



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

17 päivänä joulukuuta 2020 *

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt	4
Unionin oikeus	4
Direktiivi 2008/115	4
Direktiivi 2013/32	6
Direktiivi 2013/33	12
Unkarin oikeus	15
Laki turvapaikkaoikeudesta	15
Valtion rajoista annettu laki	22
Hallintolainkäyttölaki	23
Hallituksen asetus 301/2007	24
Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely	24
Kanne	25
Alustavat huomautukset	25
Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee pääsyä kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn.	26
Asianosaisten lausumat	26
Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	28
Toinen ja kolmas kanneperuste, jotka koskevat kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönottoa.	34
Asianosaisten lausumat	34

* Oikeudenkäyntikieli: unkar.

– Toinen kanneperuste	34
– Kolmas kanneperuste	35
Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	37
– Säilöönotto Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla	37
– Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla toteutettavan säilöönnoton yhteensopivuus direktiiveissä 2013/32 ja 2013/33 säädettyjen vaatimusten kanssa	39
– SEUT 72 artikla	44
Neljäs kanneperuste, joka koskee laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamista	47
Asianosaisten lausumat	47
Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	48
Viides kanneperuste, joka koskee oikeutta jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle	52
Asianosaisten lausumat	52
Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	54
– Viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohtaa	54
– Viidennen kanneperusteen toinen osa, joka koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohtaa	57
– Viidennen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a ja b alakohtaa	58
Oikeudenkäyntikulut	59
Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka – Direktiivit 2008/115/EY, 2013/32/EU ja 2013/33/EU – Kansainvälisen suojelun myöntämismenettely – Tosiasiallinen pääsy menettelyyn – Rajamenettely – Menettelylliset takeet – Pakkosijoittaminen kauttakulkualueille – Säilöönotto – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen – Muutoksenhaku kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehtyihin hallintopäätöksiin – Oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle	

Asiassa C-808/18,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä
koskevasta kanteesta, joka on nostettu 21.12.2018,

Euroopan komissio, asiamiehinaan M. Condou-Durande, A. Tokár ja J. Tomkin,

kantajana,

vastaan

Unkari, asiamiehinaan M. Z. Fehér ja M. M. Tátrai,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešić ja N. Wahl sekä tuomarit E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (esittelevä tuomari), P. G. Xuereb ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Șereș,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.2.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.6.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Unkari on jättänyt noudattamatta kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 3 ja 6 artiklan, 24 artiklan 3 kohdan, 43 artiklan ja 46 artiklan 5 ja 6 kohdan, 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 alakohdan sekä 8, 9 ja 11 artiklan sekä 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) 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan, luettuina yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 6, 18 ja 47 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan
 - säätäessään, että turvapaikkahakemus on jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle henkilökohtaisesti ja yksinomaan kauttakulkualueilla, joille se päästää vain pienen määrän henkilöitä
 - soveltaessaan pääsääntöisesti erityismenettelyä, jonka aikana ei varmisteta direktiivissä 2013/32 säädettyjen takeiden noudattamista
 - säätäessään, että kaikkiin turvapaikanhakijoihin alle 14-vuotiaita ilman huoltajaa olevia alaikäisiä lukuun ottamatta on sovellettava menettelyä, jonka tuloksena heidät on pidettävä

säilössä koko turvapaikkamenettelyn ajan laitoksissa kauttakulkualueilla, joilta he voivat poistua vain Serbiaan, ja jättäessään tällaisen säilössä pitämisen osalta noudattamatta direktiivissä 2013/33 säädettyjä takeita

- siirtäessään Unkarin alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset raja-aidan toiselle puolelle noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä menettelyjä ja takeita sekä
- jättäessään direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan saattamatta osaksi kansallista oikeuttaan ja antaessaan säännöksiä, joilla poiketaan kansainvälisen suojelun hakijoiden tekemän muutoksenhaun automaattista lykkäävää vaikutusta koskevasta pääsäännöstä tilanteissa, jotka eivät kuulu mainitun direktiivin 46 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2008/115

- 2 Direktiivin 2008/115 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

2. Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelle tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin,

- a) joita koskee pääsyn epääminen [henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1)] 13 artiklan mukaisesti tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa;

– –”

- 3 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

- 2) ’laittomalla oleskelulla’ sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa;

– –”

4 Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan asianmukaisesti huomioon

- a) lapsen etu,
 - b) perhesuhteet,
 - c) asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila,
- ja noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.”

5 Saman direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.

2. Jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos asianomainen kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta tai jos kolmannen maan kansalaisen välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi, sovelletaan 1 kohtaa.”

6 Direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Palauttamispäätökset sekä mahdollisesti annetut maahantulokieltoa ja maastapoistamista koskevat päätökset on annettava kirjallisina, ja niissä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.

Tosiseikoista annettavia tietoja voidaan rajoittaa, jos kansallisessa lainsäädännössä sallitaan tiedonsaantioikeuden rajoittaminen erityisesti valtion turvallisuuden, puolustuksen ja yleisen turvallisuuden takaamiseksi tai jos on kyse rikosten torjunnasta, tutkinnasta, selvittämisestä ja syyteharkinnasta.”

7 Direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia.”

8 Direktiivin 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa jäsenvaltion säilöönottolaitoksen tiloille tai sen hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle odottamattoman suuria rasitteita, kyseinen jäsenvaltio voi poikkeuksellisen tilanteen ajaksi päättää varata 15 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua pidemmät laillisuuden

tutkinta-ajat sekä ryhtyä säilöönoton edellytysten osalta 16 artiklan 1 kohdasta ja 17 artiklan 2 kohdasta poikkeaviin kiireellisiin toimenpiteisiin.

2. Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle mainitunlaisiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin turvautumisesta. Sen on myös ilmoitettava komissiolle heti, kun perusteet näiden poikkeuksellisten toimenpiteiden soveltamiselle eivät enää ole olemassa.

3. Tämän artiklan säännöksiä ei saa tulkita jäsenvaltioille myönnetyksi luvaksi poiketa niiden yleisestä velvoitteesta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.”

Direktiivi 2013/32

- 9 Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tietty hakijat voivat tarvita erityisiä menettelyllisiä takeita muun muassa iän, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin, vammaisuuden, vakavan sairauden tai mielenterveyden häiriöiden vuoksi taikka kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä tunnistamaan erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat ennen ensimmäisen päätöksen tekemistä. Näitä hakijoita olisi tuettava asianmukaisesti, myös tarjoamalla riittävästi aikaa, jotta voidaan luoda tarvittavat edellytykset sille, että he voivat tosiasiallisesti päästä menettelyihin ja esittää tarvittavat seikat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perustelemiseksi.”

- 10 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

- c) ’hakijalla’ kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei ole vielä tehty lainvoimaista päätöstä;
- d) ’hakijalla, joka tarvitsee erityisiä menettelyllisiä takeita’, hakijaa, jonka mahdollisuus hyödyntää tässä direktiivissä säädettyjä oikeuksia ja täyttää tämän direktiivin mukaiset velvollisuudet on rajallinen yksilöllisten olosuhteiden vuoksi;
- e) ’lainvoimaisella päätöksellä’ päätöstä siitä, myönnetäänkö kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle [vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2011/95/EU [(EUVL 2011, L 337, s. 9)] mukainen pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema ja johon ei enää sovelleta tämän direktiivin V luvussa säädettyjä oikeussuojakeinoja riippumatta siitä, vaikuttavatko nämä oikeussuojakeinot siten, että hakijat saavat jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua;

– –

p) 'jäämisellä jäsenvaltioon' jäämistä sen jäsenvaltion alueelle, myös rajalle tai kauttakulkualueelle, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty tai jossa sitä tutkitaan;

--”

11 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen.”

12 Saman direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään tällaiset hakemukset, rekisteröinti tapahtuu kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään muille viranomaisille, jotka todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia mutta jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että rekisteröinti tapahtuu kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä muilla viranomaisilla, jotka todennäköisesti vastaanottavat kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, kuten poliisilla, rajavartijoilla, maahanmuuttoviranomaisilla ja säilöönottoyksiköiden henkilöstöllä, on asiaankuuluvat tiedot ja että niiden henkilöstö saa tehtäviään ja vastuualueitaan vastaavan koulutuksen sekä ohjeet tiedottaa hakijoille, minne ja miten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan jättää.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Jos hakija ei jätä hakemustaan, jäsenvaltiot voivat soveltaa 28 artiklaa.

3. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 kohdan soveltamista.

4. Sen estämättä, mitä 3 kohdassa säädetään, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat vastaanottaneet hakijan jättämän lomakkeen tai virallisen raportin, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään.

5. Kun 1 kohdassa säädetty määräaika on käytännössä erittäin vaikea noudattaa sen takia, että suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jäsenvaltiot voivat säätää, että kyseistä määräaika pidennetään kymmeneen työpäivään.”

13 Direktiivin 2013/32 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisella oikeustoimikelpoisella aikuisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omasta puolestaan.

--

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että alaikäisellä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus joko omasta puolestaan, jos hän on oikeustoimikelpoinen menettelyissä asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, tai vanhempiansa tai muiden aikuisten perheenjäsenten välityksellä taikka hänestä asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön tai käytännön mukaan vastuussa olevan aikuisen välityksellä tai edustajan välityksellä.”

14 Kyseisen direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun on merkkejä siitä, että säilöönottoyksiköissä pidetyt tai ulkorajojen rajanylityspaikoilla, kauttakulkualueet mukaan lukien, ovat kolmannen maan kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt mahdollisesti haluavat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jäsenvaltioiden on annettava heille tietoa mahdollisuudesta tehdä näin. Jäsenvaltioiden on järjestettävä näissä säilöönottoyksiköissä ja näillä raja-alueilla tulkkaus siinä määrin kuin se on tarpeen turvapaikkamenettelyyn pääsyn helpottamiseksi.”

15 Direktiivin 24 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun hakijoiden on todettu olevan hakijoita, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, heille annetaan asianmukaista tukea, jotta he pystyvät hyötymään tämän direktiivin mukaisista oikeuksista ja noudattamaan tämän direktiivin mukaisia velvollisuuksia koko turvapaikkamenettelyn ajan.

Kun tätä asianmukaista tukea ei pystytä antamaan 31 artiklan 8 kohdassa ja 43 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen puitteissa ja erityisesti kun jäsenvaltiot katsovat hakijan tarvitsevan erityisiä menettelyllisiä takeita kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena, jäsenvaltiot eivät sovelle 31 artiklan 8 kohtaa ja 43 artiklaa tai lopettavat niiden soveltamisen. Kun jäsenvaltiot soveltavat 46 artiklan 6 kohtaa niihin hakijoihin, joihin ei tämän alakohdan nojalla voida soveltaa 31 artiklan 8 kohtaa ja 43 artiklaa, jäsenvaltioiden on annettava vähintään 46 artiklan 7 kohdassa säädetyt takeet.”

16 Saman direktiivin 26 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa ottaa henkilöä säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on hakija. Säilöönoton perusteiden ja olosuhteiden sekä säilöönotetuille hakijoille tarjolla olevien takeiden on oltava direktiivin [2013/33] mukaisia.

2. Jos hakija otetaan säilöön, jäsenvaltioiden on varmistettava, että nopea laillisuuden tutkiminen on mahdollista direktiivin [2013/33] mukaisesti.”

17 Direktiivin 2013/32 28 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun on perusteltu syy katsoa, että hakija on implisiittisesti peruuttanut hakemuksensa tai luopunut siitä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävä viranomainen tekee päätöksen joko hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä tai, jos määrittävä viranomainen pitää hakemusta perusteettomana tutkittuaan asianmukaisesti sen sisällön direktiivin [2011/95] 4 artiklan mukaisesti, hakemuksen hylkäämisestä.”

18 Direktiivin 31 artiklan 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä nopeutetaan ja/tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkualueella 43 artiklan mukaisesti, jos:

- a) hakija on hakemusta tehdessään ja asiaa esittäessään tuonut esiin vain seikkoja, joilla ei ole lainkaan merkitystä sen selvittämiseksi, voidaanko häntä pitää direktiivin [2011/95] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
- b) hakija tulee tässä direktiivissä tarkoitettusta turvallisesta alkuperämaasta; tai
- c) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään ja/tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti; tai
- d) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä; tai
- e) hakija on esittänyt selvästi epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittävällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää direktiivin [2011/95] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
- f) hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jolta ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti puutu tutkittavaksi ottamisen edellytykset; tai
- g) hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, mikä merkitsisi hänen poistamistaan maasta; tai
- h) hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantulonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; tai
- i) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen – –; tai
- j) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.”

19 Direktiivin 33 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset ainoastaan, jos:

- a) toinen jäsenvaltio on myöntänyt kansainvälistä suojelua;
- b) jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 35 artiklan mukaisesti hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi;
- c) jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 38 artiklan mukaisesti hakijan kannalta turvallisesti kolmanneksi maaksi;
- d) hakemus on myöhempi hakemus, johon liittyen ei ole ilmennyt tai johon liittyen hakija ei ole esittänyt uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin [2011/95] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
- e) hakijasta riippuvainen henkilö jättää hakemuksen sen jälkeen, kun hän on 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksynyt sen, että hänen tapauksensa käsitellään osana hänen puolestaan jätettyä hakemusta, eikä hakijasta riippuvaisen henkilön tilanteeseen liity mitään seikkoja, jotka muodostaisivat perusteen erilliselle hakemukselle.”

20 Saman direktiivin 39 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää, että kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ja hakijan turvallisuutta hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan ei tutkita tai ei tutkita kokonaan II luvun mukaisesti, jos toimivaltainen viranomainen on tosiseikkojen perusteella todennut, että hakija pyrkii laittomasti tulemaan tai on laittomasti tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle 2 kohdassa tarkoitetusta turvallisesta kolmannesta maasta.”

21 Direktiivin 2013/32 41 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat poiketa oikeudesta jäädä alueelle, kun henkilö

- a) on jättänyt ensimmäisen myöhemmän hakemuksen, jonka tutkintaa ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti jatketa, vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan välittömästi kyseisestä jäsenvaltiosta; tai
- b) tekee toisen myöhemmän hakemuksen samassa jäsenvaltiossa sen jälkeen kun lainvoimainen päätös, jonka mukaan ensimmäiseltä myöhemmältä hakemukselta puuttuvat 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tai lainvoimainen päätös kyseisen hakemuksen hylkäämisestä perusteettomana on tehty.

Jäsenvaltiot voivat tehdä tämän poikkeuksen ainoastaan silloin, kun määrittävä viranomainen katsoo, että palauttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia kyseisen jäsenvaltion velvoitteita.”

22 Direktiivin 43 artiklassa, jonka otsikkona on ”Rajamenettelyt”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää II luvussa esitettyjen peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti menettelyistä, joita noudattaen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueilla voidaan ratkaista

a) kyseisissä paikoissa tehtyjen hakemusten ottaminen tutkittavaksi 33 artiklan nojalla; ja/tai

b) hakemuksen sisältö 31 artiklan 8 kohdan mukaisessa menettelyssä.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 kohdassa tarkoitetuissa menettelyissä päätökset tehdään kohtuullisessa ajassa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta hänen hakemuksensa voidaan käsitellä tämän direktiivin muiden säännösten mukaisesti.

3. Jos maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella, minkä vuoksi 1 kohdan säännöksiä on mahdotonta soveltaa käytännössä kyseisissä paikoissa, näitä menettelyjä voidaan soveltaa myös silloin ja niin kauan kuin nämä kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt majoitetaan tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualan läheisyydessä sijaitseviin tiloihin.”

23 Direktiivin 46 artiklassa säädetään seuraavaa:

” –

5. Jäsenvaltion on sallittava hakijoiden jäädä alueelleen siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa näiden on käytettävä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta, sanotun kuitenkin rajoittamatta 6 kohdan soveltamista.

6. Kun kyseessä on

a) päätös katsoa hakemus ilmeisen perusteettomaksi 32 artiklan 2 kohdan mukaisesti tai perusteettomaksi 31 artiklan 8 kohdan mukaisen tutkinnan perusteella, paitsi jos nämä päätökset perustuvat 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa tarkoitettuihin olosuhteisiin;

b) päätös hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta 33 artiklan 2 kohdan a, b tai d alakohdan perusteella;

c) päätös kieltäytyä hakijan tapauksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen, kun tutkinta on keskeytetty 28 artiklan mukaisesti; tai

d) päätös olla tutkimatta hakemusta tai olla tutkimatta hakemusta kokonaisuudessaan 39 artiklan mukaisesti,

tuomioistuimella on oltava valtuudet ratkaista joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle, jos päätöksen seurauksena hakijan oikeus jäädä jäsenvaltioon lakkaa ja kun kansallisessa lainsäädännössä ei ole tällaisissa tapauksissa säädetty oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

--

8. Jäsenvaltioiden on sallittava hakijan jäädä alueelleen odottamaan tulosta 6 ja 7 kohdassa tarkoitetusta menettelystä, jossa ratkaistaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle.

--”

Direktiivi 2013/33

24 Direktiivin 2013/33 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetyt säilöönottoperusteet eivät rajoita kansallisessa oikeudessa sovellettavia muita säilöönottoperusteita, mukaan lukien rikosoikeudellisten menettelyjen yhteydessä, jotka eivät liity kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen.”

25 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

b) ’hakijalla’ kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä;

--

h) ’säilöönotolla’ sitä, että jäsenvaltio sulkee hakijan tiettyyn paikkaan, jossa hakijalta on viety hänen liikkumisvapautensa;

--”

26 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua jäsenvaltioiden alueella, myös rajalla, aluevesillä tai kauttakulkualueella, niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella tällä alueella hakijoina, sekä perheenjäseniin, jos tällainen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus koskee heitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”

27 Saman direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Hakijat voivat liikkua vapaasti vastaanottavan jäsenvaltion koko alueella tai tämän jäsenvaltion heille osoittamalla alueella. Osoitettu alue ei saa vaikuttaa yksityiselämän koskemattomuuteen ja sen on oltava riittävän laaja, jotta turvataan mahdollisuus tämän direktiivin mukaisiin etuihin.

2. Jäsenvaltio voi päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun, yleisen järjestyksen tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn perusteella.

3. Jäsenvaltio voi asettaa aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisen ehdoksi sen, että hakija tosiasiallisesti asuu tietyssä paikassa, jonka jäsenvaltio määrää. Tämä päätös, joka voi olla luonteeltaan yleinen, on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, ja sen on perustuttava kansalliseen oikeuteen.

– –”

28 Direktiivin 2013/33 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on [direktiivin 2013/32] mukainen hakija.

2. Jäsenvaltiot voivat tarpeen mukaan kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa hakijan säilöön, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti.

3. Hakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan

- a) jotta voidaan määrittää tai varmentaa henkilön henkilöllisyys tai kansalaisuus;
- b) jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee;
- c) jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle;
- d) jos hänet on otettu säilöön [direktiivin 2008/115] mukaisen palauttamismenettelyn yhteydessä palauttamisen valmistamiseksi ja/tai maasta poistamiseksi ja asianomainen jäsenvaltio voi todeta puolueettomien perusteiden mukaan lukien se, että hakijalla on jo ollut mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyyn, että on perusteltua uskoa, että hakija tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä viivyttääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa;
- e) silloin kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi;
- f) niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 [(EUVL 2013, L 180, s. 31)] 28 artiklan mukaisesti.

Säilöönoton perusteista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisessa lainsäädännössä on säännökset säilöönoton vaihtoehtoista, joita ovat esimerkiksi säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, asianmukaisen rahavakuuden asettaminen tai velvollisuus pysytellä määrättyssä paikassa.”

29 Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Oikeus- tai hallintoviranomaisten on annettava hakijoiden säilöönottomääräykset kirjallisina. Säilöönottomääräyksessä on ilmoitettava määräyksen perusteena olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat.”

30 Direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hakijan säilöönotto on toteutettava lähtökohtaisesti erityisissä säilöönottoyksiköissä. Jos jäsenvaltio ei pysty tarjoamaan majoitusta erityisessä säilöönottoyksikössä ja sen on turvauduttava vankilamajoitukseen, säilöön otettu hakija on pidettävä erillään tavanomaisista vangeista ja on noudatettava tässä direktiivissä säädettyjä säilöönotto-olosuhteita koskevia säännöksiä.

– –”

31 Saman direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kansallisten viranomaisten on ensisijaisesti huolehdittava haavoittuvassa asemassa olevien säilöön otettujen hakijoiden fyysisestä ja henkisestä terveydestä.

Jos haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä otetaan säilöön, jäsenvaltioiden on varmistettava tällaisten henkilöiden tilanteen säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet ja otettava huomioon heidän henkilökohtainen tilanteensa, mukaan lukien heidän terveytensä.

2. Alaikäisiä saa ottaa säilöön vain viimeisenä keinona ja sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Tällaisen säilöönoton keston on oltava mahdollisimman lyhyt, ja on tehtävä kaikki mahdollinen säilöön otettujen alaikäisten vapauttamiseksi ja sijoittamiseksi asianmukaiseen alaikäisille soveltuvaan majoitukseen.

Jäsenvaltioiden on otettava ensisijaisesti huomioon alaikäisen etu 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Jos alaikäisiä otetaan säilöön, heillä on oltava mahdollisuus ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan, leikki- ja virkistystoimintaan mukaan luettuina.

3. Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä saa ottaa säilöön vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. On pyrittävä kaikin tavoin siihen, että säilöön otetut alaikäiset vapautetaan mahdollisimman pian.

Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei saa milloinkaan majoittaa vankilassa.

Heidät on lähtökohtaisesti majoitettava laitoksissa, joissa on heidän ikäistensä tarpeita vastaava henkilökunta ja tilat.

Jos ilman huoltajaa olevia alaikäisiä otetaan säilöön, jäsenvaltioiden on varmistettava, että heidät majoitetaan erilleen aikuisista.

– –”

32 Direktiivin 2013/33 18 artiklan 9 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti vahvistaa aineellisille vastaanotto-olosuhteille tässä artiklassa säädetystä poikkeavat yksityiskohtaiset säännöt kohtuulliseksi ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi, jos:

a) hakijan erityistarpeiden arviointi on tarpeen 22 artiklan mukaisesti;

b) tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä.

Tällaisten poikkeavien olosuhteiden on aina täytettävä perustarpeet.”

- 33 Direktiivin 21 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, vakavista sairauksista kärsivien henkilöiden, mielenterveyshäiriöistä kärsivien henkilöiden sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrien erityistilanne kansallisessa lainsäädännössään, jolla tämä direktiivi pannaan täytäntöön.”

- 34 Direktiivin 22 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoille, joilla on erityisiä vastaanottotarpeita, tämän direktiivin mukaisesti myönnettävässä tuessa otetaan huomioon heidän erityiset vastaanottotarpeensa koko turvapaikkamenettelyn ajan, ja huolehdittava heidän tilanteensa asianmukaisesta seurannasta.”

Unkarin oikeus

Laki turvapaikkaoikeudesta

- 35 Turvapaikkaoikeudesta vuonna 2007 annetun lain nro LXXX (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény) (Magyar Közlöny 2007/83; jäljempänä turvapaikkalaki) 4 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Erityiskohtelua tarvitsevien henkilöiden osalta on sovellettava tämän lain säännöksiä ottaen huomioon heidän tilanteestaan johtuvat erityistarpeet.”

- 36 Turvapaikkalain 5 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Turvapaikanhakijalla on oikeus

- a) tässä laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti oleskella Unkarin alueella ja erityisen lainsäädännön mukaisesti saada oleskelulupa Unkarin alueelle
- b) tässä laissa ja erityisessä lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti saada etuuksia, tukea ja majoitus
- c) työskennellä vastaanottokeskuksen sijaintipaikassa tai julkisen työnantajan määrittämässä työpaikassa yhdeksän kuukauden kuluessa turvapaikkahakemuksen jättämisestä tai tämän ajan päättymisen jälkeen ulkomaan kansalaisiin sovellettavien yleisten sääntöjen mukaisesti.”

- 37 Lain 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Vastaanotto-olosuhteet on varmistettava ottaen huomioon erityiskohtelua tarvitsevien henkilöiden erityistarpeet.”

38 Lain 30 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tehdessään päätöksen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittamisesta tai peruuttamisesta

- a) turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon turvapaikanhakijan henkilökohtainen tilanne, muiden muassa erityiskohtelua tarvitsevien henkilöiden osalta, ja
- b) tällaisen rajoittamisen tai peruuttamisen on oltava oikeassa suhteessa tehtyyn rikokseen.”

39 Saman lain 31/A §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen saa turvapaikkamenettelyn toimittamiseksi tai asetuksen [N:o 604/2013] mukaisen siirron varmistamiseksi ottaa jäljempänä 31/B §:ssä säädetyin rajoituksin säilöön turvapaikanhakijat, joiden oleskelulupa perustuu yksinomaan hakemuksen jättämiseen,

- a) jos tämän avulla voidaan määrittää asianomaisen henkilöllisyys tai kansalaisuus silloin, kun tästä on epävarmuutta
- b) jos asianomainen on palauttamismenettelyn kohteena ja on olemassa sellaisia objektiivisia seikkoja – kuten se, että tällä on jo ollut mahdollisuus päästä kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn –, joiden perusteella voidaan osoittaa, tai muita hyviä syitä, joiden perusteella voidaan olettaa, että asianomainen on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa vain viivyttyäkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen
- c) jotta voidaan määrittää turvapaikkahakemuksen perustana olevat tosiseikat ja olosuhteet silloin, kun näitä ei voida selvittää ilman säilöönottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että asianomainen pakenee
- d) jos se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi
- e) jos hakemus on jätetty lentokentän kansainvälisellä alueella
- f) tai jos säilöönotto on tarpeen asetuksen [N:o 604/2013] mukaisten siirtomenettelyjen varmistamiseksi ja on olemassa vakava vaara asianomaisen pakenemisesta.

– –

2. Turvapaikanhakija voidaan määrätä otettavaksi säilöön tapauskohtaisen arvioinnin perusteella ja vain, jos tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa toimenpiteellä, joka takaa, että turvapaikanhakija pysyy viranomaisten tavoitettavissa.

– –

5. Turvapaikanhakijoiden säilöönotosta määrätään päätöksellä, joka on täytäntöönpanokelpoinen sen tiedoksiannosta alkaen.

– –”

40 Turvapaikkalain 31/B §:ssä säädetään seuraavaa:

- ”1. Säilöönottoa ei voida määrätä pelkästään sillä perusteella, että turvapaikkahakemus on jätetty.
 2. Ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa ei voida määrätä otettavaksi säilöön.
 3. Perhe, jossa on alaikäisiä lapsia, voidaan määrätä otettavaksi säilöön ainoastaan viimeisenä keinona ja ensisijaisesti lapsen etu huomioon ottaen.
- –”

41 Lain 32/D §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hakemus on asianomaisen esittämä ilmoitus, jonka perusteella turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen käynnistää hallintomenettelyn.”

42 Lain 35 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Turvapaikkamenettely alkaa turvapaikkahakemuksen jättämisestä turvapaikka-asioissa toimivaltaiselle viranomaiselle. Turvapaikanhakijaan sovelletaan turvapaikkamenettelyä

a) siitä päivästä alkaen, jona hän jättää henkilökohtaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa turvapaikka-asioissa toimivaltaiselle viranomaiselle, tai

b) jos hän on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa toiselle viranomaiselle, siitä päivästä alkaen, jona turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen on rekisteröinyt hakemuksen

menettelyn päätteeksi annetun päätöksen tiedoksiantoon saakka silloin, kun päätökseen ei enää voida hakea muutosta.

– –”

43 Saman lain 51 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos [asetuksen N:o 604/2013 ja asetuksen N:o 118/2014] soveltamisedellytykset eivät täyty, turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen ratkaisee kysymyksen siitä, täyttyvätkö hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset, ja siitä, täyttyvätkö edellytykset päätöksen tekemiselle hakemuksen kohteesta nopeutetussa menettelyssä.

2. Hakemus ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä,

– –

e) jos hakijan osalta on olemassa kolmas maa, jota voidaan hänen kannaltaan pitää turvallisena kolmantena maana

– –

7. Hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, jos hakija

--

h) on tullut laittomasti Unkarin alueelle tai on jatkanut laittomasti oleskeluaan siellä eikä ole tehnyt turvapaikkahakemusta kohtuullisessa ajassa, vaikka hänellä olisi ollut mahdollisuus jättää se aikaisemmin, eikä ole voinut esittää mitään pätevää syytä tämän viivästyksen oikeuttamiseksi

--”

44 Turvapaikkalain 53 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen hylkää hakemuksen määräyksellä, jos sen mielestä jokin 51 §:n 2 momentissa säädetyistä edellytyksistä täyttyy.

2. Hylkäämispäätös, jonka perusteena on hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuminen tai joka on annettu nopeutetussa menettelyssä, voidaan riitauttaa hallintolainkäyttömenettelyssä.

--

6. Hallintolainkäyttömenettelyssä muutoksenhaku ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa, lukuun ottamatta 51 §:n 2 momentin e kohdan ja 7 momentin h kohdan nojalla tehtyjä turvapaikkapäätöksiä.”

45 Tiettyjen lakien muuttamisesta laajamittaisen maahantulon hallinnoinnin yhteydessä vuonna 2015 annettu laki nro CXL (egyres törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény) (Magyar Közlöny 2015/124; jäljempänä laajamittaisen maahantulon hallinnoinnista annettu laki) tuli voimaan 15.9.2015. Laajamittaisen maahantulon hallinnoinnista annetulla lailla, jolla on muutettu muun muassa turvapaikkalakia, otetaan käyttöön käsitteet ”laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne” ja ”rajamenettely”. Siinä säädetään lisäksi sellaisten kauttakulkualueiden perustamisesta, joiden sisällä sovelletaan turvapaikkamenettelyjä.

46 Laajamittaisen maahantulon hallinnoinnista annetun lain mukaan ”laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa” hakemukset, jotka on jätetty rajalle perustetuilla kauttakulkualueilla, käsitellään rajamenettelysääntöjen mukaisesti.

47 Tältä osin turvapaikkalain 71/A §:ssä, joka on otettu käyttöön laajamittaisen maahantulon hallinnoinnista annetulla lailla, säädetään seuraavaa:

”1) Jos ulkomaan kansalainen jättää hakemuksensa kauttakulkualueella

a) ennen tuloaan Unkarin alueelle tai

b) sen jälkeen, kun hänet on otettu kiinni Unkarin alueella henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) [(EUVL 2016, L 77, s. 1)] 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetulta ulkorajalta tai rajamerkeistä laskettavan kahdeksan kilometrin rajavyöhykkeen sisäpuolella, ja sen jälkeen, kun hänet on viety sellaisen laitoksen

portin läpi, joka on tarkoitettu järjestyksen turvaamiseksi valtion rajoista vuonna 2007 annetussa laissa nro LXXXIX (az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény) tarkoitettulla rajalla,

on sovellettava tämän luvun säännöksiä tässä pykälässä säädetyn poikkeuksin.

- 2) Turvapaikanhakijoilla ei ole rajamenettelyn aikana 5 §:n 1 momentin a ja c kohdassa säädettyjä oikeuksia.
- 3) Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen asettaa etusijalle turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevan ratkaisun ja tekee sen viimeistään kahdeksan päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä. Se antaa päätöksensä viipymättä tiedoksi.
- 4) Jos hakemuksen jättämisestä on kulunut neljä viikkoa, ulkomaalaisasioissa toimivaltainen viranomainen sallii tulon Unkarin alueelle lain mukaisesti.
- 5) Jos hakemusta ei ole jätettävä tutkimatta, ulkomaalaisasioissa toimivaltainen viranomainen sallii tulon Unkarin alueelle lain mukaisesti.
- 6) Jos tulo Unkarin alueelle sallitaan, turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen toimittaa turvapaikkamenettelyn yleisten säännösten mukaisesti.
- 7) Rajamenettelyä koskevia säännöksiä ei sovelleta erityiskohtelua tarvitseviin henkilöihin.

– –”

- 48 Valvotulla rajavyöhykkeellä sovellettavan menettelyn vahvistamista koskevien tiettyjen lakien muuttamisesta vuonna 2017 annetulla lailla nro XX (határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény) (Magyar Közlöny 2017/39; jäljempänä vuoden 2017 laki nro XX) on laajennettu tapauksia, joissa hallitus voi julistaa, että kyseessä on turvapaikkalaissa tarkoitettu ”laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne”, ja muutettu säännöksiä, joiden nojalla tällaisessa tilanteessa saadaan poiketa kyseisen lain yleisistä säännöksistä.
- 49 Vuoden 2017 lain nro XX tultua voimaan turvapaikkalain 80/A §:ssä säädetään seuraavaa:
 - ”1. Laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne voidaan julistaa,
 - a) jos Unkariin saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä on keskimäärin yli
 - aa) 500 henkilöä päivässä yhden kuukauden ajan
 - ab) 750 henkilöä päivässä kahden peräkkäisen viikon ajan tai
 - ac) 800 henkilöä päivässä yhden viikon ajan
 - b) jos Unkarin kauttakulkualueilla olevien henkilöiden määrä on – ulkomaalaisille apua antavia henkilöitä lukuun ottamatta – keskimäärin yli
 - ba) 1 000 henkilöä päivässä yhden kuukauden ajan
 - bb) 1 500 henkilöä päivässä kahden peräkkäisen viikon ajan; tai

bc) 1 600 henkilöä päivässä yhden viikon ajan

c) jos a ja b kohdassa tarkoitettujen tapausten lisäksi ilmenee sellainen tällaiseen maahantulotilanteeseen liittyvä seikka, joka

ca) uhkaa välittömästi Unkarin ulkorajan, sellaisena kuin se määritellään Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 2 kohdassa, turvallisuutta

cb) uhkaa välittömästi yleistä turvallisuutta, yleistä järjestystä tai kansanterveyttä Unkarin ulkorajasta, sellaisena kuin se määritellään Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 2 kohdassa, tai rajamerkeistä laskettavalla Unkarin alueeseen kuuluvalla 60 metrin maakaistaleella tai millä tahansa Unkarin alueella sijaitsevalla paikkakunnalla, erityisesti jos täten rajatulla vyöhykkeellä tai kyseisellä paikkakunnalla ja sen läheisyydessä sijaitsevassa ulkomaalaisten vastaanottokeskuksessa tai majoituslaitoksessa puhkeaa yhteenottoja tai tapahtuu väkivallantekoja.

2. Hallitus voi kansallisen poliisin päällikön ja turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen päällikön aloitteesta ja toimivaltaisen ministerin ehdotuksesta asetuksella julistaa laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen. Tällainen tilanne voi kattaa koko Unkarin alueen tai tietyn osan siitä.

– –

4. Edellä 2 momentissa tarkoitettu hallituksen asetus pysyy voimassa enintään kuuden kuukauden ajan, jollei hallitus jatka sen voimassaoloa. Hallitus voi jatkaa 2 momentissa tarkoitettujen asetusten voimassaoloa, jos laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen julistamiseen sovellettavat edellytykset täyttyvät kyseisen jatkamisen ajankohtana.

– –

6. Laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa 80/B–80/G §:n säännöksiä on sovellettava ainoastaan alueella, joka edellä 2 momentissa tarkoitettussa hallituksen asetuksessa määritellään, ja ainoastaan siltä osin kuin on tarpeen tällaisen tilanteen perinpohjaisten syiden käsittelemiseksi ja tilanteen hallinnoimiseksi.”

50 Turvapaikkalain 80/H §:ssä säädetään seuraavaa:

”Laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa on sovellettava I–IV ja V/A–VIII luvun säännöksiä 80/I–80/K §:ssä säädetyin poikkeuksin.”

51 Kyseisen lain 80/I §:ssä säädetään seuraavaa:

”Seuraavia säännöksiä ei ole sovellettava:

– –

b) 35 §:n 1 ja 6 momentti

– –

i) 71/A–72 §.”

52 Lain 80/J §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Turvapaikkahakemus on jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle henkilökohtaisesti ja yksinomaan kauttakulkualueella, paitsi jos turvapaikanhakija

- a) on pakkokeinon tai henkilökohtaista vapautta rajoittavan toimenpiteen tai rangaistuksen kohteena
- b) on turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen määräämän säilöönottotoimenpiteen kohteena
- c) oleskelee laillisesti Unkarin alueella eikä pyydä majoitusta vastaanottokeskuksessa.

2. Turvapaikanhakijaan sovelletaan turvapaikkamenettelyä siitä lähtien, kun hän on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle, siihen asti, kun annetaan tiedoksi menettelyn päätteeksi tehty päätös, johon ei enää voida hakea muutosta.

3. Poliisi vie Unkarin alueella laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen, joka ilmoittaa aikovansa jättää turvapaikkahakemuksen, sellaisen laitoksen portin läpi, joka on tarkoitettu järjestyksen turvaamiseksi valtion rajoista vuonna 2007 annetussa laissa nro LXXXIX (az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény) tarkoitettulla rajalla. Asianomainen voi jättää turvapaikkahakemuksensa 1 momentin säännösten mukaisesti.

4. Kauttakulkualueella oleskelevilla turvapaikanhakijoilla ei menettelyn aikana ole 5 §:n 1 momentin a ja c kohdassa tarkoitettuja oikeuksia.

5. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen osoittaa turvapaikanhakijalle oleskelupaikaksi kauttakulkualueen siihen asti, kun [asetuksen N:o 604/2013] mukainen siirtomääräys tai päätös, johon ei enää voida hakea muutosta, on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Turvapaikanhakija voi lähteä kauttakulkualueelta poistumisportin kautta.

6. Jos turvapaikanhakija on ilman huoltajaa oleva alle 14-vuotias lapsi, turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen toteuttaa turvapaikkamenettelyn yleisten säännösten mukaisesti alaikäisen tultua Unkarin alueelle. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen järjestää alaikäiselle viipymättä tilapäismajoituksen ja pyytää samanaikaisesti holhousasioissa toimivaltaista viranomasta nimeämään edunvalvojan, jonka tehtävänä on suojella ja edustaa häntä. Edunvalvoja on nimettävä kahdeksan päivän kuluessa siitä, kun turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen on esittänyt pyynnön. Holhousasioissa toimivaltainen viranomainen ilmoittaa viipymättä nimetyn edunvalvojan nimen ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle ja turvapaikka-asioissa toimivaltaiselle viranomaiselle.”

53 Saman lain 80/K §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hylkäämispäätös, jonka perusteena on se, että hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tai joka on annettu nopeutetussa menettelyssä, voidaan riitauttaa kolmen päivän määräajassa. Turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen on kolmen päivän kuluessa toimitettava tuomioistuimelle kannekirjelmä asiaa koskevine asiakirjoinen sekä vastinekirjelmä.

2. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen käytettävissään olevien tietojen perusteella tai päättää menettelyn, jos turvapaikanhakija

– –

d) lähtee kauttakulkualueelta.

– –

4. Päätöstä, jolla menettely päätetään edellä 2 momentin mukaisesti, ei voida riitauttaa hallintolainkäyttömenettelyssä.

– –

7. Kauttakulkualueelta lähteneille turvapaikanhakijoille osoitetut päätökset annetaan heille tiedoksi ilmoituksella. – –

– –

10. Päätöksen, johon ei enää voida hakea muutosta, tiedoksiannon jälkeen turvapaikanhakijan on lähdettävä kauttakulkualueelta.

11. Jos turvapaikanhakija jättää uudelleen hakemuksen, vaikka hänen aiemman hakemuksensa käsittelyn päättämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä on tehty lopullinen päätös, hän menettää 5 §:n 1 momentin a–c kohdassa säädetty oikeudet.”

Valtion rajoista annettu laki

54 Valtion rajoista vuonna 2007 annetun lain nro LXXXIX (az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény) (Magyar Közlöny 2007/88; jäljempänä valtion rajoista annettu laki) 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tämän lain mukaisesti Unkarin alueella on mahdollista käyttää ulkorajasta, sellaisena kuin se määritellään Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 2 kohdassa, tai rajamerkeistä laskettavaa 60 metrin maakaistaletta sellaisten laitosten – mukaan lukien 15/A §:ssä tarkoitettut laitokset – rakentamiseen, sijoittamiseen ja hyödyntämiseen, jotka on tarkoitettu järjestyksen turvaamiseen rajalla sekä kansalliseen puolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen, katastrofien hallintaan, rajavalvontaan sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvien tehtävien hoitamiseen.

1 bis. Poliisi voi ottaa Unkarin alueella kiinni tällä alueella laittomasti oleskelevat ulkomaalaiset ulkorajasta, sellaisena kuin se määritellään Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 2 kohdassa, tai rajamerkeistä laskettavan 8 kilometrin rajavyöhykkeen sisäpuolella ja viedä heidät lähimmän edellä 1 momentissa tarkoitettun laitoksen portin läpi, jollei heitä epäillä rikoksesta.

1 ter. Laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa poliisi voi ottaa Unkarin alueella kiinni tällä alueella laittomasti oleskelevat ulkomaalaiset ja viedä heidät lähimmän edellä 1 momentissa tarkoitettun laitoksen portin läpi, jollei heitä epäillä rikoksesta.

– –”

55 Lain 15/A §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulle alueelle voidaan perustaa kauttakulkualue tilapäiseksi oleskelupaikaksi turvapaikkaa tai toissijaista suojelua hakeville henkilöille – – ja paikaksi, jossa turvapaikka- ja ulkomaalaisasioita koskevat menettelyt toteutetaan ja jossa on tähän tarvittavat tilat.

2. Kauttakulkualueella oleva kansainvälisen suojelun hakija voi tulla Unkarin alueelle,

a) jos turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen antaa päätöksen hänelle myönnettävästä kansainvälisestä suojelusta

b) jos turvapaikkamenettelylle asetetut edellytykset täyttyvät yleisten säännösten mukaisesti tai

c) jos asiassa on sovellettava turvapaikkalain 71/A §:n 4 ja 5 momentin säännöksiä.

2 bis. Laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa kauttakulkualueella olevalle kansainvälisen suojelun hakijalle voidaan antaa lupa tulla Unkarin alueelle 2 momentin a ja b kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

3. Kauttakulkualueella julkiset elimet hoitavat tehtäviään ja käyttävät toimivaltaansa niihin sovellettavien lainsäännösten mukaisesti.

4. Toisin kuin 1 momentissa säädetään, laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa myös tilat, jotka sijaitsevat muussa kuin 5 §:n 1 momentissa mainitussa paikassa, voidaan osoittaa kauttakulkualueeksi.”

Hallintolainkäyttölaki

56 Hallintolainkäyttölaista vuonna 2017 annetun lain nro I (közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény) (Magyar Közlöny 2017/30; jäljempänä hallintolainkäyttölaki) 39 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä laissa toisin säädetä, muutoksenhaku ei lykkää hallintotoimen voimaantuloa.”

57 Hallintolainkäyttölain 50 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jokainen, jonka oikeutta tai legitiimiä etua on loukattu viranomaistoiminnalla tai tällaisesta toiminnasta johtuvan tilanteen pysyttämisellä, voi missä tahansa menettelyn vaiheessa hakea välitöntä oikeussuojaa toimivaltaiselta tuomioistuimelta välittömän vahingon vaaran syntymisen ehkäisemiseksi, riidanalaista oikeussuhdetta koskevan välipäätöksen saamiseksi tai riitaan johtaneen tilanteen pysyttämiseksi.

2. Välitöntä suojaa koskevassa hakemuksessa on mahdollista hakea

a) lykkäävää vaikutusta

– –”

Hallituksen asetus 301/2007

- 58 Turvapaikkaoikeutta koskevan lain täytäntöönpanosta annetun hallituksen asetuksen 301/2007. (XI. 9.) (a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (Magyar Közlöny 2007/151) 33 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että erityiskohtelua tarvitseva turvapaikanhakija pääsee vastaanottokeskuksessa erillismajoitukseen, jos tämä on perusteltua, kun hänen henkilökohtainen tilanteensa otetaan huomioon.

2. Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen on – mahdollisuuksien mukaan – varmistettava myös siinä tapauksessa, että erityiskohtelua tarvitseva henkilö pääsee erillismajoitukseen.”

- 59 Asetuksen 34 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sen lisäksi, mitä 26 ja 27 §:ssä säädetään, erityiskohtelua tarvitsevilla turvapaikanhakijoilla on – siltä osin kuin se on tarpeen heidän henkilökohtaisen tilanteensa kannalta ja myös lääketieteellisen asiantuntijalausunnan perusteella – oikeus saada ilmaiseksi terveydenhoitopalveluja, jotka ovat oikeutettuja heidän terveydentilansa perusteella, kuntoutustoimenpiteitä, psykologista hoitoa, mukaan lukien kliinisen psykologian hoito, sekä psykoterapeuttista hoitoa.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 60 Komissio lähetti Unkarille 11.12.2015 virallisen huomautuksen, jossa se väitti kyseisen jäsenvaltion jättäneen noudattamatta muiden muassa direktiivin 2013/32 46 artiklan 1, 3, 5 ja 6 kohtaa.
- 61 Unkari väitti vastauksessaan viralliseen huomautukseen, että sen säännöstö oli unionin oikeuden mukainen.
- 62 Unkari antoi 7.3.2017 vuoden 2017 lain nro XX. Komission mielestä tämä laki oli omiaan lisäämään niitä huolia, jotka jo oli esitetty virallisessa huomautuksessa.
- 63 Niinpä komissio lähetti 18.5.2017 Unkarille täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se väitti tämän jäsenvaltion jättäneen noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan, direktiivin 2013/32 3, 6 ja 7 artiklan, 24 artiklan 3 kohdan, 31 artiklan 8 kohdan, 33, 38 ja 43 artiklan ja 46 artiklan 1, 3, 5 ja 6 kohdan sekä direktiivin 2013/33 2, 8, 9 ja 11 artiklan ja 17 artiklan 2 kohdan, luettuina yhdessä tämän direktiivin 2 artiklan g alakohdan ja 17 artiklan 3 ja 4 kohdan kanssa, ja perusoikeuskirjan 6, 18 ja 47 artiklan mukaisia velvoitteitaan.
- 64 Unkari vastasi täydentävään viralliseen huomautukseen 18.7.2017 päivätyllä kirjeellä, minkä jälkeen se täydensi vastaustaan 2.10. ja 20.11.2017. Kyseinen jäsenvaltio totesi säännöstönsä olevan unionin oikeuden mukainen, mutta muutti sitä kuitenkin tietyiltä erityisiltä osin.
- 65 Komissio lähetti 8.12.2017 Unkarille perustellun lausunnon, joka annettiin tälle tiedoksi samana päivänä ja jossa komissio totesi kyseisen jäsenvaltion jättäneen noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan, direktiivin

2013/32 3 ja 6 artiklan, 24 artiklan 3 kohdan, 43 artiklan ja 46 artiklan 3, 5 ja 6 kohdan ja direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdan sekä 8, 9 ja 11 artiklan, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 6, 18 ja 47 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan

- rajatessaan muutoksenhakumenettelyssä, joka kohdistetaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätökseen, direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tutkinnan tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin, jotka on tutkittu päätöksen tekemisen yhteydessä
 - jättäessään direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan saattamatta osaksi kansallista oikeuttaan ja antaessaan säännöksiä, joilla poiketaan kansainvälisen suojelun hakijoiden tekemän muutoksenhaun ”automaattista lykkäävää vaikutusta” koskevasta pääsäännöstä tilanteissa, jotka eivät kuulu mainitun direktiivin 46 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan
 - pakkosiirtäessään Unkarin alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset raja-aidan toiselle puolelle noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä menettelyjä ja takeita
 - säätäessään, että turvapaikkahakemus on jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle henkilökohtaisesti ja yksinomaan kauttakulkualueella
 - säätäessään, että kaikkiin turvapaikanhakijoihin alle 14-vuotiaita ilman huoltajaa olevia alaikäisiä lukuun ottamatta on sovellettava menettelyä, jonka tuloksena heidät on pidettävä säilössä koko turvapaikkamenettelyn ajan laitoksissa kauttakulkualueella, jolta he voivat poistua vain Serbiaan, ja jättäessään tällaisen säilössä pitämisen osalta noudattamatta asianmukaisia takeita
 - lyhentäessään ensimmäisessä asteessa tehtyjen hylkäävien turvapaikkapäätösten valvontaa koskevan muutoksenhaun määräajan kahdeksasta kolmeen vuorokauteen.
- 66 Unkari vastasi komission perusteltuun lausuntoon 8.2.2018 ja toisti, että se katsoi säännöstönsä olevan unionin oikeuden mukainen.
- 67 Komissio ei ollut vakuuttunut Unkarin esittämistä huomautuksista, joten se päätti 21.12.2018 nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

Alustavat huomautukset

- 68 Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (tuomio 28.1.2020, komissio v. Italia (Maksuviivästysten torjumista koskeva direktiivi), C-122/18, EU:C:2020:41, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sitä, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty väitetyllä tavalla noudattamatta vai ei, on siis arvioitava kyseisenä päivänä voimassa olleen kansallisen lainsäädännön perusteella (ks. vastaavasti tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat verkot), C-543/17, EU:C:2019:573, 23 ja 24 kohta).

- 69 Unkari vahvisti istunnossa, että komission sille osoittamassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 8.2.2018 vuoden 2017 lain nro XX säännöksiä sovellettiin koko Unkarin alueella, ja hallituksen asetuksen, jolla oli julistettu koko Unkarin alueelle turvapaikkalaissa tarkoitettu ”laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne”, soveltamista oli jatkettu ainakin kyseiseen päivään saakka.
- 70 Tästä seuraa, että tutkiessaan, soveltuuko Unkarin säännöstö yhteen niiden unionin oikeuden määräysten ja säännösten kanssa, joita Unkari on komission mielestä rikkonut, unionin tuomioistuimen on otettava huomioon muutokset, jotka kyseiseen säännöstöön on tehty vuoden 2017 lailla nro XX.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee pääsyä kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn

Asianosaisten lausumat

- 71 Komission mielestä Unkari on rikkonut direktiivin 2013/32 3 ja 6 artiklaa vaatiessaan, että turvapaikkahakemus on jätettävä henkilökohtaisesti ja yksinomaan Röszen (Unkari) ja Tompan (Unkari) kauttakulkualueilla, joille pääsyä Unkarin viranomaiset ovat voimakkaasti rajoittaneet.
- 72 Tältä osin komissio huomauttaa ensinnäkin, että kun laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne on julistettu, vuoden 2017 lailla nro XX käyttöön otettu turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentti edellyttää lähtökohtaisesti, että kukin turvapaikkahakemus jätetään henkilökohtaisesti Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla Serbian ja Unkarin välisellä rajalla.
- 73 Komissio väittää lisäksi, että Unkarin viranomaiset sallivat vain hyvin rajallisen määrän henkilöitä tulla päivittäin kummallekin kauttakulkualueelle. Komission mukaan on siten osoitettu, että 23.1.2018 lähtien vain yksi henkilö päivässä on voinut tulla kummallekin kyseisistä kauttakulkualueista, minkä seurauksena asianomaiset joutuvat odottamaan useita kuukausia ennen kuin he pääsevät jommallekummalle alueelle tehdäkseen siellä hakemuksen kansainvälisestä suojelusta.
- 74 Pääsy jommallekummalle eli Röszen tai Tompan kauttakulkualueelle perustuu epäviralliseen jonotuslistaan, jonka ”yhteisöä johtavat henkilöt” toimittavat Unkarin viranomaisille. Koska maakaistaleella, joka erottaa Serbian ja Unkarin välisen rajan näistä kauttakulkualueista, ei ole mitään infrastruktuuria, vain harvat henkilöt jaksavat odottaa näiden alueiden sisääntulopaikan edessä, joten suurin osa heistä oleskelee lähistön serbialaisissa kylissä.
- 75 Komissio huomauttaa toiseksi, että direktiivin 2013/32 3 ja 6 artiklasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kukin henkilö, joka haluaa saada kansainvälistä suojelua, voi tehdä tästä hakemuksen niiden alueella ja että henkilöllä on niiden alueelle saavuttuaan pääsy kyseisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn. Tämä vaatimus pätee riippumatta kolmannelta maasta, jonka alueen kautta hakija pääsee jäsenvaltion rajalle.
- 76 Komissio väittää, että salliessaan vain Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla olevien henkilöiden tehdä ja rekisteröidytään hakemus kansainvälisestä suojelusta ja rajoittaessaan erittäin voimakkaasti pääsyä kyseisille alueille Unkari ei anna rajoillaan oleville henkilöille mahdollisuutta tehdä hakemusta kansainvälisestä suojelusta ja saada tällainen hakemus rekisteröidyksi direktiivissä 2013/32 säädetyssä määräajassa.

- 77 Komissio katsoo, että jonottavien henkilöiden tarkasta lukumäärästä riippumatta järjestelmä, jonka mukaan direktiivin 2013/32 6 artiklassa myönnetty oikeus rekisteröintiin edellyttää hakemuksen tekemistä sellaisessa tietyssä paikassa, johon pääsyä on rajoitettu pitkäaikaisesti, ei täytä mainitussa artiklassa säädettyä sitä vaatimusta, jonka mukaan menettelyyn on taattava pääsy riittävän nopeasti.
- 78 Unkari vastaa ensinnäkin, että kansainvälisen suojelun hakijoilla ei ole oikeutta valita turvapaikkamaataan ja että osa sen rajoilla ilmoittautuvista henkilöistä ei pakene heitä suoraan uhkaavaa vainoa.
- 79 Lisäksi on otettava huomioon paitsi direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohta myös tämän artiklan 2 ja 3 kohta, joista ilmenee, että unionin lainsäätäjä sallii jäsenvaltioiden vaatia, että kansainvälisen suojelun hakija jättää hakemuksensa määrätyssä paikassa henkilökohtaisesti, mikä merkitsee välttämättä sitä, että voi olla mahdotonta, että samanaikaisesti jätetään erittäin suuri määrä hakemuksia.
- 80 Direktiivissä 2013/32 ei myöskään määritetä niiden paikkojen lukumäärää, joissa kunkin jäsenvaltion on taattava mahdollisuus turvapaikkahakemusten jättämiseen. Unkarin mukaan sen alueella oli perustellussa lausunnossa asetetun määrääjän päättyessä kaksi kauttakulkualuetta, joista toinen sijaitsi Röszkessä ja toinen Tompassa kansainvälisen suojelun hakijoiden käyttämällä reitillä ja joilla oli mahdollista jättää tällaisia hakemuksia. Lisäksi suurin osa Unkariin laittomasti tulevista henkilöistä yrittää ylittää Serbian ja Unkarin välisen rajan näiden kauttakulkualueiden läheisyydessä, joten näiltä henkilöiltä voitiin kohtuudella odottaa, että he jättäisivät hakemuksensa kyseisillä kauttakulkualueilla.
- 81 Unionin oikeus ei siis ole esteenä turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentille, jota sitä paitsi sovelletaan vain julistettaessa ”laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne”.
- 82 Unkari huomauttaa lisäksi, että tällainen kriisitilanne voidaan julistaa muun muassa siksi, että se on yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta koskevien kansallisten vaatimusten vuoksi perusteltua. Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, että Unkarissa tehtiin vuonna 2018 yli 17 000 laittomaan maahantuloon liittyvää rikosta. Velvollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kauttakulkualueilla vahvistaa siten ihmiskaupan torjunnan tehokkuutta ja täyttää vaatimuksen suojella Schengen-alueen rajoja.
- 83 Lisäksi turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentissa säädetään poikkeuksista velvollisuuteen jättää turvapaikkahakemus kyseisillä kauttakulkualueilla. Unkarin alueella laillisesti oleskelevat henkilöt voivat siten jättää hakemuksensa missä tahansa paikassa Unkarin alueella.
- 84 Unkari väittää myös, että heti kun hakemus on jätetty asianomaisella kauttakulkualueella, menettely aloitetaan yleisten sääntöjen mukaisesti. Turvapaikkalain 32/D §:ssä taataan siten, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen aloittaa tämän menettelyn välittömästi hakemuksen tekemisen jälkeen. Kyseinen hakemus siis rekisteröidään välittömästi sen jälkeen, kun hakemus on tehty asianomaisella kauttakulkualueella, tai joka tapauksessa viimeistään 24 tunnin kuluessa direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.
- 85 Unkari kiistää toiseksi sen, että pääsyä kauttakulkualueille olisi rajoitettu. Lisäksi on niin, että vaikka Unkarin viranomaiset ovat tietoisia käytännöstä, jonka mukaan Serbiassa turvapaikkamenettelyyn pääsevät tai tässä kolmannessa valtiossa apua saavat turvapaikanhakijat ilmoittautuvat kyseisten kauttakulkualueiden edessä tietyssä järjestyksessä sellaisten listojen

mukaisesti, jotka he itse, Serbian viranomaiset ja tietyt organisaatiot ovat laatineet, Unkarin viranomaiset eivät voi mitenkään vaikuttaa näin päätettyyn järjestykseen eivätkä ne osallistu tällaisten listojen laatimiseen eivätkä myöskään käytä niitä.

- 86 Unkari toteaa lopuksi, että toisin kuin komissio väittää, se, ettei Röszen ja Tompan kauttakulkualueiden sisäänpääsypaikan edessä ole pitkiä jonoja, selittyy sillä, että asianomaiset henkilöt jo ovat tai olivat turvapaikkamenettelyn kohteena Serbiassa ja saavat apua tässä kolmannessa valtiossa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 87 Ensimmäisessä kanneperusteessaan komissio väittää pääasiallisesti, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32 3 ja 6 artiklaa, koska se on sallinut vain hyvin pienen määrän henkilöitä tulla päivittäin Serbiasta Röszen ja Tompan kauttakulkualueille, jotka sijaitsevat Serbian ja Unkarin välisen rajan välittömässä läheisyydessä, vaikka kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tehdä vain henkilökohtaisesti ja vain näillä kauttakulkualueilla.
- 88 Ensinnäkin on huomattava ensiksi, että direktiivin 2013/32 3 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla, tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.
- 89 Toiseksi direktiivin 6 artiklan, jonka otsikko on ”Pääsy menettelyyn”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että kun henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään tällaiset hakemukset, rekisteröinti tapahtuu kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä. Saman direktiivin 6 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään, että jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään muille viranomaisille, jotka todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia mutta jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että rekisteröinti tapahtuu kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.
- 90 Näin tehdessään unionin lainsäätäjä on omaksunut laajan käsityksen viranomaisista, jotka eivät ole toimivaltaisia rekisteröimään kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia mutta jotka voivat kuitenkin vastaanottaa tällaisia hakemuksia direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Niinpä kansallista viranomaista on lähtökohtaisesti pidettävä kyseisen kaltaisena viranomaisena, jos on todennäköistä, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tekee sille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Viranomainen, joka todennäköisesti vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 57–59 kohta). Lisäksi direktiivin 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa mainitaan nimenomaisesti tällaisina viranomaisina poliisi, rajavartijat, maahanmuuttoviranomaiset ja säilöönottoyksiköiden henkilöstö.
- 91 Kolmanneksi on niin, että kun direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä määräaikoja on käytännössä erittäin vaikea noudattaa sen takia, että suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua, saman direktiivin 6 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti rekisteröidä kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset kymmenen työpäivän kuluessa niiden tekemisestä.

- 92 Neljänneksi on lisättävä, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan henkilöillä, jotka ovat tehneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on oltava tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian, mutta jäsenvaltiot voivat edellyttää, että tällainen hakemus jätetään henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta edellä mainittua oikeutta.
- 93 Edellä esitetystä seuraa, että jäsenvaltioiden on yleensä rekisteröitävä direktiivin 2013/32 6 artiklassa säädettyssä määräajassa kaikki kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kyseisen direktiivin soveltamisalalla kansallisille viranomaisille tekemät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ja niiden on tämän jälkeen varmistettava, että asianomaisilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksensa mahdollisimman pian (ks. vastaavasti tuomio 25.1.2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, 76 kohta).
- 94 On kuitenkin korostettava toiseksi, että – kuten komissio vahvisti istunnossa – sen ensimmäinen kanneperuste ei koske kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti- tai jättämismenettelyä sellaisenaan vaan yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden mukaisesti tällainen hakemus on ensin voitava tehdä Unkarin viranomaisille.
- 95 Tältä osin on huomattava, että ensinnäkin direktiivin 2013/32 7 artiklasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on taattava jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omissa nimissään tai kolmannen henkilön välityksellä.
- 96 Tässä 7 artiklassa, luettuna yhdessä tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdan kanssa, myönnetään siis kullekin kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, myös jäsenvaltion rajoilla tai sen kauttakulkualueilla. Tältä osin on huomattava, että vaikka onkin totta, kuten Unkari huomauttaa, että mainitun direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioiden sallitaan vaatia kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämistä määrättyssä paikassa, missään saman direktiivin säännöksessä ei säädetä samankaltaisesta säännöstä siltä osin kuin kyse on kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tekemisestä.
- 97 Lisäksi tällainen hakemus katsotaan tehdyn heti, kun asianomainen henkilö on ilmaissut jollekin direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista viranomaisista halunsa saada kansainvälistä suojelua, eikä tämän halun ilmaisemisen edellytykseksi saada asettaa minkäänlaista hallinnollista muodollisuutta (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Viranomainen, joka todennäköisesti vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 93 ja 94 kohta).
- 98 Direktiivin 2013/32 6 artiklasta siis ilmenee, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin kyseisessä artiklassa tarkoitetuista viranomaisista ilmaisemalla yhdelle näistä halunsa saada kansainvälistä suojelua.
- 99 Toiseksi on korostettava, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen jollekin direktiivin 2013/32 6 artiklassa tarkoitetuista viranomaisista on olennainen vaihe kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyssä.

- 100 Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö nimittäin saa direktiivin 2013/32 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettun kansainvälisen suojelun hakijan aseman heti, kun hän tekee tällaisen hakemuksen (tuomio 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Viranomaisen, joka todennäköisesti vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 92 kohta).
- 101 Lisäksi määräaika, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on rekisteröitävä, alkaa kulua kyseisen hakemuksen tekemispäivästä direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja hakijalle on annettava mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa mahdollisimman pian, kuten mainitun direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään. On vielä korostettava, että tämän hakemuksen jättämisestä alkaa kulua määräaika, jossa määrittävän viranomaisen on saman direktiivin 31 artiklan mukaisesti lähtökohtaisesti ratkaistava hakemus kansainvälisestä suojelusta.
- 102 Oikeus tehdä tällainen hakemus on siis edellytyksenä sille, että tosiasiallisesti kunnioitetaan oikeuksia siihen, että kyseinen hakemus rekisteröidään ja voidaan jättää ja tutkia direktiivissä 2013/32 säädetyissä määräajoissa, ja viime kädessä turvapaikkaoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 18 artiklassa, tehokkuudelle.
- 103 Niinpä jäsenvaltio ei voi aiheuttomasti viivästyttää hetkeä, jolloin asianomaiselle henkilölle annetaan mahdollisuus tehdä hakemuksensa kansainvälisestä suojelusta, sillä muuten se jättää kyseisen direktiivin 6 artiklan tehokkaan vaikutuksen huomiotta.
- 104 Kolmanneksi on muistutettava, että kyseisen direktiivin varsinainen tavoite ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan tavoite on tosiasiallisen, helpon ja nopean pääsyn takaaminen kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn (tuomio 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Viranomaisen, joka todennäköisesti vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 82 kohta).
- 105 Lisäksi tämä tavoite vahvistetaan saman direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa. Tämän säännöksen tarkoituksena nimittäin on helpottaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tekemistä velvoittamalla jäsenvaltiot muun muassa antamaan kullekin rajanylityspaikalla, mukaan lukien ulkorajoilla sijaitseva kauttakulkualue, olevalle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle tietoa mahdollisuudesta tehdä tällainen hakemus, kun on merkkejä siitä, että kyseinen henkilö mahdollisesti haluaa tehdä tällaisen hakemuksen.
- 106 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2013/32 6 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus taata, että asianomaiset henkilöt voivat käyttää tehokkaasti oikeutta tehdä hakemus kansainvälisestä suojelusta, myös niiden rajoilla, heti kun nämä ilmaisevat halunsa siihen, ja asia on näin, jotta hakemus rekisteröidään sekä voidaan jättää ja tutkia kyseisessä direktiivissä säädetyjä määräaikoja tosiasiallisesti noudattaen.
- 107 On tutkittava, onko Unkari noudattanut tällaista vaatimusta nyt käsiteltävässä asiassa.
- 108 Kyseinen jäsenvaltio vahvistaa tältä osin, että turvapaikkalain 80/J §:ssä kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt, jotka Serbiasta saapuessaan haluavat päästä Unkarissa kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, velvoitetaan paitsi jättämään myös tekemään kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa jommallakummalla eli Röszken tai Tompan kauttakulkualueella.

- 109 Unkari on siten täsmentänyt huomautuksissaan, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröimiselle säädetyn määräajan kulumisen ei voi alkaa niin kauan kuin kansainvälisen suojelun hakijat eivät ole tulleet jommallekummalle kauttakulkualueelle. Tästä seuraa, että he voivat tehdä hakemuksensa vain kyseisillä alueilla, minkä Unkari lisäksi vahvisti istunnossa.
- 110 Tämä alustava täsmennys huomioon ottaen on tutkittava, ovatko Unkarin viranomaiset rajoittaneet, kuten komissio väittää, jyrkästi niiden henkilöiden määrää, joiden käytännössä sallitaan tulla päivittäin kummallekin kauttakulkualueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiseksi siellä.
- 111 Tältä osin on palautettava mieleen ensinnäkin, että hallintokäytäntö voi olla jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena silloin, kun kyseinen käytäntö täyttää tietyt vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset (ks. mm. tuomio 9.5.1985, komissio v. Ranska, 21/84, EU:C:1985:184, 13 kohta ja tuomio 5.9.2019, komissio v. Italia (Xylella fastidiosa -bakteeri), C-443/18, EU:C:2019:676, 74 kohta).
- 112 Lisäksi komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja esitettävä unionin tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyyssvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (ks. mm. tuomio 27.4.2006, komissio v. Saksa, C-441/02, EU:C:2006:253, 48 kohta ja tuomio 2.5.2019, komissio v. Kroatia (Biljane Donjen kaatopaikka), C-250/18, ei julkaistu, EU:C:2019:343, 33 kohta). Vasta sitten, kun komissio on esittänyt riittävästi näyttöä tietyistä tosiasiallisesta tilanteesta vastaajana olevan jäsenvaltion alueella, tämän jäsenvaltion on esitettävä näitä tietoja ja niistä tehtäviä päätelmiä koskeva yksityiskohtainen vastanäyttö (ks. mm. tuomio 26.4.2005, komissio v. Irlanti, C-494/01, EU:C:2005:250, 44 kohta ja tuomio 28.3.2019, komissio v. Irlanti (Jätevesien keräys- ja käsittelyjärjestelmä), C-427/17, ei julkaistu, EU:C:2019:269, 39 kohta).
- 113 Silloin, kun on erityisesti kyse kansallisen säännöksen täytäntöönpanoa koskevasta väitteestä, unionin tuomioistuin on katsonut, että jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osoittaminen edellyttää, että esitettävä näyttö on luonteeltaan erityistä verrattuna siihen, joka tavallisesti otetaan huomioon sellaisen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, joka koskee ainoastaan kansallisen säännöksen sisältöä, ja näin ollen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan näyttää toteen ainoastaan sen käytännön riittävän dokumentoidulla ja yksityiskohtaisella osoittamisella, josta kansallisia viranomaisia ja/tai tuomioistuimia arvostellaan ja josta kyseessä oleva jäsenvaltio on vastuussa (tuomio 27.4.2006, komissio v. Saksa, C-441/02, EU:C:2006:253, 49 kohta ja tuomio 9.7.2015, komissio v. Irlanti, C-87/14, EU:C:2015:449, 23 kohta).
- 114 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, komissio on nyt käsiteltävässä asiassa liittänyt kannekirjelmäänsä useita kertomuksia, jotka tukevat sen väitettä, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt, jotka halusivat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla toimiville viranomaisille, joutuivat odottamaan useita kuukausia sen Unkarin viranomaisten vakiintuneen ja yleisen käytännön seurauksena, jota sovellettiin vielä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 8.2.2018 ja jossa oli kyse siitä, että pääsy kyseiselle kahdelle kauttakulkualueelle sallittiin vain huomattavan rajalliselle määrälle henkilöitä päivässä.

- 115 Komissio liitti kannekirjelmäänsä kolme Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) kertomusta, joista yhden mukaan Unkarin viranomaiset päättivät jo lokakuusta 2015 lähtien rajoittaa sitä päivittäistä henkilömäärää, jonka sallittiin tulla Röszken ja Tompan kauttakulkualueille. Näistä kolmesta kertomuksesta ilmenee myös, että näille kauttakulkualueille sallittu päivittäinen henkilömäärä väheni asteittain ja jatkuvasti niin, että vuoden 2018 aikana kummallekin kauttakulkualueelle sai tulla ainoastaan kaksi henkilöä päivässä. Tältä osin on lisättävä, että kyseiset kertomukset ovat erityisen merkityksellisiä, kun otetaan huomioon tehtävä, joka UNHCR:lle on osoitettu pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 137, nro 2545 (1954)) ja jota noudattaen unionin oikeuden turvapaikkasääntöjä on tulkittava (ks. vastaavasti tuomio 23.5.2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 116 Lisäksi samoihin kertomuksiin sisältyvät tiedot täsmäävät suurelta osin niiden huomautusten kanssa, jotka on esitetty kahdessa kannekirjelmään liitetystä vuoden 2017 kertomuksessa, jotka ovat peräisin yhtäältä muuttoliikkeitä ja pakolaisia käsittelevältä Euroopan neuvoston pääsihteerin erityisedustajalta ja toisaalta kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen estämiseksi perustetulta eurooppalaiselta komitealta ja joihin komissio samoin tukeutuu.
- 117 Kannekirjelmään liitetystä UNHCR:n kertomuksista ilmenee lisäksi, että siitä, että Unkarin viranomaiset vahvistivat enimmäismäärän sille, kuinka monen henkilön sallittiin tulla päivittäin Röszken ja Tompan kauttakulkualueille, seurasi, että Serbiassa Serbian ja Unkarin välisen rajan välittömässä läheisyydessä olleet kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt, jotka halusivat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Unkarissa, joutuivat odottamaan koko ajan kauemmin, ja odotusaika oli vuoden 2018 helmikuussa yli 11 kuukautta.
- 118 Tästä seuraa, että komissio on osoittanut riittävän dokumentoidusti ja yksityiskohtaisesti, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 8.2.2018 Unkarin viranomaisilla oli vakiintunut ja yleinen hallintokäytäntö, jonka tarkoituksena oli rajoittaa Röszken ja Tompan kauttakulkualueille pääsyä järjestelmällisesti ja niin jyrkästi, että kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille, jotka Serbiasta saapuessaan halusivat päästä Unkarissa kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, oli käytännössä lähes mahdotonta tehdä Unkarissa hakemus kansainvälisestä suojelusta.
- 119 Tällainen hallintokäytäntö ei sovellu yhteen direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdasta johtuvien vaatimusten kanssa.
- 120 Yksikään Unkarin esittämistä argumenteista ei voi kyseenalaistaa tätä päätelmää.
- 121 Tältä osin on huomattava aluksi, että kyseinen jäsenvaltio tosin kiistää sen, että hallinnollisilla määräyksillä oli tarkoitus rajoittaa niiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten päivittäistä määrää, jotka voitiin tehdä sekä Röszken että Tompan kauttakulkualueella.
- 122 On kuitenkin niin, että sen lisäksi, että tällainen väite on nimenomaisesti ristiriidassa tämän tuomion 115 ja 116 kohdassa mainittujen kertomusten kanssa, Unkari ei ole selittänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla sitä, miksi tällaisten määräysten oletetusta puuttumisesta huolimatta oli laadittu jonotuslistoja, joiden olemassaolon se on myöntänyt, sen järjestyksen

vahvistamiseksi, jossa Serbiassa Röszen ja Tompan kauttakulkualueiden välittömässä läheisyydessä olleet henkilöt, jotka halusivat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jommallakummalla kauttakulkualueella, voisivat päästä sille.

- 123 Tältä osin on katsottava, että vaikka Unkarin viranomaiset eivät olisikaan – kuten Unkari väittää – osallistuneet kyseisten listojen laatimiseen eivätkä myöskään vaikuttaneet näillä listoilla täten vahvistettuun kauttakulkualueille pääsyä koskeneeseen järjestykseen, on silti niin, että jo näiden listojen olemassaoloa on pidettävä tämän tuomion 118 kohdassa todetun käytännön väistämättömänä seurauksena.
- 124 Menestystä ei voi myöskään se Unkarin argumentaatio, jonka mukaan merkittävien jonojen vähittäinen häviäminen kyseisten kauttakulkualueiden sisääntulopaikan edestä osoittaa, ettei näille kauttakulkualueille tuloa ole rajoitettu mitenkään.
- 125 On nimittäin riidatonta, että maakaistaleella, joka erottaa Serbian ja Unkarin välisen rajan Röszen ja Tompan kauttakulkualueiden sisääntuloportista, ei ole käytettävissä mitään infrastruktuuria, joten siellä on äärimmäisen vaikeaa pysyä pitkään. Kuten komissio on perustellusti korostanut, sen kannekirjelmänsä liitteenä toimittamista kertomuksista voidaan lisäksi päätellä, että jonot kummankin kauttakulkualueen sisääntulopaikan edessä ovat lyhentyneet tämän tuomion 122 kohdassa mainittujen jonotuslistojen ilmenemispäivästä lähtien, koska Serbian viranomaiset ovat tuoneet vain ne henkilöt, jotka ovat näillä listoilla kärjessä, maakaistaleelle, joka erottaa Serbian ja Unkarin välisen rajan asianomaisen kauttakulkualueen sisääntuloportista, sitä päivää edeltävänä päivänä, jona näiden henkilöiden odotetaan voivan päästä kyseiselle kauttakulkualueelle.
- 126 Tästä seuraa, että merkittävien jonojen häviäminen Röszen ja Tompan kauttakulkualueiden sisääntulopaikan edestä ei voi kyseenalaistaa toteamusta, jonka mukaan Unkarin viranomaiset ovat päättäneet rajoittaa jyrkästi pääsyä näille alueille.
- 127 Lopuksi on todettava, että vaikka muun muassa siitä varmistuminen, että ulkorajat ylitetään laillisesti, on kyllä jäsenvaltioiden asiana asetuksen 2016/399 mukaisesti, kuten Unkari muistuttaa, tällaisen velvollisuuden noudattaminen ei kuitenkaan voi oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta direktiivin 2013/32 6 artiklaa.
- 128 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32 6 artiklan, luettuna yhdessä sen 3 artiklan kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt, että sellaisilta kolmansien maiden kansalaisilta tai kansalaisuudettomilta henkilöiltä, jotka Serbiasta saapuessaan haluavat päästä Unkarin alueella kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, peräisin olevat hakemukset kansainvälisestä suojelusta voidaan tehdä vain Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla, mutta samalla omaksunut vakiintuneen ja yleisen hallintokäytännön, jossa rajoitetaan jyrkästi niiden hakijoiden määrää, joiden sallitaan tulla päivittäin näille kauttakulkualueille.

Toinen ja kolmas kanneperuste, jotka koskevat kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönottoa

Asianosaisten lausumat

– Toinen kanneperuste

- 129 Toisessa kanneperusteessaan komissio väittää Unkarin jättäneen noudattamatta direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohtaa ja 43 artiklaa.
- 130 Ensinnäkin komissio korostaa ensiksi, että direktiivin 2013/32 26 artiklassa ilmaistaan pääsääntö, jonka mukaan kansainvälisen suojelun hakijaa ei saa ottaa säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on tehnyt hakemuksen kansainvälisestä suojelusta. On totta, että kyseisen direktiivin 43 artiklassa jäsenvaltioiden sallitaan soveltaa tältä osin erityissääntöjä silloin, kun ne ottavat käyttöön rajamenettelyjä, mutta niiden on kuitenkin tällaisessa tapauksessa noudatettava kyseisessä 43 artiklassa säädettyjä vaatimuksia. Komission mielestä vuoden 2017 laissa nro XX otettiin käyttöön uusia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa mainitun 43 artiklan kanssa.
- 131 Niinpä turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettely on toimitettava kokonaisuudessaan kauttakulkualueella, toisin kuin kyseisessä 43 artiklassa säädetään.
- 132 Kyseisessä 80/J §:n 5 momentissa ei myöskään rajoiteta rajamenettelyn kestoa neljään viikkoon, kuten direktiivin 2013/32 43 artiklassa edellytetään.
- 133 Komissio katsoo toiseksi, ettei myöskään direktiivin 2013/32 II lukuun sisältyviä erityisiä menettelyllisiä takeita ole noudatettu. Näin ollen ”asianmukaista tukea”, jota tällaisia erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien henkilöiden on kyseisen direktiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaan saatava, ei varmisteta turvapaikkalain 80/J §:ssä säädetyn menettelyn aikana, koska vuoden 2017 lailla nro XX on laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen tapauksessa keskeytetty turvapaikkalain niiden säännösten soveltaminen, joiden nojalla rajamenettelyjä ei sovelleta tällaisia erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseviin hakijoihin.
- 134 Komission mukaan turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa asetetaan siis direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan ja 43 artiklan vastaisesti hakijoille velvollisuus jäädä asianomaiselle kauttakulkualueelle neljän viikon määräajan jälkeenkin, jotta heidän hakemuksensa tutkitaan kattavasti, rajaamatta tätä tutkintaa direktiivin 33 artiklassa säädettyihin tutkimatta jättämistä koskeviin tapauksiin tai direktiivin 31 artiklan 8 kohdassa säädettyissä tapauksissa toteutettavaan aineelliseen tutkintaan ja antamatta ”asianmukaista tukea” henkilöille, jotka tarvitsevat direktiivin 2013/32 II lukuun sisältyviä erityisiä menettelyllisiä takeita.
- 135 Toiseksi komissio katsoo, ettei SEUT 72 artiklassa anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta kieltäytyä unionin oikeuden soveltamisesta vetoamalla yleisesti yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen.
- 136 Komissio huomauttaa tässä yhteydessä, että laajamittaisen maahantulon aiheuttamaa kriisitilannetta ei näytä julistetun Unkarin alueella siirtymäkauden ajaksi.

- 137 Lisäksi unionin lainsäätäjä on ottanut huomioon tilanteen, jossa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua, erityisesti direktiivin 2013/32 6 artiklan 5 kohdassa, 14 artiklan 1 kohdassa, 31 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ja 43 artiklan 3 kohdassa, direktiivin 2013/33 10 artiklan 1 kohdassa ja 18 artiklan 9 kohdassa sekä direktiivin 2008/115 18 artiklassa. Näiden sääntöjen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus valita kiireellisissä tapauksissa joustavia ratkaisuja ja poiketa tietyssä määrin yleisesti sovellettavista säännöistä. Näin ollen laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne, johon Unkari vetoaa, voidaan ratkaista ja on ratkaistava unionin oikeuden puitteissa.
- 138 Unkari vastaa ensinnäkin, että kauttakulkualueilla toimitettavat menettelyt perustuvat direktiivissä 2013/32 säädettyihin yleisiin sääntöihin, joten näiden menettelyjen ei tarvitse olla kyseisen direktiivin rajamenettelyjä koskevan 43 artiklan mukaisia.
- 139 Perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä voimassa olleen säännösten nojalla Röszen ja Tompan kauttakulkualueet ovat pääasiallisesti avoimia, lähellä Serbian ja Unkarin välistä rajaa sijaitsevia vastaanottokeskuksia, joissa turvapaikkahakemusten tutkintamenettely toimitetaan kokonaisuudessaan.
- 140 Toiseksi direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan noudattamisesta Unkari väittää, että turvapaikkalain 4 §:n 3 momentissa säädetään periaatteesta, jonka mukaan tämän lain säännöksiä on sovellettava ottaen huomioon menettelyllistä erityiskohtelua tarvitsevien hakijoiden erityistarpeet. Niinpä turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen kiinnittää jatkuvasti huomiota näiden hakijoiden erityistarpeisiin koko menettelyn ajan. Näiden hakijoiden erityistarpeet otetaan huomioon erityisemmin myös muissa säännöksissä.
- 141 Kolmanneksi Unkari väittää, että se voi SEUT 72 artiklan nojalla joka tapauksessa julistaa laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen ja soveltaa tällaisessa tilanteessa poikkeavia menettelysääntöjä. Kyseinen jäsenvaltio katsoo tältä osin, että johdetun oikeuden säännökset, joihin komissio vetoaa, ovat osoittautuneet riittämättömiksi siihen, että vuoden 2015 kriisistä lähtien vallinnutta tilannetta voidaan hallinnoida asianmukaisesti.

– *Kolmas kanneperuste*

- 142 Komissio väittää Unkarin jättäneen noudattamatta direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdan sekä 8, 9 ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ottaa säilöön kaikki kansainvälisen suojelun hakijat, alle 14-vuotiaita ilman huoltajaa olevia alaikäisiä lukuun ottamatta, koko heidän hakemuksensa tutkintamenettelyn ajaksi noudattamatta tältä osin säädettyjä takeita.
- 143 Komissio huomauttaa ensinnäkin, että hakijoiden pakollinen oleskelu Röszen tai Tompan kauttakulkualueella merkitsee heidän henkilökohtaisen vapautensa niin laajaa rajoitusta, että se on rinnastettava direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuun säilöönottoon.
- 144 Komission mukaan nimittäin nämä kauttakulkualueet ovat suljettuja paikkoja, joista hakijat voivat poistua ainoastaan Serbiaan. Lisäksi turvapaikkalain 80/K §:n 2 momentin d kohdassa säädetään, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen voisi päättää menettelyn, jos hakija poistuisi asianomaiselta kauttakulkualueelta. Hakija ei siis tosiasiallisesti voi poistua vapaasti kyseiseltä alueelta, sillä näin tehdessään hän altistuisi sille riskille, että hänen hakemuksensa käsittely päätetään ja että hän menettää siten mahdollisuuden saada kansainvälistä suojelua.

- 145 Komissio huomauttaa myös, että kansainvälisen suojelun hakijan kauttakulkualueilla viettämä aika on tärkeä tekijä ratkaistaessa, voidaanko oleskelua näillä alueilla pitää säilöönottona. Komissio ilmoittaa edustajiensa todenneen paikan päällä, että tietyt hakijat olivat oleskelleet siellä yli 14 kuukautta.
- 146 Toiseksi komissio väittää, että tällainen säilöönotto on ristiriidassa direktiivin 2013/32 26 artiklan sekä direktiivin 2013/33 8 artiklan 2 ja 3 kohdan, 9 artiklan ja 11 artiklan 2 kohdan kanssa, koska se tehdään pääsääntöisesti, järjestelmällisesti, ilman tapauskohtaista arviointia sekä ilman kirjallisen ja perustellun päätöksen antamista ja koska se koskee myös alaikäisiä, alle 14-vuotiaita alaikäisiä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä lukuun ottamatta.
- 147 Vaikka turvapaikkalain 80/I §:ssä ei suljeta pois sitä, että laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa sovelletaan kansallisia säännöksiä, joilla saatetaan osaksi kansallista oikeutta unionin oikeuden säännökset kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönnotosta, komissio katsoo silti, etteivät tällaiset kansalliset säännökset ole merkityksellisiä kyseisessä tilanteessa siltä osin kuin tässä tilanteessa kaikkien hakijoiden on oleskeltava jommallakummalla kauttakulkualueella lain 80/J §:n 5 momentin mukaisesti.
- 148 Unkari vastaa, etteivät nämä kauttakulkualueet ole säilöönottopaikkoja vaan pääasiallisesti vastaanottokeskuksia, jotka sijaitsevat sen alueella Schengen-alueen ulkorajalla ja jotka on tarkoitettu paikaksi, jossa turvapaikkamenettely toimitetaan unionin oikeuden mukaisesti.
- 149 Kyseinen jäsenvaltio väittää, että henkilö, joka haluaa tulla sen alueelle, voi käyttää rajanylityspaikkaa tulematta kummallekaan kyseisistä kauttakulkualueista, jos hänellä on hallussaan voimassa olevia asiakirjoja. Lisäksi nämä samat kauttakulkualueet on suljettu ainoastaan Unkarin suuntaan Schengen-alueen ulkorajan suojaamiseksi, mutta niillä oleskelevat voivat vapaasti poistua niiltä mennäkseen Serbiaan. Vastaanottokeskuksessa oleskelun kestoa tai siellä vallitsevien olosuhteiden laatua ei myöskään pidä ottaa huomioon selvittäessä, voidaanko siellä oleskelu rinnastaa säilöönottoon.
- 150 Kauttakulkualueelta poistuva hakija ei myöskään välttämättä altistu epäedullisille seurauksille. Unkarin mukaan nimittäin turvapaikkalain 80/K §:n 2 momentin d kohdassa säädetään, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen tekee tällaisessa tapauksessa päätöksen käytettävissään olevien tietojen perusteella tai päättää menettelyn. Niinpä kyseinen viranomainen voi jopa hakijan poissa ollessa ratkaista kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja tarvittaessa hyväksyä sen.
- 151 Turvapaikkahakemuksen jättäminen ei myöskään automaattisesti johda systemaattiseen vapauden menettämiseen, koska turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentin c kohdan mukaan on niin, että Unkarin alueella laillisesti oleskeleva henkilö voi jättää hakemuksensa joutumatta tulemaan jommallakummalle kauttakulkualueelle tai pysymään siellä.
- 152 Huomioon on vielä otettava turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentin b kohta, joka koskee erityisesti henkilöiden, jotka on otettu säilöön, jättämiä turvapaikkahakemuksia. Säilöönottoa ja sen jatkamista koskevista erityissäännöistä puolestaan säädetään kyseisen lain 31/A–31/I §:ssä, ja niissä taataan täysimääräisesti direktiivin 2013/33 säilöönottoa koskevien säännösten noudattaminen.

- 153 Komission edustajien tekemästä tarkastuskäynnistä Unkari korostaa lisäksi, että se koski ainoastaan Röszen kauttakulkualuetta ja ettei voida sulkea pois sitä, että komission edustajien tässä yhteydessä haastattelemaat henkilöt eivät olleet kansainvälisen suojelun hakijoita vaan henkilöitä, jotka olivat ulkomaalaisasioissa toimivaltaisen viranomaisen menettelyn kohteena.
- 154 Unkari väittää lopuksi, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen tekee kaikissa tapauksissa päätöksen majoittamisesta asianomaiselle kauttakulkualueelle, joka on asianomaiselle osoitettu turvapaikkamenettelyn ajaksi direktiivin 2013/33 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi oleskelupaikaksi, ja että tähän päätökseen voidaan hakea muutosta. Lisäksi se, että asianomaisen majoitus ja huolenpito toteutetaan tapauskohtaisesti, ilmenee muun muassa hakijoiden ryhmittelynä asuntoihin kansalaisuuden perusteella, erityisen ruokavalion tarjoamisena samoin kuin kalusteiden ja terveydenhoidon, erityisesti psykologisen hoidon, tarjoamisena.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 155 Toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan, jotka on tutkittava yhdessä, komissio väittää pääasiallisesti, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohtaa ja 43 artiklaa sekä direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohtaa ja 8, 9 ja 11 artiklaa ottaessaan käyttöön kansainvälisen suojelun hakijoiden yleistä säilöönottoa koskevan järjestelmän Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla noudattamatta mainituista säännöksistä johtuvia edellytyksiä ja takeita.
- 156 Aluksi on huomattava, että – toisin kuin Unkari väittää – sillä, että 14.5.2020 annetun tuomion Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367) seurauksena kyseiset kaksi kauttakulkualuetta on suljettu, ei ole merkitystä nyt käsiteltävän kanteen tutkinnan yhteydessä. On nimittäin niin, kuten tämän tuomion 68 kohdassa palautettiin mieleen, että arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyyssvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli komission lähettämässä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli tässä tapauksessa 8.2.2018.

– Säilöönotto Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla

- 157 Turvapaikkalain 80/J §:n 1, 5 ja 6 momentista ilmenee, että kunkin sellaisen kansainvälisen suojelun hakijan, jolla ei jo ole oleskelulupaa Unkarin alueella, on pysyttävä jommallakummalla eli joko Röszen tai Tompan kauttakulkualueella koko hakemuksensa käsittelyn ajan ja tarvittaessa jopa sellaisen tuomioistuinkäsittelyn ajan, jonka kohteena on hakemuksen mahdollisen hylkäyspäätöksen riitauttamiseksi tehdyn muutoksenhaun käsittely, ellei asianomainen ole alle 14-vuotias ilman huoltajaa oleva alaikäinen tai ellei hän jo ole kyseisen lain 80/J §:n 1 momentissa tarkoitetun säilöönottotoimenpiteen tai hänen henkilökohtaista vapauttaan rajoittavan toimenpiteen kohteena.
- 158 Unkari kuitenkin kiistää komission väitteen, jonka mukaan tällainen velvollisuus pysyä jommallakummalla kauttakulkualueella merkitsee direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettua säilöönottoa.
- 159 Tältä osin on huomattava, että mainitussa säännöksessä tarkoitettu kansainvälisen suojelun hakijan säilöönotto on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jolla tarkoitetaan kutakin pakkokeinoja, jolla kyseiseltä hakijalta viedään hänen liikkumisvapautensa ja jolla hänet eristetään

muusta väestöstä määräämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 223 kohta).

- 160 Nyt käsiteltävässä asiassa kannekirjelmästä ja siihen liitetyistä asiakirjoista ilmenee, että kansainvälisen suojelun hakijoiden, joiden oleskelupaikkana on Röszen tai Tompan kauttakulkualue, on pysyttävä jatkuvasti asianomaisella kauttakulkualueella, jonka ympärillä on aita ja päällä piikkilangoitus. Kyseiset hakijat majoitetaan kontteihin, joiden pinta-ala on enintään 13 m². He eivät voi olla yhteydessä asianomaisen kauttakulkualueen ulkopuolisiin henkilöihin asianajajaansa lukuun ottamatta, ja heidän liikkumistaan alueen sisällä rajoitetaan ja sitä valvovat kyseisellä kauttakulkualueella ja sen välittömässä läheisyydessä jatkuvasti olevat järjestyksenpidosta vastaavat henkilöt.
- 161 Unkari ei kiistä näitä seikkoja.
- 162 Tästä seuraa, että – kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 134 kohdassa – kansainvälisen suojelun hakijoiden sijoittaminen Röszen ja Tompan kauttakulkualueille ei eroa säilöönottojärjestelmästä.
- 163 Unkarin esittämä argumentaatio, jonka mukaan nämä hakijat voivat vapaasti poistua asianomaiselta kauttakulkualueelta Serbiaan, ei voi kyseenalaistaa tällaista arviointia.
- 164 Yhtäältä nimittäin – ja ilman, että unionin tuomioistuimen asiana olisi nyt käsiteltävän asian yhteydessä lausua siitä, onko Serbian viranomaisten menettely Euroopan yhteisön ja Serbian tasavallan välisen luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamista koskevan sopimuksen, joka on liitetty 8.11.2007 tehtyyn neuvoston päätökseen 2007/819/EY (EUVL 2007, L 334, s. 45), mukaista – on huomattava, että kyseisten kansainvälisen suojelun hakijoiden mahdollinen tulo Serbiaan olisi mitä todennäköisimmin tämän kolmannen valtion mielestä lainvastaista, joten he altistuisivat siellä seuraamuksille. Niinpä Röszen ja Tompan kauttakulkualueille sijoitetuilla kansainvälisen suojelun hakijoilla ei muun muassa tästä syystä voida katsoa olevan tosiasiallista mahdollisuutta lähteä näiltä kauttakulkualueilta (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 229 kohta).
- 165 Toisaalta on niin, että poistuessaan Unkarin alueelta kyseiset hakijat ovat vaarassa menettää kaikki mahdollisuudet saada pakolaisasema Unkarissa. Turvapaikkalain 80/J §:n 1 momentin mukaan nimittäin he voivat tehdä uuden turvapaikkahakemuksen ainoastaan jommallakummalla kauttakulkualueella. Lisäksi tämän lain 80/K §:n 2 ja 4 momentista ilmenee, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen voi tehdä päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn päättämisestä, jos hakija lähtee jommaltakummalta kyseisistä alueista, eikä tätä päätöstä voida riitauttaa hallintolainkäyttömenettelyssä (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 230 kohta).
- 166 Tästä seuraa, että kansainvälisen suojelun hakijoiden velvollisuutta oleskella Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla, sellaisena kuin se ilmenee turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentista, on pidettävä direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuna säilöönottona.

– Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla toteutettavan säilöönnoton yhteensopivuus direktiiveissä 2013/32 ja 2013/33 säädettyjen vaatimusten kanssa

- 167 Ensinnäkin komissio väittää Unkarin ottaneen Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla käyttöön kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönnottojärjestelmän, joka ei täytä direktiivin 2013/32 43 artiklassa säädettyjä edellytyksiä ja jota ei voida oikeuttaa millään direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainituista perusteista.
- 168 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa luetellaan tyhjentävästi ne eri perusteet, joilla kansainvälisen suojelun hakijan säilöönnotto voidaan oikeuttaa. Kukin näistä perusteista vastaa tiettyä tarvetta ja on luonteeltaan itsenäinen (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 250 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 169 On totta, että – kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan – tämä direktiivi ei ole esteenä sille, että jäsenvaltiot säätävät muita säilöönnottoperusteita, mukaan lukien rikosoikeudellisten menettelyjen yhteydessä, silloin, kun ne eivät liity kansainvälisen suojelun hakijan asemaan, mutta nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, että turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa käyttöön otetun kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönnottojärjestelmän peruste ei ole riippumaton viimeksi mainittujen henkilöiden asemasta.
- 170 On siis tutkittava, kuuluuko tämän tuomion 157 kohdassa tarkoitettujen kansainvälisen suojelun hakijoiden ottaminen Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla säilöön heti, kun he ovat saapuneet Unkarin alueelle, ainakin yhteen direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa luetelluista tapauksista.
- 171 Tältä osin on ensinnäkin suljettava pois se, että tällainen säilöönnotto voitaisiin oikeuttaa jollakin kyseisen 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan d–f alakohdassa tarkoitetuista perusteista.
- 172 Siltä osin nimittäin kuin on yhtäältä kyse direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa mainitusta säilöönnottoperusteesta, on riidatonta, että tämän tuomion 157 kohdassa tarkoitettujen kansainvälisen suojelun hakijoiden otetaan Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla säilöön osoittamatta ensin, että heidän oma käyttäytymisensä merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun tai Unkarin sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa (ks. tältä osin tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 67 kohta).
- 173 Toisaalta direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan d ja f alakohdassa lueteltujen säilöönnottoperusteiden osalta on aivan yhtä selvää, että kyseisten hakijoiden on pysyttävä Röszen tai Tompan kauttakulkualueilla, vaikkeivät he jo olisikaan säilöönnottoimenpiteen kohteena direktiivin 2008/115 15 artiklaan perustuvan palauttamismenettelyn yhteydessä ja vaikka asetuksen N:o 604/2013 28 artiklaan perustuvaa päätöstä ei olisi tehty.
- 174 Toiseksi kansainvälisen suojelun hakija voidaan tosin direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdan nojalla ottaa säilöön muun muassa jäsenvaltion rajojen välittömässä läheisyydessä, jotta voidaan määrittää tai varmentaa hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa tai jotta voidaan määrittää hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönnottoa.

- 175 Vaikka yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän moitteeton toiminta edellyttää, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on käytössään luotettavat tiedot kansainvälisen suojelun hakijan henkilöllisyydestä tai kansalaisuudesta sekä hänen hakemuksensa perusteista, tällainen tavoite ei voi kuitenkaan oikeuttaa sitä, että säilöönottotoimenpiteistä päätetään siten, etteivät kyseiset kansalliset viranomaiset ole ensin selvittäneet tapauskohtaisesti, ovatko ne oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin, ja tällainen selvittäminen edellyttää etenkin sen varmistamista, että säilöönottoon turvaudutaan vain viimesijaisesti (ks. vastaavasti tuomio 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, 48 kohta).
- 176 Unkari ei kiistä sitä, että turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa käyttöön otetussa kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönottojärjestelmässä ei säädetä mitenkään sen tapauskohtaisesta tutkinnasta, onko näiden hakijoiden säilöönotto oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään eli siihen, että varmennetaan hakijoiden henkilöllisyys tai kansalaisuus tai heidän hakemuksensa perusteet.
- 177 Näin ollen kolmanneksi on vielä tutkittava, voidaanko turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa käyttöön otettu säilöönottojärjestelmä oikeuttaa direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdalla, jonka mukaan jäsenvaltio voi ottaa kansainvälisen suojelun hakijan säilöön, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla jäsenvaltion alueelle.
- 178 Tältä osin on aivan ensiksi huomattava, että kyseisessä 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettu tilanne sisältää säilöönottojärjestelmän, jonka jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön, kun ne päättävät toteuttaa direktiivin 2013/32 43 artiklassa tarkoitettuja rajamenettelyjä (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 237 ja 238 kohta).
- 179 Kyseisen 43 artiklan nojalla jäsenvaltiot nimittäin saavat ottaa direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitetulla tavalla ”säilöön” niiden rajoille tulevat kansainvälisen suojelun hakijat – ennen maahantulo-oikeuden myöntämistä heille – kyseisessä 43 artiklassa säädettyin edellytyksin ja tässä samassa 43 artiklassa säädettyjen menettelyjen tehokkuuden takaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 237 ja 239 kohta).
- 180 On siis niin, että vaikka Unkari kiistää ehdottomasti sen, että Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla turvapaikkalain 80/J §:n mukaisesti toimitettavat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintamenettelyt olisivat direktiivin 2013/32 43 artiklassa tarkoitettuja rajamenettelyjä, tämä seikka ei voi vapauttaa unionin tuomioistuinta ottamasta huomioon tämän viimeksi mainitun artiklan noudattamista sen tutkiessa, onko Unkarin säännöstö direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan mukainen, sillä millään muulla kyseisessä artiklassa luetellulla perusteella ei voida oikeuttaa mainitun lain 80/J §:n 5 momentissa käyttöön otettua säilöönottojärjestelmää.
- 181 Tämän jälkeen on korostettava, että direktiivin 2013/32 43 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kansainvälisen suojelun hakijan säilössä pitämisen kesto ei tämän artiklan nojalla saa koskaan ylittää neljää viikkoa direktiivin 2013/32 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisajankohdasta, ja kyseisen 43 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot saavat siinä säädettyissä olosuhteissa jatkaa rajamenettelyjä kyseisen neljän viikon määräajan jälkeen vain niin kauan kuin hakijat majoitetaan kyseisen ajan päätyttyä

tavanomaiseen tapaan tiloihin, jotka sijaitsevat rajan tai asianomaisen kauttakulkualueen läheisyydessä, mikä sulkee pois sen, että he voisivat pysyä säilöön otettuina (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 241–245 kohta).

- 182 Mistään asian kannalta merkityksellisen Unkarin säännösten säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, että kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönotto Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla olisi rajoitettu neljään viikkoon heidän hakemuksensa jättämisajankohdasta.
- 183 Lisäksi direktiivin 2013/32 43 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että tähän säännökseen perustuva säilöönotto on oikeutettu vain siksi, että asianomainen jäsenvaltio voi tutkia ennen maahantulo-oikeuden myöntämistä kansainvälisen suojelun hakijalle, onko hänen hakemuksensa jätettävä tutkimatta direktiivin 2013/32 33 artiklan nojalla tai onko se hylättävä perusteettomana jollakin tämän direktiivin 31 artiklan 8 kohdassa luetelluista syistä.
- 184 Kuten tämän tuomion 157 kohdassa todettiin, kansainvälisen suojelun hakijoiden on pysyttävä Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla koko hakemuksensa käsittelyn ajan tai jopa sellaisen tuomioistuinkäsittelyn ajan, jonka kohteena on hakemuksen mahdollisen hylkäyspäätöksen riitauttamiseksi tehdyn muutoksenhaun käsittely, eikä ainoastaan sen selvittämistä varten, voidaanko heidän hakemuksensa jättää tutkimatta tai hylätä jollakin edellisessä kohdassa tarkoitetuista syistä.
- 185 Tästä seuraa, että turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa käyttöön otettu kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönottajärjestelmä ei täytä direktiivin 2013/32 43 artiklassa säädettyjä edellytyksiä eikä sitä näin ollen voida nyt käsiteltävässä asiassa oikeuttaa direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan nojalla.
- 186 Edellä esitetystä seuraa, että turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa säädetään kansainvälisen suojelun hakijoiden ottamisesta säilöön direktiivin 2013/32 43 artiklassa säädettyjen edellytysten vastaisesti ja muissa kuin niissä tyhjentävästi luetelluissa tapauksissa, joissa tällainen säilöönotto on direktiivin 2013/33 8 artiklan nojalla sallittua.
- 187 Toiseksi komissio väittää Unkarin rikkoneen direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohtaa, koska tässä säännöksessä tarkoitettua ”asianmukaista tukea”, jota on annettava erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseville kansainvälisen suojelun hakijoille, ei ole varmistettu Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla toimitettavassa menettelyssä.
- 188 Tältä osin on huomattava, että direktiivin 2013/32 2 artiklan d alakohdan mukaan ”hakijalla, joka tarvitsee erityisiä menettelyllisiä takeita” tarkoitetaan hakijaa, jonka mahdollisuus hyödyntää tässä direktiivissä säädettyjä oikeuksia ja täyttää tämän direktiivin mukaiset velvollisuudet on rajallinen yksilöllisten olosuhteiden vuoksi. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleesta ilmenee, että tällaisia olosuhteita ovat asianomaisen ikä, sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti, vammaisuus, vakava sairaus tai mielenterveyden häiriöt taikka kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seuraukset.
- 189 Kuten direktiivin 2013/33 21 ja 22 artiklasta ilmenee, jäsenvaltioiden on näiden hakijoiden haavoittuvuuden vuoksi kiinnitettävä heihin erityistä huomiota koko turvapaikkamenettelyn ajan erityisesti niiden edellytysten osalta, joilla heidät otetaan vastaan asianomaisen jäsenvaltion alueelle tämän menettelyn aikana.

- 190 Direktiivin 11 artiklasta ilmenee erityisesti, että vaikka erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden säilöönotto ei lähtökohtaisesti ole poissuljettu, heidän terveydentilansa, mukaan lukien heidän mielenterveytensä, on heitä säilöön otettaessa oltava ensisijainen huolenaihe jäsenvaltioille, joiden on huolehdittava sen varmistamisesta, että kyseiset henkilöt ovat säännöllisen seurannan kohteena, ja ”riittävien tukitoimien” antamisesta heille, kun heidän erityinen tilanteensa otetaan huomioon.
- 191 Tätä varten direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kun asianmukaista tukea, jota erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden on saatava, ei pystytä antamaan heille direktiivin 43 artiklassa tarkoitettun rajamenettelyn yhteydessä, jäsenvaltiot eivät sovelleta tätä menettelyä tai lopettavat sen soveltamisen.
- 192 Kansallisten viranomaisten on siis tapauskohtaisen tutkinnan päätteeksi huolehdittava siitä, että direktiivin 2013/32 43 artiklaan perustuva kansainvälisen suojelun hakijan, joka tarvitsee erityisiä menettelyllisiä takeita, säilöönotto ei vie tältä sitä ”asianmukaista tukea”, johon hän voi vedota hakemuksensa käsittelyn yhteydessä.
- 193 Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, että – kuten Unkari väittää – useissa asian kannalta merkityksellisen Unkarin säännösten säännöksissä on tarkoitus ottaa huomioon kaikkien sellaisten kansainvälisen suojelun hakijoiden erityistarpeet, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 194 Niinpä turvapaikkalain 4 §:n 3 momentissa säädetään, että viranomaisten on sovellettava tämän lain säännöksiä erityiskohtelua tarvitseviin hakijoihin ottaen huomioon heidän erityistarpeensa. Samoin kyseisen lain 29 ja 30 §:ssä säädetään, että näiden hakijoiden vastaanotto-olosuhteet on varmistettava ottaen huomioon heidän erityistarpeensa, ja tällaiset tarpeet on otettava huomioon myös silloin, kun toimivaltainen viranomainen rajoittaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita tai peruuttaa ne.
- 195 Hallituksen asetuksen 301/2007 33 §:n 1 ja 2 momentista ilmenee vielä, että turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseva hakija pääsee vastaanottokeskuksessa sellaiseen erillismajoitukseen, joka säilyttää mahdollisuuksien mukaan hänen perheensä yhtenäisyyden. Kyseisen asetuksen 34 §:stä ilmenee myös, että hakijalla on oikeus käyttää ilmaiseksi terveydenhoitopalveluja, psykologinen hoito mukaan lukien, tarvittaessa.
- 196 Unkari kuitenkin myöntää, että turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentin voimaantulosta lähtien kaikki erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat kansainvälisen suojelun hakijat – lukuun ottamatta alle 14-vuotiaita ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja niitä, joilla joko jo on oleskelulupa Unkarin alueella tai jotka ovat muun säilöönottotoimenpiteen tai heidän henkilökohtaista vapauttaan rajoittavan toimenpiteen kohteena – ovat velvollisia oleskelemaan Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa koko tutkintamenettelyn ajan ja tarvittaessa jopa sellaisen tuomioistuinkäsittelyn ajan, jonka kohteena on tämän hakemuksen hylkäyspäättöksen riitauttamiseksi tehdyn muutoksenhaun käsittely.
- 197 Yhdestäkään kyseisen jäsenvaltion mainitsemasta kansallisesta säännöksestä ei myöskään ilmene, että Unkarin toimivaltaitten viranomaisten olisi tutkittava, sopiiko tällainen säilöönotto yhteen sen kanssa, että kyseisille haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille on annettava direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ”asianmukaista tukea” kyseisen ajanjakson aikana.

- 198 Tällainen säilöönottojärjestelmä ei sovi yhteen sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan näiden hakijaryhmien erityistarpeet on otettava huomioon, sellaisena kuin tämä vaatimus ilmenee direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdasta.
- 199 Kuten tämän tuomion 191 ja 192 kohdassa korostettiin, direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan toinen alakohta on nimittäin esteenä sille, että erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseva kansainvälisen suojelun hakija otetaan säilöön direktiivin 2013/32 43 artiklan nojalla automaattisesti selvittämättä ensin, viekö säilöönotto häneltä ”asianmukaisen tuen”, johon hänellä on oikeus. On siis niin, että koska – kuten tämän tuomion 181–185 kohdassa todettiin – turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa käyttöön otettu säilöönottojärjestelmä ylittää rajat, joissa kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönotto on direktiivin 2013/32 43 artiklan mukaan sallittua, tästä seuraa sitäkin suuremmalla syyllä, että tällaisen säilöönottojärjestelmän soveltamista kaikkiin erityisiin menettelyllisiin takeita tarvitseviin hakijoihin – lukuun ottamatta alle 14-vuotiaita ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja hakijoita, joilla joko jo on oleskelulupa Unkarin alueella tai jotka ovat muun säilöönottotoimenpiteen tai heidän henkilökohtaista vapauttaan rajoittavan toimenpiteen kohteena – selvittämättä, sopiiko tällaisten hakijoiden säilöönotto yhteen heidän erityistarpeidensa kanssa, ei voida pitää direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan mukaisena.
- 200 Kolmanneksi komission mielestä Unkari on rikkonut direktiivin 2013/33 11 artiklaa määrätessään, että kaikki muut alaikäiset kansainvälisen suojelun hakijat kuin alle 14-vuotiaat ilman huoltajaa olevat alaikäiset on otettava säilöön Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla heidän hakemuksensa koko tutkintamenettelyn ajaksi.
- 201 Direktiivin 2013/33 11 artiklan 2 kohdassa säädetään muun muassa, että alaikäisiä saa ottaa säilöön vain viimeisenä keinona ja sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti.
- 202 Nimenomaisesti alaikäisille näin myönnettävä suojelu täydentää takeita, jotka kyseisessä 11 artiklassa tunnustetaan yleisemmin kaikille erityisiä vastaanotto-olosuhteita tarvitseville hakijoille.
- 203 Unkari ei kiistä sitä, että kaikki alaikäiset kansainvälisen suojelun hakijat, paitsi alle 14-vuotiaat ilman huoltajaa olevat alaikäiset, joutuvat pysymään jommallakummalla eli Röszen tai Tompan kauttakulkualueella hakemuksensa tutkintamenettelyn päättymiseen saakka ja tarvittaessa jopa sellaisen tuomioistuinkäsittelyn päättymiseen saakka, jonka kohteena on kyseisen hakemuksen hylkäyspäätöksen riitauttamiseksi tehdyn muutoksenhaun käsittely, paitsi jos nämä henkilöt ovat muun säilöönottotoimenpiteen tai heidän henkilökohtaista vapauttaan rajoittavan toimenpiteen kohteena tai heillä jo on oleskelulupa Unkarin alueella, mikä ei sovi yhteen direktiivin 2013/33 11 artiklan 2 kohdasta johtuvien erityisten takeiden kanssa.
- 204 Neljänneksi komissio väittää Unkarin rikkoneen direktiivin 2013/33 9 artiklaa, koska määräyksiä kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönotosta Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla ei anneta kirjallisina eikä hakija voi tällaisen määräyksen perusteella saada tietoonsa säilöönotton perusteena olevia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja.
- 205 Direktiivin 2013/33 9 artiklan 2 kohdan mukaan oikeus- tai hallintoviranomaisen on annettava kansainvälisen suojelun hakijasta säilöönottomääräys kirjallisena ja säilöönottomääräyksessä on lisäksi ilmoitettava määräyksen perusteena olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat.

- 206 Unkari väittää, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen tekee kaikissa tapauksissa päätöksen majoittamisesta sille asianomaiselle kauttakulkualueelle, joka on kansainvälisen suojelun hakijalle osoitettu oleskelupaikaksi hänen hakemuksensa tutkintamenettelyn ajaksi.
- 207 Tämän väitteen tueksi ei kuitenkaan ole esitetty mitään viittausta asian kannalta merkityksellisen kansallisen säännösten säännökseen. Lisäksi on niin, että vaikka turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa tosiaan säädetään, että turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen määrää hakijan oleskelupaikaksi asianomaisen kauttakulkualueen, tästä säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, että tällainen määräys olisi annettava sellaisena kirjallisena asiakirjana, jonka perustelut täyttävät direktiivin 2013/33 9 artiklan 2 kohdassa säädetyt vaatimukset.
- 208 Tästä seuraa, että komissio on osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, ettei Unkari ole noudattanut direktiivin 2013/33 9 artiklan vaatimuksia.
- 209 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan ja 43 artiklan sekä direktiivin 2013/33 8, 9 ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan.
- 210 Komissio ei sitä vastoin ole selostanut syitä, joiden perusteella se katsoo Unkarin rikkoneen direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohtaa, koska tässä säännöksessä vain määritellään tässä direktiivissä tarkoitettu käsite ”säilöönotto”.
- 211 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että se, että Unkari on ottanut Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla käyttöön säilöönottojärjestelmän muita kuin niitä tapauksia varten, joissa unionin oikeuden mukaan kansainvälisen suojelun hakijan säilöönotto on sallittua, noudattamatta takeita, joilla tällaista säilöönottoa on unionin oikeuden mukaan rajoitettava, ei voi riittää osoittamaan, että kyseinen jäsenvaltio ei ole saattanut osaksi kansallista oikeuttaan säilöönoton käsitteen määritelmääkään, joka direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohtaan sisältyy, tai että se on saattanut määritelmän osaksi kansallista oikeuttaan virheellisesti.

– SEUT 72 artikla

- 212 SEUT 72 artiklassa määrätään, että EUT-sopimuksen V osastoon, joka koskee turvallisuuden, vapauden ja oikeuden aluetta, sisältyvät määräykset eivät vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.
- 213 Kuten tämän tuomion 141 kohdassa selostettiin, Unkarin mielestä kyseisessä 72 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden poiketa niistä unionin säännöistä, jotka on SEUT 78 artiklan mukaisesti annettu turvapaikkaa, toissijaista suojelua ja tilapäistä suojelua koskeissa asioissa, jos näiden sääntöjen noudattaminen estäisi jäsenvaltioita hallinnoimasta asianmukaisesti kansainvälisen suojelun hakijoiden joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa hätätilannetta. Unkarin mukaan tästä seuraa nyt käsiteltävässä asiassa erityisesti, että Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla toimitettavia menettelyjä koskevilla kansallisilla säännöillä voidaan poiketa direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdasta ja 43 artiklasta.
- 214 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa alueellaan yleisen järjestyksen sekä niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan unionin oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, EUT-sopimuksessa määrätään näet sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen järjestys tai yleinen

turvallisuus voi vaarantua, sovellettavista nimenomaisista poikkeuksista ainoastaan SEUT 36, SEUT 45, SEUT 52, SEUT 65, SEUT 72, SEUT 346 ja SEUT 347 artiklassa, jotka koskevat tarkasti rajattuja poikkeustilanteita. Niistä ei voida päätellä, että EUT-sopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen kyseisen perussopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa unionin oikeuden sitovuuden ja yhtenäisen soveltamisen (tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 143 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 215 Lisäksi SEUT 72 artiklassa määrättyä poikkeusta on – kuten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisesti SEUT 346 ja SEUT 347 artiklassa määrättyjä poikkeuksia – tulkittava suppeasti. Tästä seuraa, että kyseistä 72 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257 144 ja 145 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 216 Jäsenvaltiot eivät siis voi kukin yksinään määritellä yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimusten ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Niinpä sellaisen jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen SEUT 72 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua tässä artiklassa määrättyyn poikkeukseen yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksiensa hoitamiseksi (tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 146 ja 147 kohta).
- 217 Ensinnäkin on huomattava, että nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä Unkari on tyytynyt vetoamaan yleisesti kansainvälisen suojelun hakijoiden joukoittaisesta maahantulosta yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle mahdollisesti aiheutuvien häiriöiden riskeihin osoittamatta oikeudellisesti riittävällä tavalla, että sen tarvitsi poiketa erityisesti direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdasta ja 43 artiklasta, kun otetaan huomioon tilanne, joka sen alueella vallitsi perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 8.2.2018.
- 218 On siis niin, että vaikka kyseinen jäsenvaltio tosiaan vetoaakin ensimmäistä kanneperustetta koskevan puolustuksensa tueksi merkittävään määrään rikoksia, jotka tehtiin vuoden 2018 aikana ja joiden se on katsonut liittyvän laittomaan maahantuloon, se ei kuitenkaan täsmennä, miten nämä rikokset ovat voineet vaikuttaa yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen alueellaan 8.2.2018 saakka. Unkari ei myöskään täsmennä, missä mielessä poikkeaminen direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdasta ja 43 artiklasta oli tarpeen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen varmistamiseksi, kun kyseinen rikosten määrä otetaan huomioon.
- 219 On päinvastoin huomattava, että kyseisen jäsenvaltion omien toteamusten mukaan suurin osa rikoksista, joihin se vetoaa, liittyi laittomaan maahantuloon ja laittomaan oleskeluun sen alueella. Turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa säädetään kuitenkin velvollisuudesta ottaa säilöön sellaisia kansainvälisen suojelun hakijoita, jotka eivät yrittäneet tulla laittomasti Unkariin ja joiden ei voida katsoa oleskelleen laittomasti tämän jäsenvaltion alueella, kun kyseinen kansainvälisen suojelun hakijan asema otetaan huomioon.

- 220 Tästä seuraa, ettei Unkari osoita, missä mielessä rikokset, joihin se vetoaa, edellyttivät yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen takaamiseksi poikkeamista mainitussa 80/J §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla takeista, joilla kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönottoa rajoitetaan ja joista säädetään direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdassa ja 43 artiklassa.
- 221 Toiseksi on korostettava, että unionin lainsäätäjä on ottanut asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioille SEUT 72 artiklan nojalla kuuluvien velvollisuuksien hoitamisen sallimalla sen, että jäsenvaltiot ottavat direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan mukaisesti säilöön kunkin kansainvälisen suojelun hakijan silloin, kun kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen suojelu sitä edellyttää, mikä – kuten tämän tuomion 172 kohdassa muistutettiin – edellyttää kuitenkin sen osoittamista, että kansainvälisen suojelun hakijan oma käyttäytyminen merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin tai asianomaisen jäsenvaltion sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.
- 222 Kuten komissio korostaa, unionin lainsäätäjä on direktiivit 2013/32 ja 2013/33 antaessaan myös huolehtinut siitä, että se ottaa huomioon tilanteen, jossa jäsenvaltion olisi selviydyttävä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän erittäin huomattavasta kasvusta.
- 223 Niinpä muun muassa direktiivin 2013/33 10 artiklan 1 kohdassa ja 18 artiklan 9 kohdassa sallitaan osittainen poikkeaminen kyseisen direktiivin säännöksistä, jos säilöönottoyksiköiden kapasiteetti tai vastaanottokeskusten majoitustilat ovat täynnä.
- 224 On vielä huomattava, että direktiivin 2013/32 43 artiklan 3 kohdassa sallitaan, mikäli jäsenvaltion rajoille tai sen kauttakulkualueille tulee joukoittain kansainvälisen suojelun hakijoita, kyseisessä 43 artiklassa säädettyjen rajamenettelyjen jatkaminen tämän artiklan 2 kohdassa säädetyn neljän viikon ajan jälkeenkin samalla, kun näiden hakijoiden liikkumisvapaus rajoitetaan koskemaan kyseisen jäsenvaltion rajojen tai kauttakulkualueiden läheisyydessä sijaitsevaa aluetta direktiivin 2013/33 7 artiklan mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 247 kohta).
- 225 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä Unkari ei voi perustellusti vedota SEUT 72 artiklaan oikeuttaakseen direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan ja 43 artiklan mukaisten velvoitteidensa noudattamatta jättämisen.
- 226 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdan ja 43 artiklan sekä direktiivin 2013/33 8, 9 ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla käyttöön kansainvälisen suojelun hakijoiden yleistä säilöönottoa koskevan järjestelmän noudattamatta mainituissa säännöksissä säädettyjä takeita.

Neljäs kanneperuste, joka koskee laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamista

Asianosaisten lausumat

- 227 Komissio väittää Unkarin sallineen valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentin nojalla, että laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa sen alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset siirretään pakkokeinoin Unkarin alueella sijaitsevan raja-aidan ja Serbian ja Unkarin varsinaisen rajan väliselle maakaistaleelle, jolla ei ole minkäänlaista infrastruktuuria, noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa määriteltyjä menettelyjä ja takeita.
- 228 Komissio korostaa ensinnäkin, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momenttia sovelletaan tämän lain 5 §:n 1 bis momentin asemesta silloin, kun on julistettu laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne, ja se koskee kaikkia Unkarin alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Komission mielestä Unkari ei siis voi tukeutua direktiivin 2008/115 soveltamisalaa koskevaan poikkeukseen, josta säädetään tämän direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa.
- 229 Komissio toteaa toiseksi, että vaikka kolmannen maan kansalaista ei siirretäkään varsinaiselle rajalle vaan viedään Unkarin alueella olevalle kapealle rajakaistaleelle, jossa ei ole käytettävissä minkäänlaista infrastruktuuria ja josta ei ole mitään keinoa päästä muualle Unkarin alueella Röszen ja Tompan kauttakulkualueita lukuun ottamatta, tällaisella kansalaisella ei käytännössä ole muuta vaihtoehtoa kuin poistua Unkarin alueelta, kun otetaan huomioon, että pääsyyn jommallekummalle mainituista kauttakulkualueista on pitkä odotus.
- 230 Valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentissa säädetty toimenpide vastaa siis käsitettä ”maastapoistaminen”, sellaisena kuin se määritellään direktiivin 2008/115 3 artiklan 5 alakohdassa, vaikka on mahdollista, ettei varsinainen kuljetus pääty kyseisen jäsenvaltion alueen ulkopuolelle.
- 231 Laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset poistetaan kuitenkin maasta tekemättä heistä palauttuspäätöstä, erotuksetta, ottamatta huomioon lapsen etua, perhesuhteita ja asianomaisen terveydentilaa sekä noudattamatta palauttamiskiellon periaatetta. Mitään kirjallisia perusteluja ei esitetä, ja palauttuspäätöksen puuttuessa asianomaisella henkilöllä ei ole käytettävissään mitään oikeussuojakeinoa.
- 232 Kolmanneksi komissio katsoo, että tällaista olennaista, yleistä ja pitkäaikaista poikkeusta direktiivin 2008/115 säännöksistä ei voida oikeuttaa SEUT 72 artiklan nojalla. Unionin lainsäätäjä on lisäksi noudattanut tätä primaarioikeuden määräystä säätäessään direktiivin 2008/115 18 artiklassa erityissäännöistä, joita on tarkoitus soveltaa hätätilanteisiin, jotka aiheutuvat palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuresta määrästä.
- 233 Unkari väittää ensinnäkin, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 bis momentti kuuluu direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan. Lain 5 §:n 1 ter momentista kyseinen jäsenvaltio toteaa, että sitä voidaan soveltaa ainoastaan laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

- 234 SEUT 72 artiklassa, luettuna yhdessä SEU 4 artiklan 2 kohdan kanssa, sallitaan Unkarin mielestä se, että jäsenvaltiot antavat ja soveltavat yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevia sääntöjä, joilla poiketaan unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä. Tältä osin Unkari toteaa, että ne oikeussäännöt, joista johdetussa oikeudessa säädetään laajamittaisen maahantulon aiheuttamien kriisitilanteiden hallinnoimiseksi, ovat osoittautuneet riittämättömiksi komissionkin mielestä, ja tämä on tehnyt niistä johtopäätökset esittämällä vuonna 2016 merkittävän uudistuksen direktiivien 2013/32 ja 2008/115 osalta.
- 235 Unkarissa vallitsevan kaltaisessa kriisitilanteessa on siis niin, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentilla saadaan poiketa niistä direktiivin 2008/115 säännöksistä, joita komissio katsoo kyseisen jäsenvaltion rikkoneen.
- 236 Unkari väittää toiseksi, että joka tapauksessa kyseisen 5 §:n 1 ter momentin nojalla on niin, että poliisiviranomaisilla ei ole toimivaltaa kuljettaa Unkarin alueella laittomasti oleskelevia ja siellä kiinni otettuja kolmansien maiden kansalaisia Serbian ja Unkarin välisen rajan yli vaan ainoastaan toiselle puolelle sitä Unkarissa sijaitsevaa raja-aitaa, joka sijaitsee hieman kyseisen rajan sisäpuolella, vaikka kyseisen aidan ja varsinaisen rajan toisistaan erottavalla maakaistaleella ei ole mitään infrastruktuuria. Kolmansien maiden kansalaisia ei siis poisteta maasta Serbiaan. Koska kyse ei ole tosiasiallisesta palauttamisesta, direktiivin 2008/115 sääntöjä ei jo lähtökohtaisesti voida soveltaa, sillä jäsenvaltio ei voi panna maastapoistamistoimenpidettä täytäntöön omalla alueellaan.
- 237 Valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentin nojalla toteutettavan kuljetuksen tarkoituksena on todellisuudessa mahdollistaa se, että kyseiset kansalaiset voivat jättää mahdollisimman pian kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla.
- 238 Unionin oikeudessa ei sitä paitsi mainita paikkaa, johon laittomasti oleskelevat henkilöt olisi kuljetettava, eikä siinä myöskään velvoiteta tarjoamaan heille minkäänlaista huolenpitoa.
- 239 Kolmanneksi Unkari korostaa, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentin nojalla toteutettavia poliisitoimenpiteitä käytännössä sovellettaessa tapa, jolla kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan, on direktiivin 2008/115 3 artiklan 5 alakohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen.
- 240 Poliisitoimenpiteitä koskevista yleisistä takeista, erityisesti oikeasuhteisuusvaatimuksesta, säädetään vuoden 1994 poliisilaissa nro XXXIV (Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény) (Magyar Közlöny 1994/41). Lisäksi henkilöllä, joka on ollut pakkotoimien kohteena, on mahdollisuus muutoksenhakuun tämän lain 92 §:n nojalla. Lopuksi kyseisen lain 33 §:ssä määritellään yksityiskohtaisesti vaatimukset, joita on noudatettava valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentin nojalla toteutettavan poliisitoimenpiteen yhteydessä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 241 Neljännessä kanneperusteessaan komissio väittää pääasiallisesti, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut, että Unkarin alueella laittomasti oleskelevat ja siellä kiinni otetut kolmansien maiden kansalaiset siirretään pakkokeinoin toiselle puolelle raja-aitaa, joka Unkarin alueelle on pystytetty muutaman metrin päähän Serbian ja Unkarin välisestä rajasta, noudattamatta mainituissa säännöksissä säädettyjä menettelyjä ja takeita.

- 242 Tältä osin on ensiksi korostettava, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.
- 243 Käsite ”laiton oleskelu” määritellään direktiivin 3 artiklan 2 alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa. Määritelmästä seuraa, että kolmansien maiden kansalaisten oleskelu jäsenvaltion alueella maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä täyttämättä on pelkästään tästä syystä laitonta ilman, että oleskelulle olisi asetettu edellytys vähimmäiskestosta tai aikomuksesta jäädä kyseiselle alueelle (tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 48 kohta).
- 244 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentin nojalla on mahdollista toteuttaa toimenpide, jolla direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetulla tavalla Unkarin alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset siirretään pakkokeinoin toiselle puolelle raja-aitaa, paitsi jos näiden kansalaisten epäillään syyllistyneen rikokseen.
- 245 Toiseksi on huomattava, että direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa luetellaan perusteet, joilla jäsenvaltiot voivat päättää jättää kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kolmannen maan kansalaisen, jonka oleskelu on mainitussa 3 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetulla tavalla laitonta.
- 246 On kuitenkin riidatonta, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentissa ei rajoiteta sen soveltamisalaa niiden laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten ryhmiin, joiden osalta jäsenvaltiot saavat direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan nojalla poiketa tästä direktiivistä. Unkari ei myöskään väitä, että 5 §:n 1 ter momentti kuuluisi jonkin 2 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.
- 247 Kolmanneksi on todettava, että kun kolmannen maan kansalainen kuuluu direktiivin 2008/115 soveltamisalaan, häneen on lähtökohtaisesti sovellettava direktiivissä maastapoistamista varten säädettyjä yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä, niin kauan kuin oleskelua ei ole mahdollisesti laillistettu (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 61 kohta ja tuomio 19.3.2019, Arib ym., C-444/17, EU:C:2019:220, 39 kohta).
- 248 Näiden vaatimusten ja menettelyjen mukaan on niin, että laittomasti oleskelemaan kolmannen maan kansalaiseen on kohdistettava palauttamismenettely, jonka vaiheiden järjestys vastaa niiden toimenpiteiden porrastusta, joihin on ryhdyttävä palauttamispäätöksen panemiseksi täytäntöön, ja tämä päätös on lähtökohtaisesti täytynyt hänestä tehdä, jotta hänet palautetaan inhimillisellä tavalla ja hänen perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 62 kohta ja tuomio 8.5.2018, K. A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 249 On siis niin, että jos henkilön oleskelun todetaan olevan laitonta, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan nojalla ja sanotun rajoittamatta sen 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamista tehtävä palauttamispäätös (tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 250 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee vielä, että tällainen palauttamispäätös on tehtävä oikeudenmukaisen ja avoimen menettelyn päätteeksi. Erityisesti direktiivin 5 artiklan mukaan on niin, että kun toimivaltainen kansallinen viranomaisen aikoo tehdä palauttamispäätöksen, sen on yhtäältä noudatettava palauttamiskiellon periaatetta ja otettava asianmukaisesti huomioon lapsen etu, perhesuhteet ja asianomaisten kolmannen maan kansalaisen terveydentila ja toisaalta kuultava asianomaista tämän johdosta (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2018, K. A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 101–103 kohta).
- 251 Direktiivissä 2008/115 säädetään lisäksi palauttamispäätösten muotoa koskevista edellytyksistä. Sen 12 artiklan 1 kohdan mukaan nämä päätökset on annettava kirjallisina ja ne on perusteltava. Sen 13 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan lisäksi säätämään tällaisia päätöksiä koskevista tehokkaista oikeussuojakeinoista (ks. vastaavasti tuomio 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, 40 kohta).
- 252 Palauttamispäätöksen tekemisen jälkeen sen kohteena olevalla kolmannen maan kansalaisella on vielä direktiivin 7 artiklan nojalla lähtökohtaisesti oltava käytössään tietty aika vapaaehtoiseen poistumiseen asianomaisten jäsenvaltion alueelta. Maastapoistaminen pakkokeinoin toteutetaan vasta viimeisenä keinona saman direktiivin 8 artiklan mukaisesti, jollei muuta johdu direktiivin 9 artiklasta, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan lykkäämään maastapoistamista siinä mainituissa tapauksissa.
- 253 Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden on tehtävä palauttamispäätös alueellaan laittomasti oleskelevista ja direktiivin 2008/115 soveltamisalaan kuuluvista kolmansien maiden kansalaisista noudattaen tässä direktiivissä säädettyjä aineellisia ja menettelyllisiä takeita ennen kuin ne tarvittaessa poistavat heidät maasta, tämän kuitenkin rajoittamatta kyseisen direktiivin 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamista.
- 254 Nyt käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin huomattava, ettei Unkari kiistä sitä, että valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentin nojalla on niin, että sen alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voidaan siirtää pakkokeinoin toiselle puolelle raja-aitaa noudattamatta ensin direktiivin 2008/115 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa säädettyjä menettelyjä ja takeita. Tältä osin on korostettava, että poliisiviranomaisten toimintaan liittyvien takeiden, jotka Unkari on tuonut esiin ja jotka esitettiin tiivistetysti tämän tuomion 240 kohdassa, ei selvästikään voida katsoa vastaavan direktiivissä 2008/115 säädettyjä takeita.
- 255 Toiseksi – toisin kuin Unkari väittää – laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen siirtäminen pakkokeinoin toiselle puolelle raja-aitaa, joka Unkarin alueelle on pystytetty, on rinnastettava maastapoistamiseen.
- 256 On nimittäin todettava, että vaikka direktiivin 2008/115 3 artiklan 5 alakohdassa tosiaan säädetään, että maastapoistamisella tarkoitetaan varsinaista kuljetusta pois asianomaisesta jäsenvaltiosta paluuvetoiseen panemiseksi täytäntöön, tässä direktiivissä säädettyihin palauttamis- ja maastapoistamismenettelyihin liittyvät takeet menettäisivät silti tehokkaan vaikutuksensa, jos jäsenvaltio voisi vapautua niistä, vaikka se toteuttaa kolmannen maan kansalaisen pakkosiirron, joka käytännössä vastaa hänen varsinaista kuljetustaan pois kyseisen jäsenvaltion alueelta.

- 257 Unkari myöntää, että raja-aidan, jonka toiselle puolelle laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voidaan siirtää pakkokeinoin, ja Serbian ja Unkarin rajan välillä sijaitseva tila rajoittuu kapeaan maakaistaleeseen, jolla ei ole minkäänlaista infrastruktuuria. Kolmannen maan kansalaisella ei ole tultuaan Unkarin poliisiviranomaisten siirtämäksi pakkokeinoin tällaiselle kapealle maakaistaleelle muuta vaihtoehtoa kuin poistua Unkarin alueelta ja mennä Serbiaan majoituksen ja ravinnon saamiseksi.
- 258 Tässä yhteydessä on huomattava, että – toisin kuin Unkari väittää – kyseisellä kansalaisella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta päästä tällaiselta maakaistaleelta jommallekummalle eli Röszen tai Tompan kauttakulkualueelle tehdäkseen siellä hakemuksen kansainvälisestä suojelusta.
- 259 Kuten tämän tuomion 128 kohdassa todettiin, Unkarin viranomaisten vakiintuneena ja yleisenä käytäntönä nimittäin oli ainakin sen määräajan päättymiseen saakka, joka komission Unkarille osoittamassa perustellussa lausunnossa oli asetettu, vähentää jyrkästi pääsyä näille kauttakulkualueille, mikä teki täysin näennäiseksi mahdollisuuden, että laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen, joka oli siirretty pakkokeinoin toiselle puolelle raja-aitaa, olisi päässyt lyhyessä ajassa jommallekummalle kauttakulkualueelle.
- 260 Myös muuttoliikkeitä ja pakolaisia käsittelevä Euroopan neuvoston pääsihteerin erityisedustaja sekä kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen estämiseksi perustettu eurooppalainen komitea ovat tehneet pääasiallisesti saman päätelmän kertomuksissaan, jotka ovat komission kannekirjelmän liitteinä.
- 261 Lopuksi on hylättävä Unkarin argumentaatio, jonka mukaan valtion rajoista annetun lain 5 §:n 1 ter momentti on oikeutettu SEUT 72 artiklan nojalla, luettuna yhdessä SEU 4 artiklan 2 kohdan kanssa, niillä perusteilla, jotka vastaavat tämän tuomion 216 ja 217 kohdassa esitettyjä perusteita, koska kyseinen jäsenvaltio tyytyy tältä osin vetoamaan yleisesti riskiin häiriöstä yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle osoittamatta oikeudellisesti riittävällä tavalla, että sillä oli tarve poiketa nimenomaisesti direktiivistä 2008/115, kun otetaan huomioon sen alueella 8.2.2018 vallinnut tilanne (ks. analogisesti tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, 27–29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 262 Siltä osin kuin on erityisesti kyse SEU 4 artiklan 2 kohdasta, Unkari ei osoita kyseisen tilanteen osalta, että mainitussa määräyksessä tarkoitettujen keskeisten valtion tehtävien, kuten kansallisen turvallisuuden takaamisen tehtävän, tosiasiallinen suojaaminen voitiin varmistaa vain poikkeamalla direktiivistä 2008/115 (ks. analogisesti tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 170 kohta).
- 263 On myös huomattava, että antaessaan muun muassa direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdan, 7 artiklan 4 kohdan, 11 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan unionin lainsäätäjä on ottanut asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioille SEUT 72 artiklan nojalla kuuluvien velvollisuuksien hoitamisen. Näissä säännöksissä nimittäin sallitaan se, että jäsenvaltiot poikkeavat useista tässä direktiivissä säädetyistä säännöistä silloin, kun yleisen järjestyksen tai yleisen tai kansallisen turvallisuuden suojaaminen sitä edellyttää.
- 264 Lisäksi, kuten komissio toteaa, direktiivin 2008/115 18 artikla, johon Unkari ei ole vedonnut, koskee nimenomaisesti hätätilanteita, joita jäsenvaltio voi joutua kohtaamaan, jos palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa jäsenvaltion säilöönottolaitoksen tiloille tai sen hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle

odottamattoman suuria rasitteita. Mainitun 18 artiklan nojalla jäsenvaltiot, jotka joutuvat kohtaamaan tällaisen tilanteen, saavat poiketa tietyistä säännöistä, jotka koskevat laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten säilöönottoa ja säilössä pitämistä, kuitenkin niin, etteivät ne jätä noudattamatta yleistä velvoitettaan ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin direktiivin 2008/115 mukaisten velvoitteidensa täyttämisen varmistamiseksi.

- 265 Lopuksi on todettava, että – toisin kuin Unkari väittää – pelkästään se, että direktiiviä 2008/115 aiotaan tarkistaa, ei riitä osoittamaan, että tämän direktiivin tällä hetkellä voimassa olevissa säännöksissä ei olisi otettu asianmukaisesti huomioon velvollisuuksia, jotka jäsenvaltioille kuuluvat SEUT 72 artiklassa tarkoitetuissa asioissa.
- 266 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut kaikkien alueellaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten – paitsi heistä niiden, joiden epäillään syylistyneen rikokseen – poistamisen maasta noudattamatta mainituissa säännöksissä säädettyjä menettelyjä ja takeita.

Viides kanneperuste, joka koskee oikeutta jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle

Asianosaisten lausumat

- 267 Komissio katsoo ensinnäkin, ettei Unkari ole saattanut asianmukaisesti osaksi kansallista oikeuttaan direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohtaa, jossa taataan kansainvälisen suojelun hakijalle oikeus jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan tulosta menettelyssä, jonka kohteena on hänen hakemuksensa hylkäämisestä ensimmäisessä asteessa tehtyyn päätökseen tuomioistuimessa kohdistetun muutoksenhaun käsittely.
- 268 Se toteaa tältä osin, että Unkarin oikeuden mukaan hallintopäätökseen kohdistetulla muutoksenhaulla ei lähtökohtaisesti ole lykkäävää vaikutusta, koska hallintolainkäyttölain 50 §:ssä säädetään ainoastaan tuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä tällaisesta vaikutuksesta tietyin edellytyksin.
- 269 Komission mielestä turvapaikkalaissa, joka on lex specialis, vahvistetaan puolestaan hallintolainkäyttöä koskevat säännöt, joita sovelletaan turvapaikka-asioissa tehtyjen päätösten valvontaan. Komission mukaan laajamittaisen maahantulon hallinnoinnista annetulla lailla, joka tuli voimaan 1.8.2015, on kumottu turvapaikkalain ne säännökset, joilla nimenomaisesti taataan lykkäävä vaikutus kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehtyihin päätöksiin kohdistetulle muutoksenhaulle. Kyseinen kumoaminen pätee silloinkin, kun kyseessä ei ole laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne.
- 270 Komissio toteaa, että turvapaikkalain 5 §:n 1 momentin a kohdassa tosin myönnetään hakijalle oleskeluoikeus. Tässä säännöksessä asetetaan kuitenkin tällaiselle oikeudelle lisäedellytyksiä, joita ei ole esitetty täsmällisesti. Turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissakaan, jota sovelletaan laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa, ei taata direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan asianmukaista saattamista osaksi kansallista oikeutta. Mainituissa 80/J §:n 5 momentissa edellytettyä oleskelua kauttakulkualueella on nimittäin komission mukaan pidettävä säilöönottona, eikä se vastaa kyseisen direktiivin 46 artiklan vaatimuksia.

- 271 Siltä osin kuin on toiseksi kyse direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdassa tarkoitettusta niiden päätösten tuomioistuINVALVONNASTA, joilla turvapaikkahakemus jätetään tutkimatta sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen takia, turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa säädetään komission mukaan, että tällaisiin päätöksiin kohdistetulla muutoksenhaulla ei lähtökohtaisesti ole lykkäävää vaikutusta, mikä ei ole mainitun 46 artiklan 6 kohdan mukaista, jonka nojalla jäsenvaltioiden on joko taattava tutkimattajättämisspäätöksiin kohdistetun muutoksenhaun automaattinen lykkäävä vaikutus tai varmistettava, että tuomioistuin tekee päätöksen tällaisesta vaikutuksesta.
- 272 Turvapaikkalaissa ei myöskään täsmennetä selvästi, sovelletaanko hallintolainkäyttölain 50 §:ää turvapaikkalain soveltamisalaan kuuluviin tuomioistuinmenettelyihin.
- 273 Siltä osin kuin on kolmanneksi kyse direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuista tapauksista, joihin sovelletaan tämän direktiivin 46 artiklan 5 kohdassa säädettyä sääntöä, komissio myöntää, että turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin e kohdassa ja 7 momentin h kohdassa tarkoitetaan kyseisiä tapauksia ja että tämän lain 53 §:n 6 momentissa säädetään, että muutoksenhaku ei lykkää riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa, lukuun ottamatta kyseisen 51 §:n 2 momentin e kohdan ja 7 momentin h kohdan nojalla tehtyjä turvapaikkapäätöksiä.
- 274 Komission mielestä turvapaikkalaissa ei kuitenkaan säädetä selvästi, että kyseisen 51 §:n 2 momentin e kohdan ja 7 momentin h kohdan nojalla tehtyjen päätösten riitauttamiseksi tehdyllä muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus. Ainoastaan a contrario -päätelyn perusteella voidaan komission mukaan päätellä, että sovelletaan muuta kuin lykkäävän vaikutuksen puuttumista koskevaa sääntöä. Komissio väittää joka tapauksessa, että turvapaikkalain tekstissä ei täsmennetä, liittyykö tähän eri sääntöön automaattinen lykkäävä vaikutus, kuten direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa ja 6 kohdan a ja b alakohdassa komission mukaan edellytetään.
- 275 Unkari vastaa, että sen säännöstöllä taataan riittävästi kansainvälisen suojelun hakijoiden mahdollisuus jäädä sen alueelle direktiivin 2013/32 46 artiklan mukaisesti, vaikkei tätä artiklaa olekaan saatettu sanatarkasti osaksi Unkarin kansallista oikeutta.
- 276 Ensinnäkin turvapaikkalain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että hakijalla on oikeus oleskella Unkarin alueella tässä laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Unkarin mukaan tämä oikeus on taattava kullekin turvapaikkamenettelyssä olevalle hakijalle, mikä merkitsee kyseisen lain 35 §:n 1 momentin mukaisesti sitä, että hakijalla on tämä oikeus, kunnes on annettu tiedoksi turvapaikkamenettelyn päätteeksi tehty päätös, ja tämä päätös vastaa mahdollisesti sellaista tuomioistuinratkaisua, joka annetaan, kun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöksen riitauttamiseksi tehty muutoksenhaku on käsitelty.
- 277 Turvapaikkalain 5 §:n 1 momentissa tehty viittaus laissa säädettyihin edellytyksiin merkitsee, että kolmannen maan kansalaisen on noudatettava laissa määriteltyä hakijan asemaa. Toinen edellytys voi olla hakijan velvollisuus asua turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen osoittamassa paikassa. Turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa säädetään tällaisesta säännöstä. Näiden edellytysten tarkoituksena on myös evätä oleskeluoikeus sellaiselta kansainvälisen suojelun hakijalta, joka jättää uudelleen hakemuksen kansainvälisestä suojelusta, tämän lain 80/K §:n 11 momentin mukaisesti.

- 278 Turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentin nojalla on lisäksi niin, että kun laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne on julistettu, hakijalla on oikeus oleskella asianomaisella kauttakulkualueella ja siis Unkarin alueella lopullisen päätöksen tiedoksiantoon saakka kyseisen lain 80/J §:n 2 momentin mukaisesti.
- 279 Unkari väittää toiseksi direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuista tapauksista, että hakijalla on hallintolainkäyttölain 50 §:n nojalla mahdollisuus hakea välitöntä oikeussuojaa, joka voi johtaa lykkäävän vaikutuksen myöntämiseen ja siten mahdollisuuteen jäädä Unkarin alueelle.
- 280 Unkari väittää kolmanneksi, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettut tapaukset, joihin sovelletaan 46 artiklan 5 kohtaa, kuuluvat turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin e kohdan ja 7 momentin h kohdan soveltamisalaan, ja oikeus jäädä Unkarin alueelle taataan suoraan lain nojalla molemmissa tapauksissa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 281 Viidennessä kanneperusteessaan komissio väittää pääasiallisesti, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska tämä jäsenvaltio ei takaa näissä säännöksissä säädetyin edellytyksin kansainvälisen suojelun hakijoiden oikeutta jäädä sen alueelle odottamaan tulosta menettelyssä, jonka kohteena on heidän hakemuksensa hylkäämisestä ensimmäisessä asteessa tehtyyn päätökseen kohdistetun muutoksenhaun käsittely.

– Viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohtaa

- 282 Ensinnäkin on huomattava, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan mukaan kansainvälisen suojelun hakijoiden on sallittava jäädä, jollei tämän direktiivin 41 artiklan 1 kohdassa ja 46 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuista tapauksista muuta johdu, asianomaisen jäsenvaltion alueelle siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa heidän on käytettävä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin kyseisen 46 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä vastaan, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, jäädä odottamaan muutoksenhaun tulosta.
- 283 Direktiivin 2013/32 2 artiklan p alakohdan mukaan ”jäämisellä jäsenvaltioon” tarkoitetaan jäämistä sen jäsenvaltion alueelle, myös rajalle tai kauttakulkualueelle, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty tai jossa sitä tutkitaan.
- 284 Toiseksi on korostettava, että kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön, jonka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen on määrittävä viranomaisen ensimmäisessä asteessa hylännyt, on edelleen saatava direktiivin 2013/33 3 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä sen 2 artiklan b alakohdan kanssa, nojalla tässä direktiivissä säädetyt vastaanotto-olosuhteet niin kauan kuin hänen sallitaan oleskella alueella direktiivin 2013/32 46 artiklan nojalla kyseisen hylkäämispäätöksen riitauttamiseksi.
- 285 Direktiivin 2013/33 3 artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että kansainvälisen suojelun hakija saa tässä direktiivissä säädetyt vastaanotto-olosuhteet niin kauan kuin hänen sallitaan oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella hakijana, ja kyseisen direktiivin 2 artiklan b alakohdan mukaan

kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä on pidettävä samassa direktiivissä tarkoitettuna kansainvälisen suojelun hakijana niin kauan kuin hänen hakemuksestaan ei ole tehty lopullista päätöstä.

- 286 Kun direktiivin 2013/32 soveltamisalan ja direktiivin 2013/33 soveltamisalan välinen tiivis yhteys otetaan huomioon, direktiivin 2013/33 2 artiklan b alakohtaa sovellettaessa on käytettävä sitä samaa lainvoimaisen päätöksen määritelmää kuin se, jota direktiivin 2013/32 2 artiklan e alakohdassa käytetään tämän viimeksi mainitun direktiivin soveltamisalan määrittämiseksi, eli sillä tarkoitetaan päätöstä, jossa on kyse siitä, myönnetäänkö asianomaiselle henkilölle pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, ja johon ei enää sovelleta kyseisen direktiivin V luvussa säädettyjä oikeussuojakeinoja riippumatta siitä, vaikuttavatko nämä oikeussuojakeinot siten, että kansainvälisen suojelun hakijat saavat jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua.
- 287 Tästä seuraa yhtäältä, että vaikka direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa säädetään vain siitä, että sen soveltamisalaan kuuluvalla kansainvälisen suojelun hakijalle annetaan oikeus jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle, tämän oikeuden olemassaolo vahvistetaan silti ehdottomasti, jollei kyseisen direktiivin 41 artiklan 1 kohdassa ja 46 artiklan 6 kohdassa säädetystä poikkeuksista muuta johdu, ja toisaalta, että jäsenvaltio voi vahvistaa tällaisen oikeuden käyttöä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä vain siltä osin kuin nämä säännöt ovat erityisesti direktiivien 2013/32 ja 2013/33 mukaisia.
- 288 Kolmanneksi on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti ja riittävän yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, jotta täytettäisiin se oikeusvarmuutta koskeva edellytys, jonka mukaan tapauksessa, jossa direktiivin tarkoituksena on luoda oikeuksia yksityisille, näiden on voitava saada selville kaikki oikeutensa (tuomio 8.7.1999, komissio v. Ranska, C-354/98, EU:C:1999:386, 11 kohta; tuomio 14.3.2006, komissio v. Ranska, C-177/04, EU:C:2006:173, 48 kohta ja tuomio 4.10.2018, komissio v. Espanja, C-599/17, ei julkaistu, EU:C:2018:813, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 289 Tästä seuraa, että kun jäsenvaltio päättää vahvistaa yksityiskohtaisia sääntöjä sille, miten voidaan käyttää sen alueelle jäämistä koskevaa oikeutta, sellaisena kuin se vahvistetaan direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa, nämä säännöt on määriteltävä riittävän selvästi ja täsmällisesti, jotta kansainvälisen suojelun hakija voi saada selville tällaisen oikeuden täsmällisen laajuuden ja jotta voidaan arvioida, sopivatko tällaiset säännöt yhteen erityisesti direktiivien 2013/32 ja 2013/33 kanssa.
- 290 Näiden huomautusten jälkeen on todettava nyt käsiteltävässä asiassa ensinnäkin, että on riidatonta, että kun laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne on julistettu, turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa säädetään lain 5 §:n 1 momentin a kohdasta poiketen, että hakijoiden on pysyttävä Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla siihen asti, kun on päättynyt menettely, jonka kohteena on heidän hakemuksensa hylkäämisestä tehtyyn turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen päätökseen kohdistetun muutoksenhaun käsittely.
- 291 Kyseisessä 80/J §:n 5 momentissa taataan siten, että hakijoilla on oikeus jäädä Unkarin alueelle niin pitkäksi aikaa kuin heidän hakemuksensa hylkäämisestä tehtyyn päätökseen tuomioistuimessa kohdistamansa muutoksenhaku on vireillä. Kuten tämän tuomion 226 kohdassa todettiin, näihin

hakijoihin sovelletaan kuitenkin tänä ajanjaksona kyseisillä kauttakulkualueilla yleistä säilöönottoa koskevaa järjestelmää, joka on ristiriidassa heille direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdassa ja 43 artiklassa sekä direktiivin 2013/33 8, 9 ja 11 artiklassa tunnustettujen oikeuksien kanssa.

- 292 Tältä osin on huomattava erityisesti, että kun nyt käsiteltävän kanneperusteen tutkinnassa kyseessä oleva tilanne otetaan huomioon, mikään direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa luetelluista säilöönottoperusteista ei koske sellaisen kansainvälisen suojelun hakijan tilannetta, jonka hakemuksen on määrittävä viranomainen ensimmäisessä asteessa hylännyt ja jolla on vielä käytössään aikaa hakea muutosta kyseiseen päätökseen tai joka on tehnyt tällaisen muutoksenhaun.
- 293 Kuten tämän tuomion 287 kohdasta ilmenee, jäsenvaltio ei voi säätää direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa taatun alueelleen jäämistä koskevan oikeuden käytölle sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä, joissa jätetään huomiotta kansainvälisen suojelun hakijoille direktiiveissä 2013/32 ja 2013/33 taatut oikeudet.
- 294 Tästä seuraa, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se sallii laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisitilanteen julistamisen tapauksessa kansainvälisen suojelun hakijoiden, joiden hakemuksen on määrittävä viranomainen ensimmäisessä asteessa hylännyt, jäädä alueelleen vain sillä edellytyksellä, että heidät otetaan säilöön direktiivien 2013/32 ja 2013/33 vastaisesti.
- 295 Toiseksi on riidatonta, että silloin, kun mitään laajamittaisen maahantulon aiheuttamaa kriisitilannetta ei ole julistettu, turvapaikkalain 5 §:n 1 momentin a kohdassa, jota ei ole kumottu vuoden 2017 lailla nro XX, säädetään, että turvapaikanhakijalla on oikeus oleskella Unkarin alueella tässä laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti, kuitenkin niin, että tällainen oikeus on turvapaikkalain 35 §:n 1 momentin nojalla olemassa turvapaikkamenettelyn päätteeksi annetun sellaisen päätöksen, johon ei voida hakea muutosta, tiedoksiantoon saakka.
- 296 Komissio kuitenkin katsoo, että tällaisella säännöstöllä ei taata kansainvälisen suojelun hakijalle oikeutta jäädä Unkarin alueelle direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa säädetyin edellytyksin, koska tälle oikeudelle asetetaan turvapaikkalain 5 §:n 1 momentissa edellytyksiä, joita ei ole muutoin määritelty.
- 297 Unkari on korostanut oikeudenkäyntikirjelmässään ja istunnossa, että edellytyksissä, joihin kyseisessä 5 §:n 1 momentissa viitataan, vaaditaan yhtäältä, että asianomainen noudattaa laissa määriteltyä hakijan asemaa ja lisäksi noudattaa hänelle mahdollisesti asetettua velvollisuutta asua tietyssä paikassa, joka voi turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentin mukaan olla jompikumpi eli Röszen tai Tompan kauttakulkualue silloin, kun laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne on julistettu. Toisaalta tämän jäsenvaltion mukaan näiden edellytysten tarkoituksena on myös evätä kyseisen lain 80/K §:n 11 momentin mukaisesti oikeus jäädä Unkarin alueelle hakijalta, joka on jättänyt uuden turvapaikkahakemuksen, vaikka hänen aiemman hakemuksensa käsittelyn päättämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä on tehty lopullinen päätös.
- 298 Tältä osin on ensinnäkin huomattava, että direktiivin 2013/33 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin määrätä kansainvälisen suojelun hakijoille asuinpaikan, myös sen jälkeen, kun määrittävä viranomainen on ensimmäisessä asteessa hylännyt heidän hakemuksensa. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan vastaisena ei siis voida pitää sitä, että jäsenvaltion alueelle jäämistä koskevan oikeuden edellytykseksi asetetaan tällaisen asumisedellytyksen

noudattaminen, kunhan tämä edellytys on direktiivin 2013/32 7 artiklassa säädettyjen takeiden mukainen. On kuitenkin huomattava, ettei Unkari erittele turvapaikkalaista säännöstä, joka sisältäisi juuri tällaisen edellytyksen.

- 299 Toiseksi on huomattava, että turvapaikkalain 80/J §:n 5 momenttia ja 80/K §:n 11 momenttia on tarkoitus soveltaa ainoastaan silloin, kun laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne on julistettu, ja että – kuten Unkari istunnossa myönsi – tällaisessa tapauksessa ei sovelleta turvapaikkalain 5 §:n 1 momentin a kohtaa. Kyseinen jäsenvaltio ei siis voi ristiriidattomasti väittää, että turvapaikkalain 80/J §:n 5 momentissa ja 80/K §:n 11 momentissa vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä tämän lain 5 §:n 1 momenttia sovelletaan.
- 300 Lopuksi on huomattava kolmanneksi, että edellytystä, jonka mukaan on noudatettava laissa määriteltyä kansainvälisen suojelun hakijan asemaa ja joka Unkarin omien toteamusten mukaan myös on turvapaikkalain 5 §:n 1 momentin a kohdasta johtuvan oleskeluoikeuden edellytyksenä, on mahdollista tulkita eri tavoin ja siinä viitataan muihin edellytyksiin, joita kyseinen jäsenvaltio ei ole eritellyt.
- 301 Kuten tämän tuomion 289 kohdassa todettiin, on niin, että kun jäsenvaltio säätää direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa taatun alueelleen jäämistä koskevan oikeuden käytölle yksityiskohtaisia sääntöjä, nämä säännöt on eriteltävä riittävän selvästi ja täsmällisesti, jotta kansainvälisen suojelun hakija voi saada selville tällaisen oikeuden täsmällisen laajuuden ja jotta voidaan arvioida, sopivatko tällaiset säännöt yhteen erityisesti direktiivien 2013/32 ja 2013/33 kanssa.
- 302 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei Unkari ole noudattanut direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

– Viidennen kanneperusteen toinen osa, joka koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohtaa

- 303 Poiketen siitä, mitä direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa säädetään, tämän direktiivin 46 artiklan 6 kohdassa sallitaan, että jäsenvaltiot eivät tässä säännöksessä säädettyissä tapauksissa ja erityisesti silloin, kun päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä perustuu tiettyihin tutkimattajättämisperusteisiin, automaattisesti myönnä hakijalle oikeutta jäädä alueelle odottamaan hänen tekemänsä muutoksenhaun tulosta, kunhan tuomioistuimella on toimivaltainen ratkaisemaan, saako asianomainen jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle hänestä ensimmäisessä asteessa tehdystä päätöksestä huolimatta.
- 304 Komission mukaan Unkari ei ole saattanut mainittua säännöstä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeuttaan yhtäältä siksi, että turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa ei anneta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tehtyyn päätökseen kohdistetulle muutoksenhaulle lykkäävää vaikutusta, ja toisaalta siksi, ettei tässä laissa täsmennetä selvästi, onko hallintolainkäyttölain 50 §, jonka nojalla voidaan hakea riidanalaisen hallintopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä toimivaltaiselta tuomioistuimelta, sovellettavissa turvapaikkalain soveltamisalaan kuuluviin tuomioistuimenmenettelyihin.
- 305 Tästä seuraa, että komissio väittää pääasiallisesti, ettei Unkari ole saattanut direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohtaa osaksi kansallista oikeuttaan riittävän selvästi ja täsmällisesti, koska Unkarin säännöstössä ei säädetä nimenomaisesti, että hallintolainkäyttölain 50 §:ää sovelletaan päätöksiin, joilla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta.

306 Tällainen argumentaatio ei kuitenkaan ole perusteltu.

307 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 207 kohdassa pääasiallisesti todennut, pelkästään se nimittäin, että hallintolainkäyttölain 50 § on yleisesti sovellettava eikä turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa säädetä tarkasti, että kyseistä 50 §:ää sovelletaan tällä lailla säänneltyjen menettelyjen yhteydessä, ei riitä päätelmään, jonka mukaan Unkari ei olisi noudattanut täsmällisesti ja riittävän selvästi direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohtaa. Tältä osin on korostettava, että turvapaikkalain 53 §:n 6 momentissa ei suljeta pois kyseisen 50 §:n soveltamista eikä siinä myöskään säädetä säännöstä, joka olisi yhteensopimaton viimeksi mainitun pykälän kanssa. Komissio ei myöskään ole esittänyt mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin epäillä Unkarin tuomioistuinten mahdollisuutta soveltaa hallintolainkäyttölain 50 §:ää, kun ne käsittelevät niihin tehdyn muutoksenhaun, joka on kohdistettu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tehtyyn päätökseen.

308 Tästä seuraa, että viidennen kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana tarvitsematta tutkia, onko direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan viimeinen alakohta saatettu muilta osin kattavasti ja asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta hallintolainkäyttölain 50 §:llä.

– Viidennen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a ja b alakohtaa

309 Poiketen direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdassa säädetystä säännöstä tämän säännöksen a ja b alakohdasta seuraa, että kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään perusteettomana tämän direktiivin 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa tarkoitettujen olosuhteiden vuoksi tai jätetään tutkimatta sen 33 artiklan 2 kohdan c ja e alakohdan nojalla, oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle on myönnettävä kyseisen direktiivin 46 artiklan 5 kohdassa eikä sen 46 artiklan 6 kohdan viimeisessä alakohdassa säädetyin edellytyksin.

310 Komissio väittää, ettei Unkari ole saattanut tätä poikkeussääntöä osaksi kansallista oikeuttaan riittävän selvästi ja täsmällisesti, koska turvapaikkalain 53 §:n 6 momentista ei ilmene selvästi, että muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus silloin, kun sillä on tarkoitus riitauttaa turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin e kohtaan ja 7 momentin h kohtaan perustuva päätös.

311 Tällainen argumentaatio on kuitenkin hylättävä perusteettomana.

312 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 211 kohdassa pääasiallisesti todennut, turvapaikkalain 53 §:n 6 momentin sanamuodostakin nimittäin jo ilmenee selvästi, että turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin e kohdan ja 7 momentin h kohdan nojalla tehtyihin päätöksiin kohdistetulla muutoksenhaulla on automaattinen lykkäävä vaikutus.

313 Niinpä myös viidennen kanneperusteen kolmas osa on hylättävä perusteettomana tarvitsematta tutkia, onko direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a ja b alakohta saatettu muilta osin kattavasti ja asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta turvapaikkalain 53 §:n 6 momentilla.

314 Tästä seuraa, ettei Unkari ole noudattanut direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on asettanut unionin oikeuden vastaisia edellytyksiä sille, miten tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvat kansainvälisen suojelun hakijat voivat käyttää oikeuttaan jäädä sen alueelle.

- 315 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Unkari on jättänyt noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan, direktiivin 2013/32 6 artiklan, 24 artiklan 3 kohdan, 43 artiklan ja 46 artiklan 5 kohdan sekä direktiivin 2013/33 8, 9 ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan,
- koska se on säätänyt, että sellaisilta kolmansien maiden kansalaisilta tai kansalaisuudettomilta henkilöiltä, jotka Serbiasta saapuessaan haluavat päästä Unkarin alueella kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, peräisin olevat hakemukset kansainvälisestä suojelusta voidaan tehdä vain Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla, mutta samalla omaksunut vakiintuneen ja yleisen hallintokäytännön, jossa rajoitetaan jyrkästi niiden hakijoiden määrää, joiden sallitaan tulla päivittäin näille kauttakulkualueille
 - koska se on ottanut Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla käyttöön kansainvälisen suojelun hakijoiden yleistä säilöönottoa koskevan järjestelmän noudattamatta direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdassa ja 43 artiklassa sekä direktiivin 2013/33 8, 9 ja 11 artiklassa säädettyjä takeita
 - koska se on sallinut kaikkien alueellaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten – paitsi heistä niiden, joiden epäillään syyllistyneen rikokseen – poistamisen maasta noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa säädettyjä menettelyjä ja takeita ja
 - koska se on asettanut unionin oikeuden vastaisia edellytyksiä sille, miten direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan kuuluvat kansainvälisen suojelun hakijat voivat käyttää oikeuttaan jäädä sen alueelle.
- 316 Kanne hylätään muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

- 317 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi. Koska komissio on vaatinut Unkarin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on pääosin hävinnyt asian, Unkari on asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi veloitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan neljä viidesosaa komission kuluista. Komissio vastaa viidesosasta kulujaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Unkari on jättänyt noudattamatta jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 5 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 6 artiklan, 24 artiklan 3 kohdan, 43 artiklan ja 46 artiklan 5 kohdan sekä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 8, 9 ja 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan,
 - koska se on säättänyt, että sellaisilta kolmansien maiden kansalaisilta tai kansalaisuudettomilta henkilöiltä, jotka Serbiasta saapuessaan haluavat päästä Unkarin alueella kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn, peräisin olevat hakemukset kansainvälisestä suojelusta voidaan tehdä vain Röszen (Unkari) ja Tompan (Unkari) kauttakulkualueilla, mutta samalla omaksunut vakiintuneen ja yleisen hallintokäytännön, jossa rajoitetaan jyrkästi niiden hakijoiden määrää, joiden sallitaan tulla päivittäin näille kauttakulkualueille
 - koska se on ottanut Röszen ja Tompan kauttakulkualueilla käyttöön kansainvälisen suojelun hakijoiden yleistä säilöönottoa koskevan järjestelmän noudattamatta direktiivin 2013/32 24 artiklan 3 kohdassa ja 43 artiklassa sekä direktiivin 2013/33 8, 9 ja 11 artiklassa säädettyjä takeita
 - koska se on sallinut kaikkien alueellaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten – paitsi heistä niiden, joiden epäillään syyllistyneen rikokseen – poistamisen maasta noudattamatta direktiivin 2008/115 5 artiklassa, 6 artiklan 1 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa säädettyjä menettelyjä ja takeita ja
 - koska se on asettanut unionin oikeuden vastaisia edellytyksiä sille, miten direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan kuuluvat kansainvälisen suojelun hakijat voivat käyttää oikeuttaan jäädä sen alueelle.
- 2) Kanne hylätään muilta osin.
- 3) Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaa neljä viidesosaa Euroopan komission kuluista.
- 4) Euroopan komissio vastaa viidesosasta kulujaan.

Allekirjoitukset