



Media ja lehdistö

Euroopan unionin tuomioistuin  
**LEHDISTÖTIEDOTE nro 161/20**  
Luxemburgissa 17.12.2020

Tuomio asiassa C-808/18  
komissio v. Unkari

## **Unkari on jättänyt noudattamatta unionin oikeudesta johtuvia velvoitteitaan siltä osin kuin kyse on menettelyistä, jotka koskevat kansainvälisen suojelun myöntämistä ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista**

*Erityisesti kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn pääsyn rajoittaminen, tämän suojelun hakijoiden sääntöjenvastainen säilöönnotto kauttakulkualueilla ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten siirtäminen rajavyöhykkeelle noudattamatta palauttamismenettelyyn liittyviä takeita merkitsevät unionin oikeuden noudattamatta jättämistä*

Unkari on reagoinut muuttoliikekriisiin ja sitä vastaavaan lukuisten kansainvälisen suojelun hakijoiden saapumiseen mukauttamalla säännöstöään turvapaikkaoikeudesta ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta. Niinpä vuoden 2015 laissa<sup>1</sup> on muun muassa säädetty perustettaviksi Serbian ja Unkarin rajalle kauttakulkualueita<sup>2</sup>, joilla sovelletaan turvapaikkamenettelyjä. Tällä lailla on myös otettu käyttöön käsite ”laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne”, joka johtaa silloin, kun hallitus on julistanut tällaisen tilanteen, poikkeussääntöjen soveltamiseen yleisten sääntöjen asemesta. Vuonna 2017 uudella lailla<sup>3</sup> on laajennettu tapauksia, joiden perusteella tällaisen kriisitilanteen olemassaolo voidaan julistaa, ja muutettu säännöksiä, joiden nojalla yleisistä säännöksistä saadaan poiketa.

Euroopan komissio oli jo vuonna 2015 ilmoittanut Unkarille epäilevänsä sen turvapaikkasäännöstön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Vuoden 2017 laki herätti lisähuolia. Komissio väittää muun muassa, että Unkari on menettelydirektiivissä<sup>4</sup>, vastaanottodirektiivissä<sup>5</sup> ja palauttamisdirektiivissä<sup>6</sup> säädettyjen aineellisten ja menettelyllisten takeiden vastaisesti rajoittanut pääsyä kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, ottanut käyttöön tämän suojelun hakijoiden yleistä säilöönnottoa koskevan järjestelmän ja pakkosiirtänyt laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia rajalla olevalle maakaistaleelle noudattamatta palauttamisdirektiivissä säädettyjä takeita. Tässä asiayhteydessä se nosti unionin tuomioistuimessa jäsenyyssoveltoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen sen toteamiseksi, että merkittävässä osassa asiaa koskevasta Unkarin säännöstöstä jätetään kyseisten direktiivien tietyt säännökset huomiotta.

Unionin tuomioistuin on suuren jaoston kokoonpanossa **hyväksynyt pääosan komission nostamasta jäsenyyssoveltoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta.**

<sup>1</sup> Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (vuoden 2015 laki nro CXL tiettyjen lakien muuttamisesta laajamittaisen maahantulon hallinnoinnin yhteydessä) (Magyar Közlöny 2015/124).

<sup>2</sup> Rószken ja Tompan kauttakulkualueet.

<sup>3</sup> Határozati területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (vuoden 2017 laki nro XX valvotulla rajavyöhykkeellä sovellettavan menettelyn vahvistamista koskevien tiettyjen lakien muuttamisesta) (Magyar Közlöny 2017/39).

<sup>4</sup> Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) (jäljempänä menettelydirektiivi).

<sup>5</sup> Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96) (jäljempänä vastaanottodirektiivi).

<sup>6</sup> Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) (jäljempänä palauttamisdirektiivi).

## Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Unionin tuomioistuin korostaa aluksi, että se on jo ratkaissut jotkin tässä kanteessa esiin tuoduista problematiikoista äskettäisessä tuomiossaan,<sup>7</sup> jonka se antoi unkarilaisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä. Se panee myös merkille, että Unkari on tämän tuomion noudattamiseksi sittemmin sulkenut molemmat kauttakulkualueensa. Unionin tuomioistuin kuitenkin täsmentää, ettei tällä sulkemisella ole vaikutusta nyt käsiteltävään kanteeseen, koska tilannetta on arvioitava sellaisena kuin se oli ajankohtana, jonka komissio oli perustellussa lausunnossaan vahvistanut todettujen puutteiden korjaamiseksi, eli 8.2.2018.

Unionin tuomioistuin katsoo ensinnäkin, että Unkari **on jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan varmistaa tosiasiallinen pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn,<sup>8</sup> koska niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka haluavat päästä Serbian ja Unkarin rajalta tähän menettelyyn, on ollut tosiasiallisesti lähes mahdotonta tehdä hakemuksensa.** Tämä noudattamatta jättäminen johtuu sekä kansallisesta säännöstöstä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan pääsääntöisesti tehdä vain jommallakummalla kauttakulkualueella, että Unkarin viranomaisten seuraamasta vakiintuneesta ja yleisestä hallintokäytännöstä, jossa rajoitetaan jyrkästi niiden hakijoiden määrää, joiden sallitaan tulla päivittäin näille alueille. Unionin tuomioistuimen mielestä tällaisen käytännön olemassaolon on komissio riittävästi osoittanut useiden kansainvälisten kertomusten perusteella. Tässä yhteydessä **unionin tuomioistuin muistuttaa, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen** ennen sen rekisteröintiä, jättämistä ja käsittelyä **on olennainen vaihe tämän suojelun myöntämismenettelyssä ja että jäsenvaltiot eivät voi viivästyttää sitä perusteettomasti. Jäsenvaltioiden on päinvastoin taattava, että asianomaiset voivat tehdä hakemuksen, myös rajoilla, heti kun he ilmaisevat siihen tahtonsa.**

Toiseksi unionin tuomioistuin vahvistaa sen, minkä se jo on äskettäin todennut,<sup>9</sup> että **kansainvälisen suojelun hakijoille asetettu velvollisuus pysyä jommallakummalla kauttakulkualueella hakemuksensa koko tutkintamenettelyn ajan merkitsee vastaanottodirektiivissä tarkoitettua säilöönottoa<sup>10</sup>.** Tämän täsmennyksen tehtyään unionin tuomioistuin katsoo, että kyseinen säilöönottojärjestelmä on otettu käyttöön muissa kuin unionin oikeudessa säädetyissä tapauksissa ja noudattamatta takeita, joilla sitä on tavallisesti rajoitettava.

Unionin tuomioistuin nimittäin palauttaa mieleen yhtäältä, että tapaukset, joissa kansainvälisen suojelun hakijan ottaminen säilöön on sallittua, luetellaan vastaanottodirektiivissä tyhjentävästi.<sup>11</sup> Kunkin näistä tapauksista analysoituaan unionin tuomioistuin katsoo, ettei Unkarin järjestelmä kuulu yhteenkään niistä. Unionin tuomioistuin tutkii erityisesti tilanteen, jossa jäsenvaltio voi ottaa kansainvälisen suojelun hakijan säilöön tehdäkseen ratkaisun hakijan maahantulo-oikeudesta, sillä säilöönotto voidaan toteuttaa rajalla toimitettavien menettelyjen yhteydessä sen selvittämiseksi ennen maahantulo-oikeuden myöntämistä, onko hakemus jätettävä tutkimatta tai onko se tietyistä määritetyistä syistä perusteeton.<sup>12</sup> **Unionin tuomioistuimen mielestä edellytykset, joilla säilöönotto on sallittu näiden rajamenettelyjen yhteydessä, eivät täyty nyt kyseessä olevassa asiassa.**

Toisaalta unionin tuomioistuin korostaa, että menettelydirektiivissä ja vastaanottodirektiivissä säädetään muun muassa, että säilöönottomääräys on annettava kirjallisena ja perusteltuna,<sup>13</sup> että haavoittuvassa asemassa oleviksi ja erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseviksi henkilöiksi yksilöityjen hakijoiden erityistarpeet on otettava huomioon, jotta he saavat ”asianmukaista tukea”,<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) ja [C-925/19 PPU](#); ks. myös lehdistötiedote nro [60/20](#).

<sup>8</sup> Tämä velvollisuus ilmenee menettelydirektiivin 6 artiklasta, luettuna yhdessä sen 3 artiklan kanssa.

<sup>9</sup> Em. tuomio 14.5.2020.

<sup>10</sup> Kyseisen direktiivin 2 artiklan h alakohta.

<sup>11</sup> Mainitun direktiivin 8 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta.

<sup>12</sup> Vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohta ja menettelydirektiivin 43 artikla.

<sup>13</sup> Vastaanottodirektiivin 9 artiklan 2 kohta.

<sup>14</sup> Menettelydirektiivin 24 artiklan 3 kohta.

tai että alaikäiset saadaan ottaa säilöön vain viimeisenä keinona.<sup>15</sup> **Unkarin säännöstössä kauttakulkualueille säädetty säilöönottojärjestelmä**, joka koskee kaikkia hakijoita alle 14-vuotiaita ilman huoltajaa olevia alaikäisiä lukuun ottamatta, **ei** muun muassa yleisyytensä ja automaattisuutensa takia **mahdollista, että hakijat saavat kyseiset takeet**.

Lisäksi unionin tuomioistuin **hylkää Unkarin argumentin, jonka mukaan muuttoliikekriisi on oikeuttanut poikkeamisen tietyistä menettely- ja vastaanottodirektiivien säännöistä yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi** SEUT 72 artiklan<sup>16</sup> nojalla. Tältä osin se palauttaa mieleen, että mainittua artiklaa on tulkittava suppeasti, ja katsoo, ettei Unkari osoita riittävästi tarvettaan turvautua siihen. Lisäksi unionin tuomioistuin korostaa, että menettely- ja vastaanottodirektiiveissä otetaan jo huomioon tilanne, jossa jäsenvaltion on selviydyttävä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän erittäin huomattavasta kasvusta, koska niissä säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta poiketa tietyistä tavanomaisesti noudatettavista säännöistä.

Kolmanneksi unionin tuomioistuin katsoo, että Unkari **on jättänyt noudattamatta palauttamisdirektiivin mukaisia velvoitteitaan siltä osin kuin Unkarin säännösten nojalla on mahdollista, että sen alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset poistetaan maasta noudattamatta ensin kyseisessä direktiivissä säädettyjä menettelyjä ja takeita**<sup>17</sup>. Tältä osin unionin tuomioistuin toteaa, että poliisiviranomaiset vievät nämä kansalaiset pakkokeinoin toiselle puolelle aitaa, joka on pystytetty muutaman metrin päähän Serbian rajasta, maakaistaleelle, jolla ei ole mitään infrastruktuuria. Unionin tuomioistuimen mukaan tällainen pakkosiirtäminen rinnastuu palauttamisdirektiivissä tarkoitettuun maastapoistamiseen, koska asianomaisilla ei käytännössä ole muuta vaihtoehtoa kuin poistua tämän jälkeen Unkarin alueelta mennäkseen Serbiaan. Unionin tuomioistuin muistuttaa tässä asiayhteydessä, että palauttamisdirektiivin soveltamisalaan kuuluvaan laittomasti oleskelemaan kolmannen maan kansalaiseen on kohdistettava palauttamismenettely noudattaen tässä direktiivissä säädettyjä aineellisia ja menettelyllisiä takeita ennen kuin hänet tarvittaessa poistetaan maasta, kuitenkin niin, että maastapoistaminen pakkokeinoin toteutetaan vasta viimeisenä keinona. Lisäksi unionin tuomioistuin hylkää jo esitettyjä syitä vastaavista syistä Unkarin argumentaation, jonka mukaan sillä oli SEUT 72 artiklan nojalla oikeus poiketa palauttamisdirektiivillä käyttöön otetuista aineellisista ja menettelyllisistä takeista.

Neljänneksi unionin tuomioistuin katsoo, että **Unkari ei ole kunnioittanut menettelydirektiivissä lähtökohtaisesti kullekin kansainvälisen suojelun hakijalle annettua oikeutta jäädä hakemuksensa hylkäämisen jälkeen asianomaisen jäsenvaltion alueelle tällaiseen hylkäykseen kohdistettavan muutoksenhaun määräajan päättymiseen saakka tai, jos muutoksenhaku on tehty, tämän ratkaisuun saakka**.<sup>18</sup> Unionin tuomioistuin nimittäin toteaa, että mikäli ”laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne” on julistettu, Unkarin säännöstössä asetetaan kyseisen oikeuden käytölle unionin oikeuden vastaisia yksityiskohtaisia sääntöjä, muun muassa kauttakulkualueilla pysymisen velvollisuus, joka muistuttaa menettely- ja vastaanottodirektiivien vastaista säilöönottoa. Lisäksi on niin, että mikäli tällaista tilannetta ei ole julistettu, kyseisen oikeuden käytölle on asetettu edellytyksiä, jotka eivät välttämättä ole unionin oikeuden vastaisia mutta joista ei ole säädetty riittävän selvästi ja täsmällisesti, jotta asianomaiset voivat saada selville oikeutensa täsmällisen laajuuden ja jotta voidaan arvioida näiden edellytysten yhteensopivuutta menettely- ja vastaanottodirektiivien kanssa.

---

**HUOMAUTUS:** Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka ei noudata unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan, voi nostaa komissio tai jokin toinen

---

<sup>15</sup> Vastaanottodirektiivin 11 artiklan 2 kohta.

<sup>16</sup> Tässä artiklassa määrätään, että EUT-sopimuksen V osastoon, joka koskee turvallisuuden, vapauden ja oikeuden aluetta, sisältyvät määräykset, joihin kuuluvat säännöt kansainvälisestä suojelusta, eivät vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

<sup>17</sup> Näistä takeista säädetään muun muassa palauttamisdirektiivin 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa.

<sup>18</sup> Menettelydirektiivin 46 artiklan 5 kohta.

jäsenvaltio. Jos unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu, kyseessä olevan jäsenvaltion on toteutettava tuomion noudattamisen edellyttämät toimenpiteet mahdollisimman pian. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio ei ole toteuttanut tuomion noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä, se voi nostaa uuden kanteen, jossa se vaatii rahamääräisiä seuraamuksia. Jos jäsenvaltio ei ole ilmoittanut direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteistä komissiolle, unionin tuomioistuin voi komission ehdotuksesta määrätä seuraamuksista jo ensimmäistä tuomiota annettaessa.

---

*Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido Euroopan unionin tuomioistuinta.*

*Tuomion [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla tuomion julistamispäivänä.*

*Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127.*

*Kuvia tuomion julistamisesta on saatavilla sivustolla [Europe by Satellite](#) ☎ +32 2 296 4106.*