



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

22. juuni 2023*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika – Rahvusvahelise kaitse andmise menetlused – Direktiiv 2013/32/EL – Artikkel 6 – Tegelik juurdepääs – Taotluste esitamine – Liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette eelnevalt väljaspool liikmesriigi territooriumi tehtavad haldustoimingud – Rahvatervise eesmärk

Kohtuasjas C-823/21,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 22. detsembril 2021 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár ja J. Tomkin,

hageja,

versus

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér ja M. M. Tátrai,

kostja,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president C. Lycourgos (ettekandja) ning kohtunikud L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin ja O. Spineanu-Matei,

kohtujurist: T. Čapeta,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikku menetlust ja 9. veebruari 2023. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: ungari.

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Ungari on seadnud Ungari territooriumil, sealhulgas selle liikmesriigi piiridel, viibivate kolmandate riikide kodanike võimaluse saada juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele ja esitada rahvusvahelise kaitse taotlus sõltuvusse eelneva menetluse läbiviimise nõudest Ungari diplomaatilises esinduses, mis asub kolmandas riigis, siis on Ungari rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) artiklist 6 tõlgendatuna koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 18.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2013/32

- 2 Direktiivi 2013/32 artikli 3 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriigi territooriumil, kaasa arvatud piiril, territoriaalvetes või transiiditsoonis, ning rahvusvahelise kaitse äravõtmise suhtes.

2. Käesolevat direktiivi ei kohaldata liikmesriikide välisesindustele esitatud diplomaatilise või territoriaalse varjupaiga taotluste suhtes.“

- 3 Selle direktiivi artiklis 6 on ette nähtud:

„1. Kui isik esitab rahvusvahelise kaitse taotluse asutusele, kellel on siseriikliku õiguse kohane pädevus registreerida selliseid taotlusi, registreeritakse taotlus hiljemalt kolme tööpäeva möödumisel taotluse esitamisest.

Kui rahvusvahelise kaitse taotlus esitatakse muudele asutustele, kes tõenäoliselt võivad selliseid taotlusi saada, ent kellel puudub siseriikliku õiguse kohane pädevus selliseid taotlusi registreerida, tagavad liikmesriigid, et registreerimine toimub hiljemalt kuue tööpäeva möödumisel taotluse esitamisest.

Liikmesriigid tagavad, et muudel asutustel, kes tõenäoliselt võivad rahvusvahelise kaitse taotlusi saada, näiteks politseil, piirivalvel, sisserändeasutustel ja kinnipidamisasutuste töötajatel on asjakohane teave ning nende töötajad saavad oma tööülesannetele ja kohustustele vastavat vajalikul tasemel koolitust ning juhiseid taotlejate teavitamiseks, kuhu ja kuidas saab rahvusvahelise kaitse taotlusi esitada.

2. Liikmesriigid tagavad, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud isikul on tegelik võimalus esitada see võimalikult kiiresti. Kui taotleja taotlust ei esita, võivad liikmesriigid vastavalt kohaldada artiklit 28.

3. Ilma et see piiraks lõike 2 kohaldamist, võivad liikmesriigid nõuda rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist isiklikult ja/või kindlaksmääratud kohas.

4. Ilma et see piiraks lõike 3 kohaldamist, loetakse rahvusvahelise kaitse taotlus esitatuks, kui asjaomase liikmesriigi pädevad asutused on saanud taotleja esitatud vormi või, kui see on ette nähtud siseriikliku õigusega, ametliku aruande.

5. Kui rahvusvahelise kaitse taotlemine korraga suure hulga kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute poolt muudab lõikes 1 sätestatud tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks, võivad liikmesriigid ette näha kõnealuse tähtaja pikendamise kümne tööpäevani.“

4 Direktiivi artikli 9 lõikes 1 on sätestatud:

„Taotlejal lubatakse jääda liikmesriiki üksnes menetluse eesmärgil seni, kuni menetlev ametiasutus on vastu võtnud otsuse vastavalt III peatükis sätestatud esimese astme menetlusele. Kõnealune õigus riiki jääda ei anna õigust saada elamisluba.“

Direktiiv 2013/33/EL

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96), artiklis 13 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad rahvatervisega seotud põhjustel nõuda taotlejatelt arstliku läbivaatuse läbimist.“

6 Direktiivi artikli 17 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad, et materiaalsed vastuvõtutingimused võimaldavad taotlejatele piisava elatustaseme, mis tagab neile toimetuleku ja kaitseb nende füüsilist ja vaimset tervist.“

7 Direktiivi artikli 19 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et taotlejad saavad vajalikke tervishoiuteenuseid, mis hõlmavad vähemalt vältimatu abi ning haiguste ja raskete vaimsete häirete põhiravi.“

Ungari õigus

8 2020. aasta LVIII seaduse hädaolukorra lõpetamisega seotud üleminekunormide ja epidemioloogilise valmisoleku kohta (a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény) (*Magyar Közlöny* 2020. évi 144. száma, lk 3653) (edaspidi „2020. aasta seadus“) §-s 268 on ette nähtud:

„(1) Välismaalane teatab varjupaigaasjades pädevale asutusele, et ta soovib siseneda Ungarisse, et esitada seal varjupaigataotlus, esitades isiklikult sooviavalduse esitada varjupaigataotlus.

(2) Varjupaigataotluse esitamise sooviavalduse võib esitada varjupaigaküsimustes pädeva asutuse poole pöördumise vormis Ungari diplomaatilisele esindusele (edaspidi „saatkond“) diplomaatiliste esinduste ja välisteenistuse seaduse § 3 lõike 1 punkti a tähenduses, nagu on määratletud valitsuse määruses; avalduse sisu täpsustab ja avaldab varjupaigaasjades pädev asutus.

(3) Varjupaigaküsimustes pädev asutus vaatab sooviavalduse läbi ja võib korraldada oma saatkondades välismaalasega kaugühenduse teel vestlusi.

(4) Varjupaigaküsimustes pädev asutus teatab saatkonnale 60 päeva jooksul, et on väljastatud reisidokument Ungarisse ühekordseks sisenemiseks (edaspidi „reisidokument“), selleks et esitada varjupaigataotlus.

(5) Kui varjupaigaküsimustes pädev asutus ei tee sooviavalduse alusel ettepanekut väljastada reisidokument, teatab ta sellest välismaalasele saatkonna kaudu.“

9 2020. aasta seaduse §-s 269 on sätestatud:

„Ungari saatkond väljastab varjupaigaküsimustes pädeva asutuse poolt § 268 lõike 4 kohaselt esitatud teabe alusel 30-päevase reisidokumendi, kui välismaalasel ei ole Ungari territooriumile sisenemise luba.“

10 Seaduse §-s 270 on sätestatud:

„(1) Varjupaigataotluse võib esitada vastavalt §-dele 268 ja 269, kui §-s 271 ei ole sätestatud teisiti.

(2) Välismaalane, kellel on reisidokument, teatab piiripolitseile oma soovist esitada varjupaigataotlus kohe pärast riiki sisenemist.

(3) Piiripolitsei annab välismaalase üle varjupaigaküsimustes pädevale asutusele 24 tunni jooksul.

(4) Välismaalane, kes on esitanud varjupaigataotluse, võib kasutada varjupaigaõigust käsitlevast seadusest tulenevaid õigusi alates kuupäevast, mil ta esitas varjupaigataotluse varjupaigaküsimustes pädevale asutusele.

(5) Varjupaigaküsimustes pädev asutus võib oma korraldusega paigutada varjupaigataotleja majutamisele kinnisesse vastuvõtukeskusesse. Kui taotluse esitamisest on möödunud neli nädalat ja kinnipidamise tingimused ei ole täidetud, määrab varjupaigaasjades pädev asutus majutuskoha kindlaks vastavalt varjupaigamenetluse üldnormidele.“

11 Seaduse § 271 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Järgmiste isikute puhul ei ole varjupaigataotluse esitamise tingimus, et esitatakse §-s 268 nimetatud sooviavaldus:

a) täiendava kaitse saanud isik, kes elab Ungaris,

b) varjupaigaõigust käsitleva seaduse alusel pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustatud isiku perekonnaliige, kes viibis varjupaigataotluse esitamise ajal Ungaris, ja

c) isik, kelle suhtes kohaldatakse isikuvabadust piiravat tõkendit, meedet või karistust, välja arvatud juhul, kui ta on ületanud Ungari riigipiiri ebaseaduslikult.

(2) Kui välismaalane ületab Ungari riigipiiri ebaseaduslikult, suunab politsei ta juhul, kui ta teatab politseile oma soovist esitada varjupaigataotlus, Ungari saatkonda, mis asub selles naaberriigis, kus piiriületus aset leidis.

(3) Lõikes 1 osutatud juhul viib varjupaigaküsimustes pädev asutus varjupaigamenetluse läbi vastavalt üldeeskirjadele.“

12 Seaduse §-s 274 on sätestatud:

„Käesoleva jao sätteid kohaldatakse selliste varjupaigataotluste läbivaatamise suhtes, mis on esitatud pärast valitsuse 26. mai 2020. aasta määruse nr 233/2020 varjupaigamenetluse eeskirjade kohta elu ja vara ohustava ning massilist haigestumist põhjustava inimeste epideemia ennetamiseks, tagajärgede likvideerimiseks ning Ungari kodanike tervise ja elu kaitseks välja kuulutatud hädaolukorras jõustumist.“

13 2020. aasta seaduse §-s 275 on ette nähtud:

„(1) Valitsusel on õigus koostada määrusega nimekiri Ungari saatkondadest, kus võib esitada varjupaigataotluse esitamise sooviavalduse.

(2) Ministril, kelle valitsemisalasse kuulub rände- ja varjupaigaküsimustega tegelev politsei, on õigus kehtestada välisministri nõusolekul määrusega käesoleva jao rakendamiseks vajalikud menetlusnormid.“

14 Valitsuse 17. juuni 2020. aasta määruse nr 292/2020, millega määratakse varjupaigataotluse sooviavalduse esitamiseks saatkonnad, § 1 kohaselt võib sellise sooviavalduse esitada Ungari saatkondades Belgradis (Serbia) ja Kiievis (Ukraina).“

Kohtueelne menetlus

15 Komisjon saatis 30. oktoobril 2020 Ungarile ametliku kirja küsimuse kohta, kas 2020. aasta seaduse teatavad sätted on kooskõlas direktiivi 2013/32 artikliga 6 koostoimes harta artikliga 18.

16 Ungari vastas 21. detsembril 2020, et kritiseeritud Ungari õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas.

17 Kuna see vastus komisjoni ei veennud, esitas ta 18. veebruaril 2021 põhjendatud arvamuse, milles ta leidis, et Ungari on rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2013/32 artiklist 6 koostoimes harta artikliga 18, kuna Ungari seadis oma territooriumil, sealhulgas selle liikmesriigi piiridel, viibivate kolmandate riikide kodanike võimaluse taotleda rahvusvahelist kaitset sõltuvusse eelnevast menetlusest Ungari diplomaatilises esinduses, mis asub kolmandas riigis. Seetõttu kutsus komisjon Ungarit võtma põhjendatud arvamuse järgimiseks vajalikud meetmed kahe kuu jooksul arvamuse kättesaamisest.

18 Ungari vastas põhjendatud arvamusele 19. aprillil 2021, jäädes oma seisukoha juurde, et Ungari õigusnormid, mida komisjon kritiseeris, on liidu õigusega kooskõlas.

19 Kuna Ungari seisukohad komisjoni ei veennud, otsustas komisjon 15. juulil 2021 esitada käesoleva hagi.

Hagi

Poolte argumendid

- 20 Komisjon leiab, et kuna Ungari seadis oma territooriumil, sealhulgas selle liikmesriigi piiridel, viibivate kolmandate riikide kodanike võimaluse osaleda rahvusvahelise kaitse menetluses ja esitada rahvusvahelise kaitse taotlus sõltuvusse nõudest viia läbi eelnev menetlus Ungari diplomaatilises esinduses, mis asub kolmandas riigis, siis on Ungari rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2013/32 artiklist 6, tõlgendatuna koostoimes harta artikliga 18.
- 21 Komisjon väidab, et direktiiv 2013/32, milles on sätestatud harta artiklis 18 tunnustatud varjupaigaõiguse jõustamiseks vajalikud menetlusnormid, kohustab liikmesriike tagama kõigile liikmesriigi territooriumil viibivatele isikutele, sealhulgas selle piiridel asuvatele isikutele, õiguse esitada rahvusvahelise kaitse taotlus. Lisaks ei saa liikmesriik asjaomasele isikule rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimaluse andmist põhjendamatult edasi lükata, vastasel korral kaotaks direktiivi 2013/32 artikkel 6 oma soovitava toime.
- 22 2020. aasta LVIII seaduse kohaldatavatest sätetest tuleneb aga esiteks, et kui Ungari territooriumil, sealhulgas Ungari riigipiiril viibivad kolmandate riikide kodanikud avaldavad soovi taotleda rahvusvahelist kaitset, siis Ungari ametiasutused ei loe seda avaldust rahvusvahelise kaitse taotluse esitamiseks direktiivi 2013/32 artikli 6 tähenduses. Need kodanikud peaksid vastupidi lahkuma Ungari territooriumilt, et esitada mõnes kolmanda riigi Ungari saatkonnas isiklikult sooviavaldus, mis võimaldaks neil saada reisidokument, mis annab neile loa alustada Ungaris rahvusvahelise kaitse menetlust.
- 23 Rahvusvahelise kaitse taotlejate kohustus lahkuda varjupaigamenetlusele juurdepääsu võimaldamiseks Ungari territooriumilt võib olla vastuolus mitte ainult nende taotlejate õigusega jääda liikmesriiki, mis on tagatud direktiivi 2013/32 artikliga 9, vaid ka tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega.
- 24 Lisaks võivad Ungari ametiasutused Ungari territooriumile sisenemise taotluse tagasi lükata, võtmata arvesse Ungari kohustusi seoses rahvusvahelise kaitsega.
- 25 Teiseks tunnustab komisjon, et COVID-19 pandeemia nõuab viiruse leviku piiramiseks meetmete võtmist. Liikmesriigid võivad siiski võtta ainult selliseid meetmeid, mis on vajalikud ja proportsionaalsed rahvatervise kaitseks. Seega ei saa sellised meetmed takistada juurdepääsu rahvusvahelise kaitse menetlusele.
- 26 Sellega seoses andis komisjon liikmesriikidele praktilisi juhiseid, juhtides nende tähelepanu võimalusele võtta selliseid meetmeid nagu rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimise tähtaja pikendamine, taotluste esitamine veebis või posti teel, isikliku vestluse korraldamine videokonverentsi teel või taotluste läbivaatamise tähtaja pikendamine.
- 27 2020. aasta seadus ei saa kolmandaks olla põhjendatud ELTL artikli 72 alusel. Nimelt peab liikmesriik, kes tugineb selles artiklis ette nähtud erandile, tõendama vajadust kasutada sellist erandit, et täita oma avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega seotud kohustusi. Ungari ei ole aga selliseid tõendeid esitanud.
- 28 Ungari vastab esiteks, et 2020. aasta seadus võeti vastu pärast COVID-19 pandeemia puhkemist, et kaitsta selle liikmesriigi ja Euroopa Liidu elanikkonda.

- 29 Selle seaduse ja selle rakendusmeetmete kohaselt peab kolmanda riigi kodanik epidemioloogilise ohu korral enne selles liikmesriigis varjupaigamenetluse alustamist esitama Ungari saatkondadele Belgradis ja Kiievis sooviavalduse.
- 30 2020. aasta seadus võimaldab siiski teatud isikute kategooriatel esitada oma rahvusvahelise kaitse taotlus otse Ungaris. Nii on see selles liikmesriigis pikka aega elanud isikute puhul, kes ilmselgelt ei kujuta endast epidemioloogilist ohtu. Arvestades Ukraina sõja eest põgenevate kolmandate riikide kodanike suurt arvu, on ka Ukrainas seaduslikult elavad kolmandate riikide kodanikud vabastatud eelneva sooviavalduse esitamise kohustusest. Lisaks on nendel kodanikel kui relvastatud kokkupõrke eest põgenevatel pagulastel ajutine kaitse.
- 31 Teiseks tuleneb rahvusvahelisest õigusest, et igal riigil on õigus lubada oma territooriumile sisenemist või sellest keelduda, kuna ükski liidu ega rahvusvahelise õiguse säte ei nõua, et teise riigi territooriumil viibivatel välismaalastel oleks automaatselt lubatud riiki siseneda.
- 32 Lisaks ei kuulu 2020. aasta seaduses ette nähtud menetlus direktiivi 2013/32 kohaldamisalasse, nagu kinnitab selle direktiivi artikli 3 lõige 2. Pealegi ei kohaldata varjupaigaküsimusi käsitlevaid liidu õigusnorme nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei ole veel liikmesriigi piiri ületanud.
- 33 Kolmandaks väidab Ungari, et epidemioloogiline olukord halvenes 2020. aasta teises pooles märkimisväärselt, sealhulgas Ungaris, ning et komisjon ei võtnud neid drastilisi muutusi arvesse, kuna praegu kehtivad liidu õigusnormid ei suuda tagada liidu kodanike piisavat kaitset.
- 34 Selle epidemioloogilise olukorra tõttu on mitu liikmesriiki oluliselt piiranud kolmandatest riikidest oma territooriumile sisenemist ning enamik liikmesriike on samuti piiranud vaba liikumist liikmesriikide vahel või liikumisvabadust oma territooriumil. Lisaks on mitu liikmesriiki taastanud piirikontrolli oma sisepiiridel.
- 35 Neljandaks kujutab 2020. aasta seadus endast Ungari põhiseadusest (Magyarország Alaptörvénye) tuleneva territoriaalse suveräänsuse ja enesemääramise õiguse tagamise kohustuse rakendamist.
- 36 Lõpuks on Ungari põhiseaduse tasandil tunnustanud 28. juulil 1951 Genfis alla kirjutatud pagulasseisundi konventsiooni (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)) peamisi sätteid, mis jõustusid 22. aprillil 1954 ja mida on täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967. Lisaks võib 2020. aasta seaduses ette nähtud sooviavalduse esitada Ungari saatkonnale Serbias. See kolmas riik on aga selle konventsiooni osaline ja lisaks ka liiduga ühinemise kandidaatriik ja sellest tulenevalt turvaline päritoluriik. Seetõttu vaidleb Ungari vastu sellele, et esineb tagasisaatmise oht. Lisaks ei ole 2020. aasta seadusega vastuolus, kui sooviavaldus esitatakse korduvalt.

Euroopa Kohtu hinnang

- 37 Kõigepealt tuleb märkida, et Euroopa Kohtule esitatud toimikust ja kohtuistungist nähtub, et vastavalt Ungari õigusnormidele, mille komisjon vaidlustas, on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes viibib Ungari territooriumil või saabub selle liikmesriigi piirile ja soovib seal taotleda rahvusvahelist kaitset, põhimõtteliselt kohustatud enne minema Ungari saatkonda Belgradis või Kiievis, et esitada seal isiklikult sooviavaldus. Pärast selle avalduse läbivaatamist võivad Ungari pädevad asutused otsustada väljastada sellele kolmanda riigi kodanikule või

kodakondsuseta isikule reisidokumendi, mis võimaldab siseneda Ungari territooriumile, et esitada seal rahvusvahelise kaitse taotlus direktiivi 2013/32 artikli 6 tähenduses, kui muul alusel ei ole antud Ungari territooriumile sisenemise luba.

- 38 2020. aasta seaduse § 271 lõikes 1 nimetatud kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute suhtes sellist eelnevat menetlust siiski ei kohaldata. Seega ei nõuta kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku puhul sooviavalduse esitamist Ungari saatkonnale, kui tal on täiendav kaitse ja ta viibib Ungaris, kui ta on pagulase või täiendava kaitse saaja perekonnaliige ja viibis rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal Ungaris või kui tema suhtes on kohaldatud isikuvabadust piiravat tõkendit, meedet või karistust, välja arvatud juhul, kui ta on ületanud Ungari riigipiiri ebaseaduslikult.
- 39 Lisaks väidab Ungari, et 24. veebruaril 2022 vastu võetud ja jõustunud valitsuse määruse kohaselt on sellise eelneva menetluse läbiviimisest vabastatud ka kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud, kes elasid seaduslikult Ukrainas.
- 40 Selles osas tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriigi kohustuste rikkumise olemasolu tuleb hinnata põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel liikmesriigis valitsenud olukorrast lähtudes. Seega tuleb seda, kas väidetav rikkumine on toime pandud või mitte, hinnata sellel kuupäeval kehtinud riigisiseste õigusaktide põhjal (17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 41 Sellest järeldub, et analüüsides 2020. aasta seaduse kooskõla liidu õigusnormidega, millele komisjon tugineb, ei saa Euroopa Kohus arvesse võtta käesoleva kohtuotsuse punktis 39 käsitletud muudatust, kuna selline muudatus tehti pärast põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumist.
- 42 Seda täpsustust arvestades tuleb rõhutada, et direktiivi 2013/32 artikli 3 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi kõikide rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriikide territooriumil, kaasa arvatud piiril, nende territoriaalvetes või transiiditsoonis. Selle artikli lõikest 2 nähtub seevastu, et seda direktiivi ei kohaldata liikmesriikide esindustele esitatud diplomaatilise või territoriaalse varjupaiga taotluste suhtes.
- 43 Lisaks tuleneb direktiivi 2013/32 artiklist 6, et igal kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul on õigus esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, sealhulgas liikmesriigi piiril, väljendades mõnele selles artiklis osutatud asutusele soovi saada rahvusvahelist kaitset, ilma et selle tahte väljendamise suhtes saaks kohaldada mis tahes haldusformaalsust. Seda õigust tuleb tunnustada ka siis, kui ta viibib sellel territooriumil ebaseaduslikult, ja olenemata sellest, millised on sellise taotluse eduvõimalused (vt selle kohta 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine), C-808/18, EU:C:2020:1029, punktid 97 ja 98, ning 16. novembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (varjupaigataotlejate abistamise kriminaliseerimine), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 136).
- 44 Rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise õigus sõltub seega nende õiguste tegelikust tagamisest, sellest, et taotlus oleks registreeritud ning selle saaks ametlikult esitada ja läbi vaadata direktiivis 2013/32 sätestatud tähtaegade jooksul, ning lõpuks liikmesriigis varjupaiga taotlemise õiguse tõhususest, nagu see õigus on tagatud harta artiklis 18 ja täpsustatud direktiivi artiklis 6 (vt selle kohta 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate

vastuvõtmine), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 102, ja 16. novembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (varjupaigataotlejate abistamise kriminaliseerimine), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 132).

- 45 Lisaks omandab kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse direktiivi 2013/32 tähenduses ja tal peab põhimõtteliselt olema lubatud jääda selle liikmesriigi territooriumile vastavalt selle direktiivi artiklile 9 (vt selle kohta 16. novembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (varjupaigataotlejate abistamise kriminaliseerimine), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 137 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 46 Veel nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et direktiivi 2013/32 eesmärk on tagada rahvusvahelise kaitse menetluse tegelik, lihtne ja kiire kättesaadavus, sealhulgas alates rahvusvahelise kaitse taotluse tegemise staadiumist (16. novembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (varjupaigataotlejate abistamise kriminaliseerimine), C-821/19, EU:C:2021:930, punkt 80 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 47 Seda silmas pidades kohustab selle direktiivi artikkel 6 liikmesriike tagama, et puudutatud isikud saaksid tõhusalt kasutada õigust esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, sealhulgas nende piiridel, niipea kui nad on selleks soovi avaldanud. Liikmesriik ei saa seega rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimaluse andmist põhjendamatult edasi lükata, vastasel korral eirataks artikli 6 soovitatavat toimet (17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine), C-808/18, EU:C:2020:1029, punktid 103 ja 106).
- 48 Käesoleval juhul on oluline märkida, et 2020. aasta seaduse §-e 268–270 kohaldatakse kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes, kes viibivad Ungari territooriumil või saabuvad selle riigipiirile ja väljendavad oma soovi saada selles liikmesriigis rahvusvahelist kaitset. Sellest järeldub, et vastupidi Ungari väidetele kuuluvad need isikud täielikult nimetatud direktiivi kohaldamisalasse, nagu see on määratletud direktiivi artikli 3 lõikes 1.
- 49 Seda järeldust ei muuda asjaolu, et need isikud on Ungari õiguse alusel kohustatud Ungari territooriumilt või selle liikmesriigi piirilt minema selle liikmesriigi saatkonda, mis asub Serbias või Ukrainas, et esitada isiklikult eelnev sooviavaldus. Täpsemalt ei saa vastupidi Ungari väidetele sellisest kohustusest tuleneda, et neid isikuid tuleb pidada isikuteks, kes piirdusid diplomaatilise või territoriaalse varjupaiga taotluse esitamisega liikmesriikide esindustes direktiivi 2013/32 artikli 3 lõike 2 tähenduses.
- 50 Lisaks, nagu on korratud käesoleva kohtuotsuse punktis 37, võivad Ungari pädevad asutused 2020. aasta seaduse §-de 268–270 alusel põhimõtteliselt asuda seisukohale, et rahvusvahelise kaitse taotlus on esitatud direktiivi 2013/32 artikli 6 tähenduses, ainult siis, kui asjaomane isik on eelnevalt esitanud sooviavalduse kolmandas riigis asuvale Ungari saatkonnale ja saanud reisidokumendi, mis võimaldab tal Ungarisse siseneda.
- 51 Sellist tingimust ei ole aga direktiivi 2013/32 artiklis 6 ette nähtud ja see on vastuolus selle direktiivi eesmärgiga, mida on korratud käesoleva kohtuotsuse punktis 46 ja milleks on tagada tegelik, lihtne ja kiire juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele.

- 52 Lisaks on komisjoni kritiseeritavate õigusnormide tagajärg, et välja arvatud 2020. aasta seaduse § 271 lõikes 1 nimetatud isikud, ei saa kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud, kes viibivad Ungari territooriumil või saavad selle liikmesriigi riigipiirile, ilma et nende suhtes oleks kohaldatud selles seaduses ette nähtud eelnevat menetlust, tegelikult kasutada oma harta artikliga 18 tagatud õigust taotleda selles liikmesriigis varjupaika.
- 53 Eelkõige, nagu Ungari Euroopa Kohtu istungil möönis, nähtub 2020. aasta seaduse § 271 lõike 1 punkti c vastupidisest tõlgendusest, et kolmandate riikide kodanikel või kodakondsuseta isikutel, kes on ületanud ebaseaduslikult Ungari piiri ja kellelt on võetud vabadus, ei ole mingit võimalust Ungaris varjupaika taotleda. Esiteks ei ole nad nimetatud § 271 alusel vabastatud kohustusest esitada isiklikult sooviavaldust Ungari saatkonnale Belgradis või Kiievis ning teiseks on neil praktiliselt võimatu sellist sooviavaldust isiklikult esitada seni, kuni nende vabaduse võtmine kestab.
- 54 Samas väidab Ungari esiteks, et 2020. aasta seaduse §-dega 268–270 kehtestatud menetlus on põhjendatud rahvatervise kaalutlustega ja täpsemalt võitlusega COVID-19 pandeemia leviku vastu.
- 55 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu nähtub harta artiklist 35, ELTL artiklist 9, ELTL artikli 114 lõikest 3 ja ELTL artikli 168 lõikest 1, tuleb kogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagada inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse (24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Agenzia delle dogane e dei monopoli ja Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Nagu on aga märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 47, piirdub direktiivi 2013/32 artikkel 6 sellega, et keelab liikmesriikidel põhjendamatuult edasi lükata võimaluse andmist esitada nende territooriumil või nende piiridel rahvusvahelise kaitse taotlus.
- 57 Sellest järeldub, et artikliga 6 ei ole vastuolus see, kui liikmesriigid kehtestavad erandkorras rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisele erikorra, mille eesmärk on piirata nakkushaiguse levikut nende territooriumil, tingimusel et see kord on sellise eesmärgi saavutamiseks sobiv iga ole selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.
- 58 2020. aasta seaduse §-des 268–270 sätestatud menetluse puhul see siiski nii ei ole.
- 59 See, kui kolmandate riikide kodanikke või kodakondsuseta isikuid, kes viibivad Ungaris või kes saavad selle liikmesriigi piirile, kohustatakse minema selle liikmesriigi saatkonda Belgradis või Kiievis, et nad saaksid seejärel tagasi pöörduda Ungarisse, et esitada seal rahvusvahelise kaitse taotlus, riivab ilmselgelt ebaproportsionaalselt nende isikute õigust esitada rahvusvahelise kaitse taotlus Ungari piirile saabumisel, nagu on sätestatud direktiivi 2013/32 artiklis 6 ja nende õiguses põhimõtteliselt jääda selle liikmesriigi territooriumile nende taotluse läbivaatamise ajal, vastavalt selle direktiivi artikli 9 lõikele 1.
- 60 Peale selle ei saa see piirang saavutada eesmärki võidelda COVID-19 pandeemia leviku vastu, kuna see kohustab kolmandate riikide kodanikke või kodakondsuseta isikuid liikuma, seades nad seega potentsiaalselt ohtu nakatuda sellesse haigusesse, mida nad võivad seejärel Ungarisse levitada.

- 61 Lisaks ei ole see liikmesriik tõendanud ega isegi Euroopa Kohtus väitnud, et Ungari territooriumil ei saa COVID-19 pandeemia leviku vastu võitlemiseks nende kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute suhtes, kes soovivad taotleda rahvusvahelist kaitset Ungaris, nõuetekohaselt võtta ühtegi muud meetet.
- 62 Tuleb aga eelkõige märkida, et direktiivi 2013/33 artikli 13 kohaselt võivad liikmesriigid rahvusvahelise kaitse taotlejatele teha rahvatervisega seotud põhjustel arstliku läbivaatuse. Lisaks ei ole ühegi selle direktiivi või direktiivi 2013/32 sättega vastuolus see, kui nende taotlejate suhtes kohaldatakse nakkushaiguse leviku tõkestamiseks algatatud distantseerimis- või isolatsioonimenetlusi, kui neil menetlustel on selline eesmärk asjakohaselt, proportsionaalselt ja mittediskrimineerivalt ning kui on tagatud taotlejatele direktiivi 2013/33 artikli 17 lõikega 2 ja artikliga 19 antud õigused.
- 63 Veel tuleb lisada, et direktiivi 2013/32 artikli 6 lõike 4 kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotluse esitada tüüpvormil ning et selle direktiivi artikli 14 lõike 2 punkti b kohaselt võivad rahvusvahelise kaitse taotleja terviseprobleemid õigustada seda, et ta vabastatakse taotluse sisu üle toimuvast isiklikust vestlusest. Igal juhul peaks olema võimalik selline vestlus läbi viia distantsilt, nagu soovitab komisjon oma suunistes varjupaigamenetluste rakendamise kohta COVID-19 pandeemia vastases võitluses (202/C 126/02) (ELT 2020, C 126, lk 12).
- 64 Sellest järeldub, et vastupidi Ungari väidetele lubab liidu õigus liikmesriikidel võtta meetmeid, mis võimaldavad adekvaatselt ühitada ühelt poolt iga kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku õiguse esitada rahvusvahelise kaitse taotlus nende territooriumil või nende riigipiiril ning teiselt poolt nakkushaiguste vastase võitluse.
- 65 Teiseks, kuna Ungari viitab 2020. aasta seaduse vastuvõtmise põhjendamiseks ka avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustele, siis tuleb täpsustada, et ELTL artikli 72 kohaselt ei mõjuta selle lepingu kolmanda osa V jaotise sätted liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega.
- 66 Kuigi liikmesriikide ülesanne on kehtestada asjakohased meetmed oma territooriumil avaliku korra ning sise- ja välisjulgeoleku tagamiseks, ei järeldu sellest siiski, et niisugused meetmed jäävad liidu õiguse kohaldamisalast täielikult välja. Nimelt on Euroopa Kohus otsustanud, et EL toimimise lepingus on sõnaselged erandid, mida saab kohaldada avalikku korda või julgeolekut kahjustada võivates olukordades, ette nähtud üksnes täpselt määratletud juhtudel. Sellest ei saa järeldada, et on olemas üldine EL toimimise lepingule omane erand, millega välistatakse liidu õiguse kohaldamisalast kõik meetmed, mis võetakse avaliku korra või julgeolekuga seotud põhjustel (30. juuni 2022. aasta kohtuotsus Valstybės sienos apsaugos tarnyba jt, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 67 Lisaks tuleb ELTL artiklis 72 ette nähtud erandit tõlgendada kitsalt. Sellest järeldub, et kõnealust artiklit 72 ei saa tõlgendada nii, et see annab liikmesriikidele pädevuse kalduda liidu õiguse sätetest kõrvale üksnes viitega ülesannetele, mis neil lasuvad avaliku korra säilitamisel ja sisejulgeoleku kaitsmisel (30. juuni 2022. aasta kohtuotsus Valstybės sienos apsaugos tarnyba jt, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 68 Järelikult peab ELTL artiklile 72 tugineda sooviv liikmesriik tõendama, et tema avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitse kohustuste täitmiseks on vaja kasutada selles artiklis ette nähtud erandit (17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine), C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 216 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 69 Käesoleva hagi raames on Ungari aga piirdunud üldise viitega avaliku korra ja sisejulgeoleku kahjustamise ohule, et põhjendada 2020. aasta seaduse kooskõla liidu õigusega, ilma et ta oleks tõendanud, et tal oli vaja teha erand konkreetselt direktiivi 2013/32 artiklist 6 tulenevatest nõuetest, võttes arvesse olukorda, mis valitses tema territooriumil põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumisel.
- 70 Eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et kuna Ungari on seadnud Ungari territooriumil, sealhulgas selle liikmesriigi piiridel, viibivate kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute võimaluse esitada rahvusvahelise kaitse taotlus sõltuvusse sellest, et eelnevalt on esitatud sooviavaldus kolmandas riigis asuvale Ungari saatkonnale ja et neile on väljastatud reisidokument, mis võimaldab neil Ungari territooriumile siseneda, siis on Ungari rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2013/32 artiklist 6.

Kohtukulud

- 71 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Ungari on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Ungarilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

- 1. Kuna Ungari on seadnud Ungari territooriumil, sealhulgas selle liikmesriigi piiridel, viibivate kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute võimaluse esitada rahvusvahelise kaitse taotlus sõltuvusse sellest, et eelnevalt on esitatud sooviavaldus kolmandas riigis asuvale Ungari saatkonnale ja et neile on väljastatud reisidokument, mis võimaldab neil Ungari territooriumile siseneda, siis on Ungari rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artiklist 6.**
- 2. Jätta Ungari kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Euroopa Komisjoni kohtukulud.**

Allkirjad