



Pressi- ja teabeosakond

Euroopa Liidu Kohus  
**PRESSITEADE nr 161/20**  
Luxembourg, 17. detsember 2020

Kohtuotsus (kohtuasi C-808/18)  
Komisjon vs. Ungari

## **Ungari on rikkunud liidu õigusest tulenevaid kohustusi seoses rahvusvahelise kaitse andmise ja riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise menetlusega**

*Täpsemalt kujutavad õiguse rahvusvahelise kaitse menetlusele piiramine, selle kaitse taotlejate ebaseaduslik kinnipidamine transiiditsoonides ning ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike piirialale toimetamine ilma tagasisaatmismenetlusega kaasnevaid tagatise järgimata endast liidu õiguse rikkumist*

Reageerides rändekriisile ja sellest tulenevale arvukate rahvusvahelise kaitse taotlejate saabumisele, kohandas Ungari varjupaigaõigust ja riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist käsitlevaid õigusnorme. Nii nähti 2015. aasta seadusega<sup>1</sup> muu hulgas ette Serbia-Ungari piiril asuvate transiiditsoonide<sup>2</sup> rajamine, kus kohaldatakse varjupaigamenetlust. Selle seadusega võeti kasutusele ka mõiste „massilisest sisserändest tingitud kriisiolukord“, mille tulemusena kohaldatakse juhul, kui valitsus sellise olukorra välja kuulutab, erandnorme üldnormina. 2017. aastal laiendati uue seadusega<sup>3</sup> nende olukordade arvu, mis võimaldavad sellise kriisiolukorra välja kuulutada, ja muudeti sätteid, mis võimaldavad teha üldnormidest erandeid.

Euroopa Komisjon oli juba 2015. aastal teatanud Ungarile oma kahtlustest selle kohta, kas tema varjupaika käsitlevad õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas. 2017. aasta seadus tekitas lisaprobleeme. Eelkõige heidab komisjon Ungarile ette, et menetluste direktiiviga<sup>4</sup>, vastuvõtudirektiiviga<sup>5</sup> ja tagasisaatmisdirektiiviga<sup>6</sup> kehtestatud materiaalõiguslikke ja menetluslikke tagatise eirates piiras Ungari õigust rahvusvahelise kaitse menetlusele, kehtestas selle kaitse taotlejate üldise kinnipidamise süsteemi ja korraldas ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike sunniviisilise toimetamise piiräärsele maaribale, järgimata tagasisaatmisdirektiivis ette nähtud tagatise. Selles kontekstis esitas komisjon Euroopa Kohtule liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, milles palus tuvastada, et oluline osa Ungari õigusnormidest rikub nende direktiivide teatavaid sätteid.

**Euroopa Kohtu suurkoda rahuldab komisjoni esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi põhiosas.**

Euroopa Kohtu hinnang

<sup>1</sup> Teatavate seaduste muutmist seoses massilise sisserände ohjeldamisega käsitlev 2015. aasta seadus nr CXL (egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény) (*Magyar Közlöny* 2015/124).

<sup>2</sup> Rószke ja Tompa transiiditsoon.

<sup>3</sup> 2017. aasta seadus nr XX, millega muudetakse teatavaid seadusi, mis käsitlevad valvataval piirialal kohaldatavate meetmete karmistamist (határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény) (*Magyar Közlöny* 2017/39).

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) (edaspidi „menetluste direktiiv“).

<sup>5</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96) (edaspidi „vastuvõtudirektiiv“).

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98) (edaspidi „tagasisaatmisdirektiiv“).

Kõigepealt rõhutab Euroopa Kohus, et ta käsitles mõnda selles kaebuses tõstatatud probleemi juba hiljutises kohtuotsuses<sup>7</sup>, mille ta tegi Ungari kohtu esitatud eelotsusetaotluse menetluses. Ta märgib samuti, et selle kohtuotsuse täitmiseks on Ungari need kaks transiiditsooni juba sulgenud. Euroopa Kohus täpsustab siiski, et see sulgemine ei mõjuta käesolevat hagi, kuna olukorda tuleb hinnata selle kuupäeva seisuga, mille komisjon määras oma põhjendatud arvamuses tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks ja milleks on 8. veebruar 2018.

Esimesena leiab Euroopa Kohus, et Ungari **on rikkunud oma kohustust tagada rahvusvahelise kaitse andmise menetluse tegelik kättesaadavus<sup>8</sup>, kuna kolmandate riikide kodanikel, kes soovivad Serbia Ungari piirile saabudes kasutada õigust sellele menetlusele, oli praktiliselt võimatu oma taotlust esitada**. See rikkumine tuleneb riigisiseste õigusnormide koostoimest, mille kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotlusi esitada üldjuhul ainult ühes kahest transiiditsoonist, ning Ungari ametiasutuste väljakujunenud ja üldisest haldustavast, mis drastiliselt piirab iga päev nendesse tsoonidesse siseneda lubatavate taotlejate arvu. Euroopa Kohtu hinnangul tõendas komisjon sellise praktika olemasolu piisavalt, tuginedes mitmele rahvusvahelisele aruandele. Selles kontekstis **tuletab Euroopa Kohus meelde, et rahvusvahelise kaitse taotluse esmane esitamine** enne selle registreerimist, ametlikku esitamist ja läbivaatamist **on selle kaitse andmise menetluses oluline etapp ning liikmesriigid ei või seda põhjendamatult edasi lükata**. Vastupidi, **liikmesriigid peavad tagama, et huvitatud isikutel oleks võimalik esitada taotlus, sealhulgas piiridel, niipea, kui nad seda soovivad**.

Teisena kinnitab Euroopa Kohus oma hiljuti tehtud kohtuotsuses leitud<sup>9</sup>, et **rahvusvahelise kaitse taotlejatele pandud kohustus viibida kogu nende taotluse läbivaatamise menetluse ajal ühes transiiditsoonis kujutab endast kinnipidamist** vastuvõtudirektiivi tähenduses<sup>10</sup>. Peale seda täpsustust otsustab Euroopa Kohus, et see kinnipidamise süsteem on loodud väljaspool liidu õigusega ette nähtud juhtumeid ja järgimata sellega tavapäraselt kaasnema pidavaid tagatise.

Euroopa Kohus meenutab esiteks, et juhtumid, mil rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine on lubatud, on vastuvõtudirektiivis ammendavalt loetletud<sup>11</sup>. Olles mõlemat juhtumit analüüsinud, järeldab Euroopa Kohus, et Ungari süsteem ei kuulu kummagi juhtumi alla. Euroopa Kohus analüüsib eelkõige olukorda, kus liikmesriik võib rahvusvahelise kaitse taotlejat kinni pidada, et otsustada tema õiguse üle siseneda riigi territooriumile, kusjuures kinni võib pidada piiril toimuva menetluse raames, et enne sisenemisõiguse andmist kontrollida, ega taotlus pole vastuvõetamatu või kas see pole teatud kindlatel põhjustel põhjendamat<sup>12</sup>. **Euroopa Kohus leiab aga, et käesoleval juhul ei ole tingimused, mille alusel on kinnipidamine nende piirimenetluste raames lubatud, täidetud**.

Teiseks rõhutab Euroopa Kohus, et vastuvõtudirektiiv ja menetluste direktiiv näevad muu hulgas ette, et kinnipidamiseks tuleb anda kirjalik ja põhjendatud korraldus<sup>13</sup>, et nende rahvusvahelise kaitse taotlejate erivajadusi, keda peetakse haavatavateks ja kes vajavad spetsiaalseid menetlustagatise, tuleb arvesse võtta, et nad saaksid „piisavat tuge“<sup>14</sup>, ning et alaealisi võib kinni pidada üksnes äärmusliku abinõuna<sup>15</sup>. Kuid **Ungari õiguses sätestatud transiiditsoonides kinnipidamise süsteem**, mis puudutab kõik taotlejaid, välja arvatud alla 14-aastased saatjata alaealised, **ei võimalda eelkõige selle süsteemi üldise ja automaatse laadi tõttu taotlejatel neid tagatise kasutada**.

Lisaks **lökkab Euroopa Kohus tagasi Ungari argumendi, mille kohaselt andis rändekriis alust teha avaliku korra ning sise- ja välisjulgeoleku tagamiseks teatavatest menetluste direktiivi**

<sup>7</sup> 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) ning [C-925/19 PPU](#); vt ka [pressiteade nr 60/20](#).

<sup>8</sup> See kohustus tuleneb menetluste direktiivi artiklist 6 koostoimes artikliga 3.

<sup>9</sup> Eespool viidatud 14. mai 2020. aasta kohtuotsus.

<sup>10</sup> Direktiivi artikli 2 punkt h.

<sup>11</sup> Direktiivi artikli 8 lõike 3 esimene lõik.

<sup>12</sup> Vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt c koostoimes menetluste direktiivi artikliga 43.

<sup>13</sup> Vastuvõtudirektiivi artikli 9 lõige 2.

<sup>14</sup> Menetluste direktiivi artikli 24 lõige 3.

<sup>15</sup> Vastuvõtudirektiivi artikli 11 lõige 2.

**ja vastuvõtudirektiivi sätetest** ELTL artikli 72 kohaselt **erandeid**<sup>16</sup>. Ta meenutab sellega seoses, et nimetatud artiklit tuleb tõlgendada kitsalt, ja leiab, et Ungari ei ole piisavalt tõendanud, et tal oli vaja teha erandeid. Lisaks rõhutab Euroopa Kohus, et menetluste direktiivis ja vastuvõtudirektiivis on juba arvesse võetud olukorda, kus liikmesriik seisab silmitsi rahvusvahelise kaitse taotluste arvu väga olulise kasvuga, kuna neis on erisätetega ette nähtud võimalus kalduda teatavatest tavaolukorras siduvatest sätetest kõrvale.

Kolmandana leiab Euroopa Kohus, et Ungari **rikkus tagasisaatmisdirektiivist tulenevaid kohustusi, kuna Ungari õigusnormid lubavad välja saata riigi territooriumil ebaseaduslikult viibivad kolmanda riigi kodanikud, ilma et enne järgitaks selles direktiivis ette nähtud menetlusi ja tagatisi**<sup>17</sup>. Sealjuures märgib Euroopa Kohus, et politsei toimetab need kodanikud sunniviisiliselt piirdeaja taha, mis asub mõne meetri kaugusel Serbia piirist, maaribal, millel puudub igasugune infrastruktuur. Euroopa Kohtu sõnul on selline sunniviisiline toimetamine tagasisaatmisdirektiivi tähenduses samastatav väljasaatmisega, kuna huvitatud isikutel ei ole praktikas muud valikut kui Ungari territooriumilt Serbia suunal lahkuda. Selles kontekstis tuletab Euroopa Kohus meelde, et ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes kuulub tagasisaatmisdirektiivi kohaldamisalasse, tuleb kohaldada tagasisaatmismenetlust, järgides selle direktiiviga kehtestatud materiaaalõiguslikke ja menetluslikke tagatisi enne seda, kui ta vajaduse korral välja saadetakse, kusjuures sunniviisiline väljasaatmine on alles viimane abinõu. Lisaks lükkab Euroopa Kohus juba esitatud põhjustega analoogsetel põhjustel tagasi Ungari argumendid, mille kohaselt oli tal ELTL artikli 72 alusel lubatud teha erandeid „tagasisaatmisdirektiiviga kehtestatud materiaaalõiguslikest ja menetluslikest tagatistest“.

Neljandana on Euroopa Kohus seisukohal, et **Ungari ei järginud** igale rahvusvahelise kaitse taotlejale menetluste direktiiviga põhimõtteliselt antud **õigust jääda pärast tema taotluse tagasilükkamist asjaomase liikmesriigi territooriumile kuni selle tähtaja lõppemiseni, mis on ette nähtud tagasilükkamisotsuse edasikaebamiseks, või kui see kaebus on esitatud, siis selle üle otsuse tegemiseni**<sup>18</sup>. Euroopa Kohus märgib nimelt, et olukorras, kus on välja kuulutatud „massilisest sisserändest tingitud kriisiolukord“, näevad Ungari õigusnormid selle õiguse kasutamiseks ette korra, mis ei vasta liidu õigusele, nagu eelkõige kohustus jääda transiiditsoonidesse, mis on samastatav menetluste direktiiviga ja vastuvõtudirektiiviga vastuolus oleva kinnipidamisega. Teisalt juhul, kui sellist olukorda ei ole välja kuulutatud, sõltub selle õiguse kasutamine tingimustest, mis ei ole tingimata liidu õigusega vastuolus, kuid ei ole ette nähtud piisavalt selgelt ja täpselt, et puudutatud isikud saaksid teada oma õiguse täpse ulatuse ning hinnata nende tingimuste kooskõla menetluste direktiiviga ja vastuvõtudirektiiviga.

---

**MÄRKUS:** Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi liikmesriigi vastu, kes ei täida liidu õigusest tulenevaid kohustusi, võivad esitada komisjon või teine liikmesriik. Kui Euroopa Kohus tuvastab rikkumise, peab asjassepuutuv liikmesriik täitma kohtuotsuse võimalikult kiiresti. Kui komisjon leiab, et liikmesriik ei ole Euroopa Kohtu otsust täitnud, võib ta esitada uue hagi ja nõuda rahaliste sanktsioonide määramist. Kui komisjonile ei ole teatatud direktiivi ülevõtmise meetmetest, võib Euroopa Kohus komisjoni taotlusel määrata rahalised sanktsioonid juba esimeses kohtuotsuses.

---

*Ajakirjandusele mõeldud mitteametlik dokument, mis ei ole Euroopa Kohtule siduv.*

Otsuse [terviktekst](#) on CURIA veebileheküljel alates selle kuulutamise päevast.

Täiendavat teavet annab Gitte Stadler, ☎ (+352) 4303 3127

Kohtuotsuse kuulutamisest saab pildisalvestisi „[Europe by Satellite](#)” kaudu ☎ (+32) 2 2964106

---

<sup>16</sup> Selles artiklis on ette nähtud, et EL toimimise lepingu V jaotises, mis käsitleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, toodud sätteid, mille hulka kuuluvad ka rahvusvahelist kaitset käsitlevad õigusnormid, ei mõjuta liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega.

<sup>17</sup> Need tagatised on eelkõige ette nähtud tagasisaatmisdirektiivi artiklis 5, artikli 6 lõikes 1, artikli 12 lõikes 1 ja artikli 13 lõikes 1.

<sup>18</sup> Menetluste direktiivi artikli 46 lõige 5.