseekö se mahdollisuutta uuden hakemuksen tekemiseen, johon liittyy menettelydirektiivin 33 artiklan 2 momentin d kohdassa ja 40 artiklassa tarkoitetun myöhemmän hakemuksen

kielteisten seuraamusten kieltö, vai sitä, että turvapaikkamenettely on pantava vireille/toimitettava viran puolesta?

c) Jos toisen kysymyksen a kohtaan vastataan myöntävästi ja kun otetaan huomioon menettelydirektiivin 38 artiklan 4 kohta, voiko jäsenvaltio tällaisessa uudessa menettelyssä, jos asian tosiseikasto on säilynyt muuttumattomana, arvioida uudelleen hakemuksen tutkimattajättämisperusteet (jolloin sillä on mahdollisuus soveltaa mitä tahansa menettelydirektiivin III luvussa mainituista menettelyistä ja esimerkiksi vedota uudelleen tutkimattajättämisperusteisiin) vai onko sen annettava turvapaikkahakemukseen asiaratkaisu alkuperämaan osalta?

d) Seuraako menettelydirektiivin 33 artiklan 1 kohdasta ja 2 kohdan b ja c alakohdasta sekä 35 ja 36 artiklasta, tulkittuina yhdessä perusoikeuskirjan 18 artiklan kanssa, että tutkimattajättämisperusteena – eli yhtenä niihin perustuvan päätöksen kumulatiivisista edellytyksistä – on se, että kolmas maa ottaa hakijan vastaan, vai onko tämän edellytyksen täyttymisen osalta riittäväna pidettävä sitä, että se tutkitaan vasta tällaista päätöstä täytäntöönpannassa?

### 3. [kauttakulkualue säilöönottopaikkana turvapaikkamenettelyissä]

Kysymykset ovat merkityksellisiä, jos turvapaikkamenettely on toiseen kysymykseen annetun vastauksen perusteella toimitettava.

a) Onko menettelydirektiivin 43 artiklaa tulkittava siten, että sen vastainen on jäsenvaltion lainsäädäntö, joka antaa mahdollisuuden siihen, että hakijaa pidetään yli neljän viikon ajan kauttakulkualueella?

b) Onko menettelydirektiivin 26 artiklan perusteella sovellettavan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU (jäljempänä vastaanottodirektiivi) 2 artiklan h alakohtaa tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 6 artiklan ja 52 artiklan 3 kohdan kanssa siten, että sijoittaminen kauttakulkualueelle menettelydirektiivin 43 artiklassa tarkoitettua neljän viikon määräaikaä pidemmäksi ajaksi pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa (vapaaehtoinen lähteminen alueelta mihinkään suuntaan ei ole lain mukaan mahdollista) on katsottava säilöönotoksi?

c) Voidaanko menettelydirektiivin 26 artiklan perusteella sovellettavan vastaanottodirektiivin 8 artiklan mukaisena pitää sitä, että hakija pidetään säilössä yli neljän viikon ajan, jos näin toimitaan vain sen vuoksi, ettei hän kykene taloudellisten edellytysten puuttuessa itse huolehtimaan toimeentulostaan (majoituksestaän ja elatuksestaän)?

d) Voidaanko menettelydirektiivin 26 artiklan perusteella sovellettavan vastaanottodirektiivin 8–9 artiklan mukaisena pitää sitä, että menettelydirektiivin 43 artiklassa tarkoitettut neljä viikkoa ylittävä de facto [-säilössä pitämiseksi] muodostuva sijoittaminen ei perustu säilöönottamisesta tehtyyn päätökseen, säilöönottomääräyksen ja säilössä pitämisen lainmukaisuutta ei voida saattaa

oikeussuojakeinoin tuomioistuimen arvioitavaksi, eikä de facto -säilöönottamisen tarvetta ja oikeasuhteisuutta tai sen mahdollisia vaihtoehtoja tutkita eikä säilöönottamisen tarkkaa ajankohtaa ja sen päättymisajankohtaa vahvisteta?

e) Voidaanko perusoikeuskirjan 47 artiklaa tulkita siten, että jos tapauksessa on ilmeistä, että kyseessä on lainvastainen [säilöissäpitäminen], jäsenvaltion tuomioistuin voi välitoimimääräyksellä velvoittaa viranomaisen määräämään kolmannen valtion kansalaisen oleskelemaan hallintomenettelyn päättymiseen saakka kauttakulkualueen ulkopuolelle paikkaan, jota ei siis voida pitää säilöönottopaikkana?

#### 4. [kauttakulkualue järjestyksenvalvonnallisena säilöönottopaikkana]

Kysymykset ovat merkityksellisiä, jos toiseen kysymykseen annettavan vastauksen perusteella on turvapaikkamenettelyn sijasta toimitettava järjestyksenvalvonnallinen menettely.

a) Onko jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (jäljempänä palauttamisdirektiivi) johdanto-osan 17 ja 24 perustelukappaleita sekä 16 artiklaa tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 6 artiklan ja 52 artiklan 3 kohdan kanssa siten, että sijoittaminen kauttakulkualueelle pääasiassa vallitsevan kaltaisissa olosuhteissa (vapaaehtoinen lähteminen alueelta mihinkään suuntaan ei ole lain mukaan mahdollista) on katsottava niissä tarkoitetuksi yksilöön kohdistuvaksi vapaudenriistoksi?

b) Voidaanko palauttamisdirektiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen ja 15 artiklan 1 kohdan mukaisena, kun niitä tarkastellaan perusoikeuskirjan 6 artiklan ja 52 artiklan 3 kannalta, pitää sitä, että kolmannen valtion kansalainen otetaan säilöön vain, koska hänet on määrätty palautettavaksi eikä hän kykene taloudellisten edellytysten puuttuessa itse huolehtimaan toimeentulostaan (asumisestaan ja elatuksestaan)?

c) Voidaanko palauttamisdirektiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen ja 15 artiklan 1 kohdan mukaisena, kun niitä tarkastellaan perusoikeuskirjan 6 artiklan ja 52 artiklan 3 kannalta, pitää sitä, että de facto -säilöissäpitämiseksi muodostuva sijoittaminen ei perustu säilöönottamisesta tehtyyn päätökseen, säilöönottamisen ja säilössä pitämisen lainmukaisuutta ei voida saattaa oikeussuojakeinoin tuomioistuimen arvioitavaksi, eikä de facto -säilöönottamisen tarvetta ja oikeasuhteisuutta tai sen mahdollisia vaihtoehtoja tutkita?

d) Voidaanko palauttamisdirektiivin 15 artiklan 1 ja 4–6 kohtaa sekä sen johdanto-osan 16 perustelukappaleita tulkita, kun niitä tarkastellaan perusoikeuskirjan 1, 4, 6 ja 47 artiklan kannalta, siten, että niiden vastaista on se, ettei säilöönottamisen tarkkaa kestoa eikä sen päättymisen tarkkaa ajankohtaa määritetä?

e) Voidaanko unionin oikeutta tulkita siten, että jos on ilmeistä, että kyse on lainvastaisesta [säilöissäpitämisestä], jäsenvaltion tuomioistuin voi välitoimimääräyksellä velvoittaa viranomaisen määräämään kolmannen valtion kansalaisen oleskelemaan hallintomenettelyn päättymiseen saakka kauttakulkualueen ulkopuolelle paikkaan, jota ei voida pitää säilöönottopaikkana?

5. [tehokkaat oikeussuojakeinot palauttamispäätöksessä ilmoitetun kohdemaan muuttamisesta tehtyyn päätökseen]

Onko palauttamisdirektiivin 13 artiklaa, joka koskee tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaamista palauttamispäätöksen osalta, tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa siten, että muutoksenhaku kohdemaan muuttamisestä on käsiteltävä ainakin yhden kerran tuomioistuimessa siinä tapauksessa, ettei jäsenvaltion lainsäädännössä taattu oikeussuojakeinoja voida pitää tehokkaina?

### **Kansainväliset oikeussäännöt, joihin asiassa on vedottu**

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (jäljempänä ihmisoikeussopimus) 5, 6 ja 13 artikla sekä sen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artikla

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, etenkin 21.11.2019 annettu tuomio Ilias ja Ahmed v. Unkari (asia 47287/15) ja 21.11.2019 annettu tuomio Z. A. ym. v. Venäjä (asia 61411/15)

### **Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa on viitattu**

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6, 47 ja 52 artikla

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) johdanto-osan 16, 17 ja 24 perustelukappale sekä 2, 3, 13, 15 ja 16 artikla

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 118, s. 60; oikaisu EUVL 2016, L 198, s. 50) 5, 26, 33, 35, 38 ja 43 artikla

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96) 2 artiklan h alakohta ja 8–11 artikla

Euroopan yhteisön ja Serbian tasavallan välisen luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamista koskevan sopimuksen tekemisestä 8.11.2007 tehdyn neuvoston päätöksen 2007/819/EY (EUVL 2007, L 334, s. 45) 3 artikla

Unionin tuomioistuimen tuomio 19.6.1990, Factortame ym. (C-213/89 (ECLI:EU:C:1990:257))

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa on vedottu**

Unkarin perustuslain XIV §:n 4 momentti

Alkotmánybíróság (Unkarin perustuslakituomioistuin) 5.3.2019 antama ratkaisu 2/2019 (2/2019. (III. 5.) AB)

Turvapaikkaoikeudesta vuonna 2007 annetun lain nro LXXX (a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény) 5, 6, 12, 45, 51, 51/A ja 71/A §

Valtion rajoista vuonna 2007 annetun lain nro LXXXIX 5 §:n 1–1b momentti ja 15/A § (az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény)

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta vuonna 2007 annetun lain nro II (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény) 47, 62 ja 65 §

Massiivisesta maahanmuutosta koko Unkarin alueelle aiheutuneen kriisitilanteen julistamisesta ja kriisitilanteen julistamiseen, sen jatkumiseen ja päättymiseen liittyvistä säännöksistä 9.3.2016 annettu hallituksen asetus nro 41/2016 (a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarországon egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet)

### **Yhteenveto pääasian tosiseikoista ja oikeudenkäynnistä**

- 1 Aviopuolisot, joilla on Afganistanin kansalaisuus, tekivät 5.2.2019 hakemuksen pakolaisaseman tunnustamiseksi Röszen (Unkari) kauttakulkualueella. Heidän lausumiensa mukaan he eivät olleet tehneet turvapaikkahakemusta missään muussa maassa, ja he olivat saapuneet Unkariin kulkemalla Turkin, Bulgarian ja Serbian kautta. Kauttakulkumaissa heihin kohdistunut väärinkäytöksiä eikä haittaa. He olivat lähteneet Afganistanista poliittisista syistä.
- 2 Turvapaikkaviranomainen jätti 25.4.2019 tekemällään päätöksellä turvapaikkahakemuksen tutkimatta, koska se ei täyttänyt tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ja palautti heidät Serbian tasavallan alueelle. Turvapaikkaviranomainen perusti tutkimattajättämissä päätöksensä turvapaikkaoikeudesta vuonna 2007 annetun lain nro LXXX 51 §:n 2 momentin f kohtaan, ja totesi päätöksessään, että he olivat saapuneet [Unkariin] sellaisten maiden kautta, joissa heihin ei kohdistunut sellaista vainoa, joka oikeuttaa



pakolaisaseman myöntämiseen, tai sellaista vaaraa vakavasta haitasta, joka oikeuttaa toissijaiseen suojeluun, ja että näissä kauttakulkumaissa heille taattiin riittävä suojelu.

- 3 Toimivaltainen tuomioistuin jätti valittajien valituksen tutkimatta asiaratkaisua antamatta.
- 4 Tämän jälkeen ulkomaalaispoliisi määräsi 17.5.2019 tekemällään päätöksellä valittajat oleskelemaan päätöksessä ilmoitettuun paikkaan – Röszen kauttakulkualueella ulkomaalaispoliisin hallintosektorille (jolle sijoitetaan hakijat, joiden hakemus on hylätty).
- 5 Sen jälkeen kun Serbia oli kieltäytynyt ottamasta valittajia vastaan, ulkomaalaispoliisi muutti 3.6.2019 tekemällään päätöksellä turvapaikkaviranomaisen 25.4.2019 tekemää päätöstä ja ilmoitti kohdemaaksi Afganistanin. Valittajien tätä muutospäätöstä vastaan esittämä väite hylättiin antamatta heille tilaisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 6 Valittajat oleskelevat tällä hetkellä Röszen kauttakulkualueella, jonne on sijoitettu metallisia kontteja, joka on aidattu ja ympäröity piikkilangalla. Valittajat voivat poistua sektorilta vain poikkeuksellisissa tapauksissa ja poliisin saattamina (esimerkiksi siksi, että heidän on oltava läsnä menettelyssä tai mentävä lääkärintarkastukseen), eli he ovat lähes täysin eristyksissä ulkomaailmasta. Muille sektoreille sijoitetut turvapaikanhakijat eivät voi tavata heitä, ja he voivat olla yhteydessä ulkomaailmaan – ja tavata heitä asiassa edustavaa henkilöä – vain saatuaan tähän ensin luvan ja poliisin saattamina kauttakulkualueella tähän tarkoitukseen varatussa kontissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 20.5.2019 antamassa välitoimimääräyksessä Unkari velvoitettiin valittajien vaatimuksesta turvaamaan heidän ravinnonsaantinsa.
- 7 Valittajat ovat tehneet kaksi valitusta. Ensimmäisessä valituksessaan he vaativat palauttamispäätöksen kohdemaan muuttamispäätöstä vastaan esitettyä täytäntöönpanoväitettä koskevassa asiassa annetun päätöksen kumoamista ja uuden menettelyn toimittamista. Toisessa valituksessaan he vaativat sen toteuttamista, että turvapaikkaviranomainen oli syyllistynyt laiminlyöntiin, koska se ei ollut määrännyt heitä oleskelemaan kauttakulkualueen ulkopuolelle. Nämä kaksi asiaa on päätetty käsitellä yhdessä.

### **Yhteenveto pääasian asianosaisten lausumista**

- 8 Valittajat esittävät, että palauttamispäätöksen kohdemaan muuttamispäätökseen kohdistettua täytäntöönpanoväitettä koskevassa asiassa annettu päätös on katsottava palauttamispäätökseksi, joten tehokkaan oikeussuojan periaatteen mukaisesti heille on taattava oikeus hakea siihen muutosta tuomioistuimelta ja tuomioistuimen on annettava asiaratkaisu. Turvapaikkaoikeudesta annetulla lailla on otettu käyttöön uusi tutkimattajättämisperuste, jollaista ei ole direktiivissä 2013/32 (turvallisen kauttakulkumaan käsite) ja joka on unionin oikeuden

vastainen. Tämän lisäksi heidän sijoittamisensa kauttakulkualueelle on katsottava säilöönottamiseksi, vaikeivät asiassa vallitse säilöönottamisesta annetussa laissa vahvistetut perusteet. He eivät voi Unkarin lainsäädännön mukaan lähteä kauttakulkualueelta Unkariin, ja päätöksen 2007/819 mukaan Serbia ei ota karkotuspäätöksen saaneita valittajia vastaan.

- 9 Vastapuolet väittävät, että täytäntöönpanoväite takaa tehokkaan oikeussuojan palauttamispäätöksen kohdemaan muuttamispäätöksen osalta. Turvapaikkaviranomainen antaa turvapaikkahakemukseen asiaratkaisun vain, jos tutkimatta jättämisen perusteena on ollut turvallisen alkuperämaan tai kolmannen maan käsite. Valittajien kohdalla turvapaikkahakemusta ei kuitenkaan hylätty näiden perusteiden vuoksi vaan turvallisen kauttakulkumaan käsitteen perusteella.
- 10 Vastapuolet toteavat lisäksi, että valittajat voivat vapaasti lähteä kauttakulkualueelta Serbiaan, minkä vuoksi oleskelupaikan sijoittamista kauttakulkualueelle ei voida pitää säilöönottamisena, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 21.11.2019 antamassa tuomiossa Ahmed (asia 47287/15) on todettu.

#### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista**

- 11 Ensimmäisen kysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan sanamuodosta käy ilmi, että tutkimattajättämisperusteet on siinä lueteltu kattavasti ja tyhjentävästi ja että jäsenvaltiot eivät voi ottaa käyttöön muita uusia tutkimattajättämisperusteita, ja kuitenkin on niin, että turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdalla on otettu käyttöön tällainen uusi peruste.
- 12 Toisen kysymyksen osalta se toteaa, että perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaisesti tulkittuina direktiivin 2013/32 33 artiklan 1 kohdasta, 2 kohdan b ja c alakohdasta sekä 35 ja 38 artiklasta seuraa, että yhtenä tutkimattajättämisperusteiden soveltamisen kumulatiivisista edellytyksistä on se, että kolmas maa ottaa hakijan vastaan. Jos ennen tutkimattajättämispäätöksen tekemistä voidaan täysin varmasti todeta, että palauttamisen kohdemaata ei ota hakijaa takaisin, ei jäsenvaltion viranomainen voi tehdä tällaista päätöstä, koska tämä asiantila kumoaa oletettaman siitä, että hakijaa todella suojellaan kyseisessä valtiossa. Tämä synnyttää turvapaikkaviranomaiselle uuden velvollisuuden turvapaikkamenettelyn toimittamiseen ja tämän on tapahduttava direktiivissä 2013/32 vahvistettujen periaatteiden ja tarjottujen takeiden mukaisesti.
- 13 Jos turvapaikkamenettely on toimitettava siitä syystä, että palauttamispäätöksen kohdemaata ei ota hakijaa takaisin, vaatimusta menettelyn toimittamiseen ei voida pitää myöhempänä hakemuksena.
- 14 Kolmannen kysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2013/32 43 artiklan 2 momentissa säädetään, että jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla valtion alueelle. Sen



5 artiklan mukaan näistä säännöksistä seuraa, että turvapaikanhakijoiden vahingoksi ei voida vedota hakijoiden suureen lukumäärään (Unkarin oikeudessa: massiivisesta maahanmuutosta aiheutunut kriittinen tilanne). Direktiivin 2013/32 43 artiklan 3 kohtaa ei voida soveltaa, koska hakijoita ei ole majoitettu tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyyteen.

- 15 Kaiken edellä todetun vuoksi neljän viikon määräajan ylittävä sijoittaminen kauttakulkualueelle on katsottava direktiivissä 2013/33 tarkoitetuksi säilöönottamiseksi ja tässä tapauksessa on sovellettava tämän direktiivin 8–11 artiklaa.
- 16 Neljännän kysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin lausuu, että valittajiin on sovellettava direktiivin 2008/115 15 artiklaa, sellaisena kuin se on tulkittuna perusoikeuskirjan 6 ja 52 artiklan kanssa.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo – Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Ilias ja Ahmed ja asiassa Z. A. ym. antamissa tuomiossa vahvistettujen arviointiperusteiden perusteella – että oleskelua kauttakulkualueella on pidettävä (ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna) yksilöön kohdistuvana vapaudenriistona.
- 18 Arviointiperusteet ovat seuraavat:
- a) *Hakijoiden henkilökohtainen tilanne ja valinnat:* valittajat eivät ole tulleet omasta aloitteestaan kauttakulkualueelle, vaan heidät on veloitettu oleskelemaan siellä tästä tehdyllä päätöksellä. De facto -säilöäpitämisen alkaessa he eivät olleet turvapaikanhakijoita, koska heidän turvapaikkahakemuksensa oli aiemmin jo hylätty ja heidät oli määrätty palautettavaksi.
- b) *Kyseisessä maassa sovellettavat oikeussäännöt ja niillä tavoitellut päämäärät:* valittajia ei veloitettu oleskelemaan tietyssä paikassa turvapaikkahakemuksen asiaratkaisua varten vaan siksi, että heidät oli määrätty palautettavaksi, eikä heillä ollut toimeentulonsa kannalta tarvittavia taloudellisia edellytyksiä eikä asumismahdollisuuksia.
- c) *Merkityksellinen ajanjakso ja menettelylliset takeet:* Unkarissa ei ole lainsäädäntöä kauttakulkualueella oleskelun enimmäispituudesta, eikä oleskelupaikan osoittavassa päätöksessä ole tästä määräystä, minkä vuoksi tämä voi kestää määräämättömän ajan. Valittajilla ei ole käytettävissään menettelyllisiä keinoja vastustaa kauttakulkualueella oleskelun pituutta.
- d) *Hakijoihin kohdistetun ja heidän todellisuudessa kärsimänsä rajoituksen luonne ja oikeasuhteisuuden aste:* koska valittajat eivät voi päästä Serbiaan ja heidän karkottamisensa Afganistaniin on mahdollista vain lentokoneella, heidän lähtemisensä kauttakulkualueelta riippuu yksinomaan viranomaisten toiminnasta eikä valittajien vapaasta tahdosta.

- 19 Edellä lueteltujen perusteiden vuoksi kauttakulkualueelle sijoittamista on pidettävä lainvastaisena de facto -säilöissäpitämisenä, koska
- se toteutettiin ilman muodollista, kirjallisesti laadittua ja perusteltua päätöstä, mikä on vastoin sekä perusoikeuskirjan 6 artiklaa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa
  - sille ei ole laillisia perusteita, koska direktiivin 2008/115 15 artiklan mukaan siitä ei olisi voitu määrätä pelkästään valittajille annetun palauttamispäätöksen ja sen vuoksi, ettei heillä ollut toimeentulonsa kannalta välttämättömiä taloudellisia edellytyksiä eikä asumismahdollisuuksia
  - sijoittamisen pituutta ei ollut määritetty
  - pakollista ja automaattista mahdollisuutta muutoksenhakuun ei taattu
  - viranomaisen ei tullut vasta vaihtoehdot tutkittuaan siihen tulokseen, että säilöönotto oli viimeinen mahdollinen ratkaisu, eikä selvittänyt, oliko [vapauden] rajoittamista pidettävä valittajien tilanne huomioon ottaen tarpeellisena ja oikeasuhteisena.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan siinä tapauksessa, että kyse on lainvastaisesta säilöissäpitämisestä, jäsenvaltion tuomioistuin voi perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokkaiden oikeussuojakeinojen periaatteen nojalla välitoimimääräyksellä velvoittaa viranomaisen määräämään kolmannen valtion kansalaisen oleskelupaikan kauttakulkualueen ulkopuolelle, jos jäsenvaltion lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta tällaisen toimenpiteen määräämiseen (ks. tuomio 19.6.1990, Factortame, C-213/89).
- 21 Viidennen kysymyksen osalta se toteaa, että ulkomaalaispoliisin päätös, jolla palauttamispäätöksessä ilmoitettu kohdemaahan muutetaan, on katsottava sisältönsä ja vaikutuksensa vuoksi uudeksi direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi palauttamispäätökseksi, jonka osalta on taattava oikeus muutoksenhakuun. Ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan muutoksenhakuasian ratkaisevan elimen on oltava riippumaton ja puolueeton, eikä turvapaikkaviranomainen ole tällainen elin. Mahdollisuudella vastustaa täytäntöönpanoa ei taata tehokasta oikeussuojaa, koska Unkarin lainsäädännön mukaan täytäntöönpanoväitettä koskevassa asiassa annettu viranomaisen päätöksen ei voida hakea muutosta. Tehokas oikeussuoja voitaisiin käsiteltävässä asiassa taata vain sillä, että tuomioistuin voisi tutkia palauttamispäätöksen muuttamisesta tehdyn päätöksen.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pitää ehdottoman välttämättömänä vastauksen saamista kysymyksiinsä myös siinä tapauksessa, että valittajien katsotaan kuuluvan direktiivin 2013/32 soveltamisalaan. Ellei unionin tuomioistuimelta saada ennakkoratkaisua, saattaa tämä johtaa siihen, että kohdemaan muuttamisesta tehty päätös jää voimaan määräämättömäksi ajaksi.