



Oikeustapauskokoelma

Asia C-123/22

Euroopan komissio
vastaan
Unkari

Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 13.6.2024

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Direktiivit 2008/115/EY, 2013/32/EU ja 2013/33/EU – Kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeva menettely – Tosiasiallinen pääsy – Rajamenettely – Menettelylliset takeet – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkääviin hallintopäätöksiin kohdistetut oikeussuojakeinot – Oikeus jäädä alueelle – Unionin tuomioistuimen tuomio, jossa todetaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Täytäntöönpanon laiminlyönti – SEUT 260 artiklan 2 kohta – Rahamääräiset seuraamukset – Oikeasuhteisuus ja varoittavuus – Kiinteämääräinen hyvitys – Uhkasakko

1. *Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Täytäntöönpanoa koskeva määräaika – Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen arvioinnin kannalta ratkaiseva ajankohta – Virallisessa huomautuksessa asetetun määräajan päättymispäivä (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 56 kohta)

2. *Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Vaikutukset – Velvoitteensa noudattamatta jättäneen jäsenvaltion velvollisuudet – Tuomion täysimääräinen täytäntöönpano – Lainsäädäntövaltaa käyttävien elinten velvollisuudet – Kansallisten säännösten muuttaminen niiden saattamiseksi unionin oikeuden vaatimusten mukaisiksi (SEUT 260 artiklan 1 kohta)*

(ks. 57 kohta)

3. *Jäsenvaltiot – Velvoitteet – Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Sisäiseen järjestykseen nojautuva perustelu – Käytännöllisiin, hallinnollisiin tai taloudellisiin vaikeuksiin nojautuva perustelu – Tällaisia perusteluja ei voida hyväksyä (SEU 4 artiklan 3 kohta; SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 74, 121 ja 122 kohta)

4. *Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Vaikutukset – Selvotteensa noudattamatta jättäneen jäsenvaltion velvollisuudet – Tuomion täysimääräinen täytäntöönpano – Velvollisuus muuttaa kansallisia säännöksiä niiden saattamiseksi unionin oikeuden vaatimusten mukaisiksi – Pelkkä hallintokäytännön muuttaminen – Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättäminen (SEUT 260 artiklan 1 kohta)*

(ks. 80 ja 81 kohta)

5. *Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Tuomion täytäntöönpanovelvollisuuden noudattamatta jättäminen – Rahamääräiset seuraamukset – Tarkoitus – Samankaltaisten rikkomisten toistumisen estäminen (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 96 ja 97 kohta)

6. *Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Tuomion täytäntöönpanovelvollisuuden noudattamatta jättäminen – Rahamääräiset seuraamukset – Kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen – Unionin tuomioistuimen harkintavalta – Harkintaperusteet – Samankaltaisten rikkomisten myöhemmän toistumisen tehokas estäminen (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 98–101 kohta)

7. *Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Tuomion täytäntöönpanovelvollisuuden noudattamatta jättäminen – Rahamääräiset seuraamukset – Kiinteämääräinen hyvitys – Hyvityksen suuruuden määrittäminen – Kriteerit – Rikkomisen vakavuus – Unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon pitkittynyt laiminlyönti – Totetun jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämisen kohteena olevien säännösten perustavanlaatuisen luonne – Koko yhteisen politiikan soveltamisen järjestelmällinen ja tarkoituksellinen kiertäminen – Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättäminen, joka johtuu yleisestä ja jatkuvasta jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta loukkaavasta käytännöstä – Asianomaisen jäsenvaltion säännöstenvastaisen menettelyn toistuvuus (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 102, 104–118 ja 120 kohta)

8. *Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Tuomion täytäntöönpanovelvollisuuden noudattamatta jättäminen – Rahamääräiset seuraamukset – Kiinteämääräinen hyvitys – Hyvityksen suuruuden määrittäminen – Kriteerit – Rikkomisen kesto – Arviointi ajankohtana, jona unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikat (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 126 ja 127 kohta)

9. *Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Täytäntöönpanoa koskeva määräaika – Täytäntöönpano on aloitettava välittömästi ja saatettava loppuun niin pian kuin mahdollista (SEUT 260 artiklan 1 kohta)*

ks. 130 kohta)

10. *Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Tuomion täytäntöönpanovelvollisuuden noudattamatta jättäminen – Rahamääräiset seuraamukset – Kiinteämääräinen hyvitys – Hyvityksen suuruuden määrittäminen – Kriteerit – Maksukyky – Asianomaisen jäsenvaltion bruttokansantuote – Arvioinnin ajankohta (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 131 kohta)

11. *Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Tuomion täytäntöönpanovelvollisuuden noudattamatta jättäminen – Rahamääräiset seuraamukset – Uhkasakko – Kiinteämääräinen hyvitys – Kahden seuraamuksen kumulointi – Hyväksyttävyyys (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 134 kohta)

12. *Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Tuomion täytäntöönpanovelvollisuuden noudattamatta jättäminen – Rahamääräiset seuraamukset – Uhkasakko – Maksuvelvollisuuden määrittäminen – Edellytys – Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen jatkuminen siihen saakka, kun unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikat (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 135 kohta)

13. *Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Unionin tuomioistuimen tuomio, jolla jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan – Tuomion täytäntöönpanovelvollisuuden noudattamatta jättäminen – Rahamääräiset seuraamukset – Uhkasakko – Muodon ja määrän määrittäminen – Unionin tuomioistuimen harkintavalta – Kriteerit (SEUT 260 artiklan 2 kohta)*

(ks. 138–141 kohta)

Tiivistelmä

Unionin tuomioistuin velvoittaa Unkarin maksamaan 200 000 000 euron suuruisen kiinteämääräisen hyvityksen ja yhteensä 1 000 000 euron suuruisen päiväkohtaisen uhkasakon, koska kyseinen jäsenvaltio ei ole pannut täytäntöön tuomiota komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto)¹.

Tällä 17.12.2020 antamallaan tuomiolla unionin tuomioistuin totesi, että Unkari oli jättänyt noudattamatta menettelydirektiivin², vastaanottodirektiivin³ ja palauttamisdirektiivin⁴ mukaisia velvoitteitaan. Se totesi erityisesti, että Unkari oli jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, jotka koskivat ensinnäkin pääsyä kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, toiseksi kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönottoa Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla, kolmanneksi laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamista ja neljänneksi kansainvälisen suojelun hakijoiden oikeutta jäädä Unkarin alueelle siihen saakka, kun määräaika, jonka kuluessa heidän on käytettävä oikeuttaan tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin, on päättynyt, ja jos tätä oikeutta on käytetty säädetyssä määräajassa, jäädä odottamaan muutoksenhaun tulosta.

Euroopan komissio osoitti 9.6.2021 Unkarille SEUT 260 artiklan 2 kohdassa⁵ määrätyn menettelyn mukaisesti virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, ettei Unkari ollut toteuttanut vuoden 2020 tuomion komissio v. Unkari täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä. Se kehotti tällöin kyseistä jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

¹ Tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029; jäljempänä vuoden 2020 tuomio komissio v. Unkari).

² 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). Unionin tuomioistuin totesi jätetyn noudattamatta kyseisen direktiivin 6 artiklan, 24 artiklan 3 kohdan, 43 artiklan ja 46 artiklan 5 kohdan mukaisia velvoitteita.

³ 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). Unionin tuomioistuin totesi jätetyn noudattamatta kyseisen direktiivin 8, 9 ja 11 artiklan mukaisia velvoitteita.

⁴ 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 tuomioistuin totesi, että Unkari oli jättänyt noudattamatta kyseisen direktiivin 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

⁵ SEUT 260 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltion, jonka osalta unionin tuomioistuin on todennut, että se on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, on toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, ja jos komissio katsoo, ettei tällaisia toimenpiteitä ole toteutettu, se voi saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi varattuaan ensin asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa. Jos unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

Komissio ei ollut tyytyväinen Unkarin vastauksiin, joten se nosti unionin tuomioistuimessa SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen sen toteamiseksi, että kyseinen jäsenvaltio ei Röszen ja Tompan kauttakulkualueiden sulkemisesta huolimatta ollut noudattanut kyseistä tuomiota, ja sen velvoittamiseksi maksamaan kiinteämääräisen hyvityksen ja päiväkohtaisen uhkasakon, kunnes kyseinen tuomio on pantu täysimääräisesti täytäntöön.

Unionin tuomioistuin hyväksyy komission kanteen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Tänään antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin toteaa, että virallisessa huomautuksessa asetetun määräajan päättymispäivänä eli 9.8.2021 Unkari ei ollut toteuttanut vuoden 2020 tuomion komissio v. Unkari täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden nimittäin on välttämättä oltava yhteensopivia niiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten kanssa, joiden rikkominen kyseisessä tuomiossa on todettu, ja niiden on mahdollistettava näiden säännösten ja määräysten asianmukainen soveltaminen. Virallisessa huomautuksessa asetetun määräajan päättymispäivänä kansallista lainsäädäntöä, joka oli ollut vuoden 2020 tuomion komissio v. Unkari kohteena, ei Röszen ja Tompan kauttakulkualueiden sulkemisen lisäksi ollut muutettu sen saattamiseksi kyseisten vaatimusten mukaiseksi. Tuomion komissio v. Unkari (Ennakoilmoitus aikomuksesta hakea turvapaikkaa)⁶ kohteena olleen kansallisen lainsäädännön muuttamista ei etenkään voida pitää vuoden 2020 tuomion komissio v. Unkari täytäntöönpanon edellyttämänä toimenpiteenä, koska se ei sovi yhteen direktiivin 2013/32 6 artiklasta johtuvien velvoitteiden kanssa, joiden rikkominen todettiin viimeksi mainitussa tuomiossa.

Lisäksi se, ettei Unkari ole pannut kyseistä tuomiota täytäntöön, vahingoittaa poikkeuksellisen vakavasti niin yleistä intressiä kuin tiettyjä yksityisiäkin intressejä, erityisesti sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden intressejä, jotka haluavat hakea kansainvälistä suojelua.

Ensinnäkin nimittäin on korostettava todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohteena olevien säännösten merkitystä. Tältä osin unionin tuomioistuin toteaa ensiksi, että perustavanlaatuisen säännöksen, jollainen menettelydirektiivin 6 artikla on, rikkominen estää järjestelmällisesti kaiken pääsyn kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, mikä tekee Unkarin osalta mahdottomaksi soveltaa yhteistä turvapaikkapolitiikkaa kokonaisuudessaan. Se, että jäsenvaltio järjestelmällisesti ja tarkoituksellisesti kiertää koko yhteisen politiikan soveltamista, merkitsee unionin oikeuden ennennäkemätöntä ja poikkeuksellisen vakavaa rikkomista, joka tarkoittaa merkittävää uhkaa unionin oikeuden yhtenäisyydelle ja SEU 4 artiklan 2 kohdassa mainitulle periaatteelle jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta. Toiseksi menettelydirektiivin 46 artiklan 5 kohdan noudattaminen on välttämätöntä, jotta voidaan kansainvälisen suojelun hakijoiden osalta varmistaa yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan periaatteen tehokkuus; tämä periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate. Kolmanneksi palauttamisdirektiivin 5, 6, 12 ja 13 artiklassa säädetyt perustavanlaatuiset takeet ovat pääosa vaatimuksista, joita sovelletaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen; tämä kysymys on yhteisen maahanmuuttopolitiikan keskeinen osa.

⁶ Tuomio 22.6.2023, komissio v. Unkari (Ennakoilmoitus aikomuksesta hakea turvapaikkaa) (C-823/21, EU:C:2023:504).

Seuraavaksi unionin tuomioistuin toteaa, että Unkarin käyttäytymisestä seuraa se, että sille kuuluva vastuu, mukaan lukien taloudellinen vastuu, varmistaa unionissa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotto, tutkia hakemukset kyseisen suojelun myöntämis- ja peruuttamismenettelyjen mukaisesti ja taata, että laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat unionin oikeuden mukaisia, siirtyä muille jäsenvaltioille. Kyseinen käyttäytyminen loukkaa äärimmäisen vakavasti jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta turvapaikka-asioissa. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin muistuttaa, että yhteisvastuun periaate on yksi unionin oikeuden peruseriaateista ja kuuluu jäsenvaltioille yhteisiin arvoihin, joihin unioni perustuu SEU 2 artiklan nojalla. Se, että jäsenvaltio yksipuolisesti rikkoo unioniin kuulumisestaan johtuvien etujen ja velvoitteiden välisen tasapainon, kyseenalaistaa sen periaatteen noudattamisen, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat yhdenvertaisia unionin oikeudessa. Tällainen yhteisvastuvelvoitteiden, jotka jäsenvaltiot hyväksyvät liittyessään unioniin, noudattamatta jättäminen vahingoittaa unionin oikeusjärjestystä aina sen keskeisiä perustoja myöten.

Lisäksi se, että Unkari on toistuvasti syyllistynyt rikkomiseen, mikä on johtanut useisiin muihinkin unionin tuomioistuimen antamiin langettaviin tuomioihin kansainvälisen suojelun alalla⁷, on raskauttava seikka. Unkarin käyttäytyminen vuoden 2020 tuomion komissio v. Unkari jälkeen osoittaa, ettei se ole toiminut vilpittömän yhteistyön velvoitteensa mukaisesti lopettaakseen unionin tuomioistuimen toteaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, mikä on raskauttava lisäseikka.

Niinpä unionin tuomioistuin ottaa erityisesti huomioon kyseessä olevien rikkomisten poikkeuksellisen vakavuuden, sen, ettei Unkari ole tehnyt vilpittömää yhteistyötä rikkomisten lopettamiseksi, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen keston ja kyseisen jäsenvaltion maksukyvyyn ja velvoittaa Unkarin maksamaan komissiolle 200 000 000 euron suuruisen kiinteämääräisen hyvityksen ja yhteensä 1 000 000 euron suuruisen päiväkohtaisen uhkasakon tästä päivästä alkaen siihen päivään saakka, kun vuoden 2020 tuomio komissio v. Unkari on pantu täytäntöön.

⁷ 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); tuomio 16.11.2021, komissio v. Unkari (Turvapaikanhakijoiden avustamisen kriminalisointi) (C-821/19, EU:C:2021:930) ja tuomio 22.6.2023, komissio v. Unkari (Ennakoilmoitus aikomuksesta hakea turvapaikkaa) (C-823/21, EU:C:2023:504).