



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 päivänä marraskuuta 2021 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Turvapaikkapolitiikka – Direktiivit 2013/32/EU ja 2013/33/EU – Kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeva menettely – Tutkimatta jättämisen perusteet – Turvallisen kolmannen maan ja ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteet – Avun tarjoaminen turvapaikanhakijoille – Kriminalisointi – Kielto tulla kyseisen jäsenvaltion raja-alueelle

Asiassa C-821/19,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 8.11.2019,

Euroopan komissio, asiamiehinnään aluksi J. Tomkin, A. Tokár ja M. Condou-Durande, sittemmin J. Tomkin ja A. Tokár,

kantajana,

vastaan

Unkari, asiamiehinnään K. Szíjjártó, M. Tátrai ja M. Z. Fehér,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, C. Lycourgos (esittelevä tuomari), E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele ja J. Passer sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot, A. Kumin ja N. Wahl,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.11.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.2.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Unkari ei ole noudattanut 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) 8 artiklan 2 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan, 22 artiklan 1 kohdan ja 33 artiklan 2 kohdan eikä 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) 10 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on
 - ottanut käyttöön turvapaikkahakemusten tutkimatta jättämisen uuden perusteen direktiivissä 2013/32 nimenomaisesti säädettyjen perusteiden lisäksi ja
 - luokitellut rikokseksi järjestötoiminnan, jonka tarkoituksena on mahdollistaa turvapaikkamenettelyn käynnistäminen henkilöille, jotka eivät täytä kansallisessa oikeudessa kansainvälisen suojelun myöntämiselle vahvistettuja kriteereitä, ja toteuttanut rajoittavia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat henkilöihin, jotka ovat tällaista rikosta koskevan rikosoikeudellisen menettelyn kohteena tai jotka on tuomittu siitä rangaistukseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2013/32

- 2 Direktiivin 2013/32 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Pääsy menettelyyn”, 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, rajavartioloilla, 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 koskeva[t] 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.

– –”

3 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Tiedottaminen ja neuvonta säilöönottoyksiköissä ja rajanylityspaikoilla”, säädetään seuraavaa:

”1. Kun on merkkejä siitä, että säilöönottoyksiköissä pidetyt tai ulkorajojen rajanylityspaikoilla, kauttakulkualueet mukaan lukien, olevat 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.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että järjestöillä ja henkilöillä, jotka tarjoavat hakijoille neuvontaa, on tehokas pääsy ulkorajojen rajanylityspaikoilla, kauttakulkualueet mukaan lukien, olevien hakijoiden pariin. Jäsenvaltiot voivat antaa sääntöjä tällaisten järjestöjen ja henkilöiden läsnäolosta näillä rajanylityspaikoilla ja erityisesti siitä, että pääsy edellyttää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suostumusta. Tällaista pääsyä voidaan rajoittaa ainoastaan, kun rajoitukset ovat kansallisen lainsäädännön nojalla perustellusti tarpeen asianomaisen rajanylityspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnon kannalta edellyttäen, että pääsyä ei rajoiteta merkittävästi tai tehdä mahdottomaksi.”

4 Direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus jäädä jäsenvaltioon hakemuksen tutkinnan ajaksi”, 2 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat poiketa tästä vain silloin, kun henkilö tekee 41 artiklassa tarkoitetun myöhemmän hakemuksen tai kun ne luovuttavat kyseisen henkilön tapauksen mukaan joko toiseen jäsenvaltioon eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä johtuvien velvoitteiden tai muun syyn nojalla tai kolmanteen valtioon tai johonkin kansainväliseen rikostuomioistuimeen.”

5 Tämän direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Hakijoille myönnettävät takeet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava kaikkien III luvussa säädettyjen menettelyjen osalta, että kaikilla hakijoilla on seuraavat takeet:

– –

c) hakijoita ei saa estää ottamasta yhteyttä [Yhdistyneiden kansakuntien] pakolaisasiain päävaltuutettuun [(UNHCR)] tai muihin järjestöihin, jotka antavat hakijoille kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti oikeudellista neuvontaa tai muuta neuvontaa;

– –

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla hakijoilla on V luvussa säädetyissä menettelyissä 1 kohdan b–e alakohdassa tarkoitettuja takeita vastaavat takeet.”

- 6 Kyseisen direktiivin 22 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oikeusapuun ja oikeudelliseen edustajaan menettelyn kaikissa vaiheissa”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hakijoille on annettava tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella omalla kustannuksellaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa liittyvistä asioista kansallisen lainsäädännön mukaisesti hyväksytyin tai luvan saaneen oikeudellisen tai muun neuvonantajan kanssa menettelyn kaikissa vaiheissa, myös kielteisen päätöksen jälkeen.”

- 7 Kyseisen direktiivin 23 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeusavun ja oikeudellisen edustajan käytön soveltamisala”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on direktiivin 2013/33/EU 10 artiklan 4 kohdan ja 18 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti varmistettava, että oikeudellisella tai muulla neuvonantajalla, joka avustaa tai edustaa hakijaa, on pääsy suljetuille alueille, kuten säilöönottotyksiköihin ja kauttakulkualueille, niin että hän voi neuvotella hakijan kanssa.”

- 8 Kyseisen direktiivin III luvussa, jonka otsikko on ”Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt”, olevissa 31–43 artiklassa säädetään kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintamenettelyä.

- 9 Kyseisen direktiivin 31 artiklan, jonka otsikko on ”Tutkintamenettely”, 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 [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)] 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 epä johdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi väärä 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 Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o [604/2013] tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä [sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta 26.6.2013] annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o [603/2013] [(EUVL 2013, L 180, s. 1)] mukaisesti; tai

– –”

- 10 Direktiivin 2013/32 33 artiklassa, jonka otsikko on ”Hakemukset, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset”, säädetään seuraavaa:

”1. Niiden tapausten lisäksi, joissa hakemusta ei asetuksen (EU) [N:o] 604/2013 mukaisesti tutkita, jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, kun hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset tämän artiklan mukaisesti.

2. 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 turvalliseksi 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.”
- 11 Saman direktiivin 35 artiklassa, jonka otsikko on ”Ensimmäisen turvapaikkamaan käsite”, säädetään seuraavaa:
- ”Tietty valtio voidaan katsoa tietyn hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi, jos:
- a) hänet on tunnustettu tässä valtiossa pakolaiseksi ja tämän suojelun perusteet ovat hänen osaltaan edelleen voimassa; tai
- b) hän kuuluu tässä valtiossa muuten riittävän suojelun piiriin, palauttamiskiellon periaate mukaan luettuna
- edellyttäen, että hänet otetaan takaisin tähän valtioon.
- –”
- 12 Saman direktiivin 38 artiklassa, jonka otsikko on ”Turvallisen kolmannen maan käsite”, säädetään seuraavaa:
- ”1. Jäsenvaltiot voivat soveltaa turvallisen kolmannen maan käsitettä vain, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat vakuuttuneita siitä, että kansainvälistä suojelua hakevaa kohdellaan asianomaisessa kolmannessa maassa seuraavien periaatteiden mukaisesti:
- a) hakijan henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi;
- b) direktiivissä [2011/95] määritellyn vakavan haitan vaaraa ei ole;
- c) noudatetaan [28.7.1951 tehdyn, pakolaisten oikeusasemaa koskevan] Geneven yleissopimuksen [(Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)), sellaisena kuin se on muutettuna pakolaisten oikeusasemaa koskevalla 31.1.1967 New Yorkissa tehdyllä pöytäkirjalla] mukaista palauttamiskiellon periaatetta;
- d) noudatetaan kieltoa poistaa hakija maasta, jos tällä rikottaisiin kansainvälisen oikeuden mukaista oikeutta suojeluun kidutukselta tai julmalta, epäinhimilliseltä tai halventavalta kohtelulta; ja
- e) on olemassa mahdollisuus hakea pakolaisasemaa ja saada pakolaiseksi tunnustettuna Geneven yleissopimuksen mukaista suojelua.

2. Turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisessa on noudatettava kansallisessa oikeudessa vahvistettuja sääntöjä, joihin kuuluvat:

- a) säännöt, joiden mukaan hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välillä on oltava yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan;
- b) säännöt menettelyistä, joita noudattaen toimivaltaiset viranomaiset voivat vakuuttua siitä, että turvallisen kolmannen maan käsitettä voidaan soveltaa tiettyyn maahan tai tiettyyn hakijaan. Näihin menettelyihin on kuuluttava asianomaisen maan turvallisuuden tapauskohtainen arviointi yksittäisen hakijan kannalta ja/tai maiden määrittäminen kansallisella tasolla yleensä turvallisiksi;
- c) kansainvälisen oikeuden mukaiset säännöt, joiden nojalla voidaan yksilöllisesti tutkia, onko asianomainen kolmas maa turvallinen tietyn hakijan kannalta ja joiden nojalla hakija voi vähintään kiistää turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen sillä perusteella, että asianomainen kolmas maa ei ole turvallinen hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan. Hakijalla on myös oltava mahdollisuus riitauttaa a alakohdassa tarkoitettu hakijan ja kolmannen maan välinen yhteys.

--

4. Jos kolmas maa ei salli kyseisen hakijan saapua alueelleen, jäsenvaltioiden on varmistettava, että hän pääsee menettelyyn II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti.

--”

Direktiivi 2013/33

- 13 Direktiivin 2013/33 10 artiklan, jonka otsikko on ”Säilöönotto-olosuhteet”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että perheenjäsenillä, oikeudellisilla avustajilla ja asianomaisen jäsenvaltion tunnustamia valtiosta riippumattomia järjestöjä edustavilla henkilöillä on mahdollisuus olla yhteydessä hakijoihin ja vierailta heidän luonaan yksityisyyden suojaa kunnioittavalla tavalla. Pääsyrajoituksia säilöönottoyksikköön voidaan ottaa käyttöön vain, jos ne ovat kansallisen lainsäädännön perusteella objektiivisesti arvioituna turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai säilöönottoyksikön hallinnoinnin kannalta välttämättömiä edellyttäen, että tämä ei vakavasti rajoita tai estä pääsyä tiloihin.”

- 14 Kyseisen direktiivin 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevat yksityiskohtaiset säännöt”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos asuminen järjestetään luontoissuorituksena, tämän olisi tapahduttava jollain seuraavista tavoista tai niiden yhdistelmänä:

- a) tiloissa, joita rajalla tai kauttakulkualueilla tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan käytetään hakijoiden majoittamiseen;
- b) vastaanottokeskuksissa, joiden tarjoama asumisen taso on asianmukainen;

c) yksityiskodeissa, erillisissä asunnoissa, hotelleissa tai muissa hakijoiden majoittamista varten mukautetuissa tiloissa.

2. Rajoittamatta 10 ja 11 artiklassa säädettyjä erityisiä säilöönoton edellytyksiä jäsenvaltioiden on tämän artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitetun majoituksen osalta varmistettava, että

--

b) hakijoilla on mahdollisuus pitää yhteyttä sukulaisiin, oikeudellisiin avustajiin tai neuvonantajiin ja henkilöihin, jotka edustavat [UNHCR:ää] ja muita asian kannalta merkityksellisiä kansallisia, kansainvälisiä ja valtiosta riippumattomia järjestöjä ja elimiä;

c) perheenjäsenet, oikeudelliset avustajat tai neuvonantajat ja henkilöt, jotka edustavat [UNHCR:ää] ja asian kannalta merkityksellisiä, asianomaisen jäsenvaltion tunnustamia valtioista riippumattomia järjestöjä, pääsevät avustamaan hakijoita. Näiden henkilöiden pääsyä majoitustiloihin voidaan rajoittaa ainoastaan tilojen ja hakijoiden turvallisuuteen liittyvistä syistä.

--”

Direktiivi 2002/90/EY

15 Laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä 28.11.2002 annetun neuvoston direktiivin 2002/90/EY (EYVL 2002, L 328, s. 17) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on otettava käyttöön asianmukaiset seuraamukset:

a) henkilölle, joka tarkoituksellisesti auttaa henkilöä, joka ei ole jonkin jäsenvaltion kansalainen, saapumaan jäsenvaltion alueelle tai kulkemaan sen alueen kautta kyseisessä jäsenvaltiossa ulkomaalaisten maahantulosta tai kauttakulusta annetun lainsäädännön vastaisesti;

b) henkilölle, joka taloudellisen hyödyn saamiseksi tarkoituksellisesti auttaa henkilöä, joka ei ole jonkin jäsenvaltion kansalainen, oleskelemaan jäsenvaltion alueella kyseisessä jäsenvaltiossa ulkomaalaisten maassa oleskelusta annetun lainsäädännön vastaisesti.

2. Jäsenvaltio voi päättää jättää säätämättä seuraamuksista 1 kohdan a alakohdassa määritellyn menettelyn osalta kansallista lainsäädäntöään tai käytäntöjään soveltaen, jos kyseisen menettelyn tavoitteena on humanitaarisen avun antaminen asianomaiselle henkilölle.”

Puitepäättös 2002/946/YOS

16 Rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten 28.11.2002 tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2002/946/YOS (EYVL 2002, L 328, s. 1) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin [2002/90] 1 ja 2 artiklassa määritellyt rikkomukset ovat rangaistavissa tehokkain, oikeasuhteisin ja

vakuuttavin rikosoikeudellisin rangaistuksin, jotka voivat johtaa rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen.”

- 17 Kyseisen puitepäättöksen 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän puitepäättöksen soveltaminen ei rajoita suojelua, jota on annettava pakolaisille ja turvapaikanhakijoille pakolaisia koskevan kansainvälisen oikeuden tai ihmisoikeuksia koskevien muiden kansainvälisten välineiden nojalla ja erityisesti [pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen] 31 ja 33 artiklan mukaisten jäsenvaltioiden kansainvälisten velvollisuuksien noudattamiseksi.”

Unkarin oikeus

- 18 Turvapaikkaoikeudesta 29.6.2007 annetun lain nro LXXX (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény; Magyar Közlöny 2007/83), sellaisena kuin sitä sovelletaan tässä menettelyssä (jäljempänä turvapaikkalaki), 51 §:n 2 momentin f kohdassa säädetään uudesta turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämisen perusteesta, joka määritellään seuraavasti:

”Hakemusta ei voida ottaa tutkittavaksi, jos hakija on saapunut Unkariin sellaisen maan kautta, jossa häneen ei kohdistu vainoa 6 §:n 1 momentin mukaisesti eikä vakavan haitan vaaraa 12 §:n 1 momentin mukaisesti tai jossa on taattu riittävä suojelu.”

- 19 Turvapaikkalain 51 §:n 12 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sovellettaessa 2 momentin f kohtaa hakija voi heti siitä tiedon saatuaan ja joka tapauksessa kolmen päivän kuluessa ilmoituksen tekemisestä ilmoittaa, että hänen yksittäistapauksessaan 2 momentin f kohdassa säädetty edellytykset eivät täytyneet kyseisen maan osalta.

– –”

- 20 Unkarissa 13.7.2012 annetun rikoslain nro C (Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény) (Magyar Közlöny 2012/92), sellaisena kuin sitä sovelletaan tässä oikeudenkäynnissä (jäljempänä rikoslaki), 353/A §:ssä, jonka otsikko on ”Laittoman maahantulon helpottaminen”, säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilöön, joka harjoittaa järjestötoimintaa, jonka tarkoituksena on

a) mahdollistaa Unkarissa turvapaikkamenettelyn käynnistäminen henkilölle, johon ei kohdistu vainoa maassa, jonka kansalainen hän on, hänen asuinmaassaan tai muussa maassa, jonka kautta hän on tullut, hänen rotunsa, kansalaisuutensa, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen taikka uskonnollisen tai poliittisen vakaumuksensa vuoksi tai jolla ei ole perusteltua syytä pelätä joutuvansa suoran vainon kohteeksi, tai

b) avustaa laittomasti Unkariin tulevaa tai laittomasti Unkarissa oleskelevaa henkilöä oleskeluluvan saamisessa,

kohdistetaan vapautta rajoittavia toimenpiteitä, jollei hän ole tehnyt vakavampaa rikosta.

(2) Joka tarjoaa aineelliset edellytykset 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemiseen tai harjoittaa tällaista järjestötoimintaa säännönmukaisesti, on tuomittava enintään vuodeksi vankeuteen.

(3) Joka tekee 1 momentissa tarkoitetun rikoksen

a) saadakseen taloudellista hyötyä

b) avustamalla useampaa kuin yhtä henkilöä tai

c) alle kahdeksan kilometrin päässä henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 [(EUVL 2016, L 77, s. 1)] 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettua ulkorajaa vastaavalta rajalta tai rajapyykiltä, on tuomittava 2 momentissa säädettyyn rangaistukseen.

(4) Edellä 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekijälle määrättävää seuraamusta voidaan alentaa ilman rajoituksia, ja erityiskohtelua edellyttävissä tapauksissa seuraamus voidaan jättää määräämättä, jos tekijä paljastaa rikoksen teko-olosuhteet viimeistään tutkintamenettelyä aloitettaessa.

(5) Tässä pykälässä tarkoitettuun järjestötoimintaan kuuluu erityisesti 1 momentissa tarkoitettua tavoitetta varten toteutettu

a) valvonta asetuksen 2016/399 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettua Unkarin ulkorajaa vastaavilla rajoilla, rajalla tai rajapyykillä

b) tiedotteiden laatiminen tai jakaminen tai näiden toimien antaminen kolmannen tehtäväksi ja

c) verkoston perustaminen tai ylläpitäminen.”

21 Unkarissa 20.4.1994 annetun poliisilain nro XXXIV (Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény) (Magyar Közlöny 1994/41), sellaisena kuin sitä sovelletaan tässä oikeudenkäynnissä (jäljempänä poliisilaki), 46/F §:ssä, jonka otsikko on ”Rajaturvallisuuden yhteydessä toteutetut maastapoistamista koskevat toimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”Järjestyksen ylläpitämiseksi valtion rajalla ja rajavalvonnan mahdollisen häirinnän estämiseksi poliisiviranomaisten on estettävä laitonta rajanylitystä (rikoslain 352/A §), raja-aidan vahingoittamista (rikoslain 352/B §), raja-aidan rakentamisen tai ylläpitämisen estämistä (rikoslain 352/C §), ihmiskauppaa (rikoslain 353 §), laittomassa maassa oleskelussa avustamista (rikoslain 354 §) tai laittoman maahantulon helpottamista (rikoslain 353/A §) koskevan rikosoikeudellisen menettelyn kohteena olevien henkilöiden pääsy alueelle, joka sijaitsee alle kahdeksan kilometrin päässä [asetuksen 2016/399] 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettua Unkarin ulkorajaa vastaavalta rajalta tai rajapyykiltä, tai vaadittava kyseistä henkilöä poistumaan tältä alueelta, jos hän on siellä.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

22 Komissio lähetti Unkarille 19.7.2018 virallisen huomautuksen, jossa se katsoi erityisesti unionin oikeuden vastaisiksi sen, että Unkarin lainsäätäjä on laajentanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisen perusteita, sen, että se on kriminalisoinut järjestötoiminnan, jonka tarkoituksena on helpottaa turvapaikkahakemusten jättämistä henkilöille, joilla ei ole oikeutta turvapaikkaan Unkarin oikeuden nojalla, sekä sen, että tämän kriminalisoinnin kohteena olevien henkilöiden liikkumisvapautta rajoitetaan.

- 23 Unkari vastasi viralliseen huomautukseen komission 19.9.2018 vastaanottamalla kirjeellä, jossa kyseinen jäsenvaltio väitti, että Unkarin lainsäädäntö on unionin oikeuden mukainen.
- 24 Komissio antoi 24.1.2019 perustellun lausunnon, jossa se totesi erityisesti, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan, 22 artiklan 1 kohdan ja 33 artiklan 2 kohdan eikä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan,
- koska se on ottanut käyttöön turvapaikkahakemusten tutkimatta jättämisen uuden perusteen direktiivissä 2013/32 nimenomaisesti säädettyjen perusteiden lisäksi
 - koska se on luokitellut rikokseksi järjestötoiminnan, jonka tarkoituksena on helpottaa turvapaikkamenettelyn aloittamista, ja
 - koska se on toteuttanut tällaisesta rikoksesta syytettyihin tai tuomittuihin henkilöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.
- 25 Unkari vastasi perusteltuun lausuntoon 23.3.2019 toistaen kantansa, jonka mukaan kyseessä olevat Unkarin lain säännökset ovat unionin oikeuden mukaisia ja oikeutettuja, kun otetaan huomioon laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne sen alueella.
- 26 Komissio ei ollut vakuuttunut Unkarin esittämistä argumenteista, joten se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

Turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohta

Asianosaisten lausumat

- 27 Komissio katsoo, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdassa säätänyt, että turvapaikkahakemusta ei voida ottaa tutkittavaksi, jos hakija on saapunut sellaisen maan kautta, jossa häneen ei kohdistu vainoa tai jossa on taattu riittävä suojelu.
- 28 Komission mukaan tätä tutkimatta jättämisen perustetta ei voida rinnastaa johonkin direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa tyhjentävästi luetelluista tutkimatta jättämisen perusteista. Sen ei etenkään voida katsoa olevan tässä säännöksessä tarkoitettujen ensimmäisen turvapaikkamaan tai turvallisen kolmannen maan käsitteiden mukainen.
- 29 Unkari ottaa huomioon 19.3.2020 annetun tuomion *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba)* (C-564/18, EU:C:2020:218) mutta epäilee, onko direktiivin 2013/32 33 artikla omiaan luomaan riittävän tasapainon perusteettomista hakemuksista aiheutuvan turvapaikkahakemusten käsittelyjärjestelmien ylikuormittumisen ja kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien hakijoiden oikeutettujen etujen välillä.
- 30 Kyseisen jäsenvaltion mukaan turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdan tarkoituksena on rangaista väärinkäytöksistä säättämällä, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua turvallista kolmatta maata koskevan tutkimatta jättämisen perusteen mukaisesti hakemus, jonka on jättänyt henkilö, johon ei ole kohdistunut eikä ole vaarana

kohdistua vainoa maassa, jonka kautta hän on – mahdollisesti pitkän ajan kuluessa – tullut, on lähtökohtaisesti jätettävä tutkimatta, vaikka tämä henkilö ei olisi tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tässä valtiossa.

- 31 Unionin oikeuden säännösten riittämättömyys väärinkäytösten estämiseksi ilmenee Unkarin mukaan lisäksi ehdotuksesta kansainvälisen suojelun alalla noudatettavasta yhteisestä menettelystä unionissa ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta annettavaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (COM(2016) 467 final).

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 32 Aluksi on korostettava, että – toisin kuin Unkari näyttää väittävän – pelkästään se, että unionin lainsäätävä harkitsee direktiivin 2013/32 muuttamista, ei ole merkityksellinen seikka tutkittaessa tätä väitettä, jota on arvioitava kyseiselle jäsenvaltiolle osoitetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä voimassa olleen unionin lainsäädännön perusteella (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Tämän alustavan huomautuksen jälkeen on todettava, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 1 kohdassa säädetään, että niiden tapausten lisäksi, joissa hakemusta ei asetuksen N:o 604/2013 mukaisesti tutkita, jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua direktiivin 2011/95 mukaisesti, kun hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset kyseisen artiklan mukaisesti. Tältä osin direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa luetellaan tyhjentävästi tilanteet, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 149 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Kuten unionin tuomioistuin on todennut, turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohta ei vastaa yhtäkään direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a, b, d ja e alakohdassa säädetyistä tutkimatta jättämisen perusteista (ks. tältä osin tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 151 ja 161–164 kohta).
- 35 Mainitun direktiivin 33 artiklan 2 kohdan c alakohdan osalta on muistutettava, että kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan direktiivin 2013/32 38 artiklan mukaisesti hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi.
- 36 Kuten unionin tuomioistuin on todennut, kyseisen direktiivin 38 artiklasta ilmenee, että turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltaminen edellyttää sen 1–4 kohdassa säädettyjen kumulatiivisten edellytysten noudattamista (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 153 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Mainitun direktiivin 38 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään siten, että kansainvälisen suojelun hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välillä on oltava yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan.

- 37 Käsiteltävässä asiassa yhteys, joka turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdassa luodaan tällaisen hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välille, perustuu pelkästään kyseisen hakijan kauttakulkuun kyseisen maan alueen kautta.
- 38 On riittävää todeta, kuten unionin tuomioistuin on katsonut, että pelkästään se seikka, että kansainvälisen suojelun hakija on kulkenut kolmannen maan alueen kautta, ei voi olla pätevä syy katsoa, että kyseinen hakija voisi kohtuudella palata kyseiseen maahan (tuomio 19.3.2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba)*, C-564/18, EU:C:2020:218, 47 kohta).
- 39 Lisäksi on niin, että direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille asetettua velvollisuutta vahvistaa turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamiseksi säännöt menettelyistä, joita sovelletaan arvioitaessa tapauskohtaisesti, täyttääkö asianomainen kolmas maa edellytykset sille, että sitä voidaan pitää kyseisen hakijan kannalta turvallisena, sekä mainitun hakijan mahdollisuudesta riitauttaa yhteys kyseiseen kolmanteen maahan ei voitaisi oikeuttaa, jos pelkkä kansainvälisen suojelun hakijan kulkeminen asianomaisen kolmannen maan kautta muodostaisi tässä tarkoituksessa riittävän tai merkityksellisen yhteyden (tuomio 14.5.2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 158 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Edellä esitetystä seuraa, että kansainvälisen suojelun hakijan pelkkä kulkeminen asianomaisen kolmannen maan kautta ei voi merkitä direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua ”yhteyttä” tähän kolmanteen maahan (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, 159 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Näin ollen turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohtaa ei voida pitää kyseisen direktiivin 33 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetyn turvallista kolmatta maata koskevan tutkimatta jättämisen perusteen soveltamisena (tuomio 19.3.2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba)*, C-564/18, EU:C:2020:218, 51 kohta), eikä sitä näin ollen voida pitää kyseisen säännöksen asianmukaisena täytäntöönpanona, toisin kuin Unkari väittää.
- 42 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta sillä perusteella, että hakija on saapunut asianomaisen jäsenvaltion alueelle sellaisen valtion kautta, jossa häneen ei kohdistu vainoa tai vakavan haitan vaaraa tai jossa on taattu riittävä suojelu.

Rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohta

Asianosaisten lausumat

- 43 Komissio katsoo, että Unkari on rikkonut direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohtaa, 12 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja 22 artiklan 1 kohtaa sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohtaa antaessaan rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan.
- 44 Komissio huomauttaa tältä osin, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön muotoilu on ”laaja” ja ”epätäsmällinen”.

- 45 Se toteaa ensinnäkin, että vaikka kyseisen 353/A §:n perustelujen mukaan kyseisestä rikoksesta säättäminen on oikeutettua turvapaikkamenettelyn väärinkäytön lisääntyneen vaaran vuoksi, kyseisen säännöksen soveltamisala ei kyseisen 353/A §:n sanamuodon mukaan rajoitu kattamaan pelkästään hakemuksen jättämiseen liittyvää tahallista väärinkäyttöä tai viranomaisten harhaan johtamista.
- 46 Alkotmánybíróságin (perustuslakituomioistuin, Unkari) kyseistä 353/A §:ää koskevassa oikeuskäytännössä ei ole selvennetty tätä pykälää, koska siinä on viitattu yleisten tuomioistuinten toimivaltaan määrittää, missä tapauksissa turvapaikanhakijan avustaminen voidaan rinnastaa humanitaariseen apuun ja se jää siten kriminalisoinnin ulkopuolelle.
- 47 Velvollisuus näyttää toteen rikoslain 353/A §:ssä tarkoitetun rikoksen tekijän ilmeinen tarkoituksellisuus ei komission mukaan myöskään tarjoa riittäviä takeita henkilöille, jotka avustavat turvapaikanhakijoita. Kyseinen pykälä perustuu nimittäin virheelliseen oletukseen, jonka mukaan henkilö, joka harjoittaa järjestötoimintaa tällaisen avun tarjoamiseksi, tietää etukäteen, täyttävätkö kyseiset turvapaikanhakijat edellytykset turvapaikan saamiseen Unkarissa, vaikka kyseisen henkilön tehtävänä ei ole päättää, onko heillä pakolaisasema.
- 48 Toiseksi rikoslain 353/A §:n 1 momentissa säädetään turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdassa säädetyn lisäksi mahdollisuudesta määrätä seuraamus järjestötoiminnasta, jonka tarkoituksena on auttaa sellaista henkilöä hakemaan turvapaikkaa, johon ei kohdistu vainoa maassa, jonka kautta hän on tullut, tai jolla ei ole perusteltua syytä pelätä joutuvansa suoran vainon kohteeksi siellä.
- 49 Unkarissa vuodesta 2015 alkaen ilmenneen laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa kriisitilanteessa turvapaikkahakemukset voidaan komission mukaan kuitenkin tehdä ainoastaan Serbian ja Unkarin rajalla sijaitsevilla Röszken (Unkari) ja Tompan (Unkari) kauttakulkualueilla, joihin on pääsy vain Serbiasta käsin. Näin ollen suurimmassa osassa tapauksia nämä hakemukset jätetään Unkarin lainsäädännön nojalla tutkimatta. Tällaisessa tilanteessa henkilöiden, jotka antavat apua tai tietoja turvapaikkahakemusten jättämistä varten, on väistämättä tiedettävä, että kauttakulkualueella olevat hakijat voivat saapua sinne vain Serbian kautta eivätkä lähtökohtaisesti voi saada turvapaikkaa Unkarin oikeuden nojalla. Näin ollen on helppoa näyttää toteen tällaista toimintaa harjoittavien henkilöiden tahallisuus.
- 50 Kolmanneksi se, että rikoslain 353/A §:n 1 momentissa säädetyn rikoksen tekeminen edellyttää järjestötoiminnan harjoittamista, ei ole komission mukaan riittävä tae. Järjestötoiminnan määritelmä on nimittäin muotoiltu ”laajasti” ja ”epätäsmällisesti”, minkä vuoksi ei voida sulkea pois sitä, että pelkästään yhden henkilön avustamisesta turvapaikkahakemuksen jättämisessä voidaan määrätä rikosoikeudellinen seuraamus, koska rikoslain 353/A §:n 5 momentissa ainoastaan luetellaan hyvin yleisiä esimerkkejä järjestötoiminnasta. Alkotmánybíróságin 25.2.2019 antamalla tuomiolla ei ole saatu tältä osin aikaan oikeusvarmuutta, koska siinä annetaan yleisten tuomioistuinten tehtäväksi määritellä täsmällisesti, mikä on järjestötoimintaa.
- 51 Lisäksi rikoslain 353/A §:n sanamuodosta ilmenee komission mukaan yhtäältä, että toiminta voidaan luokitella tässä pykälässä tarkoitetuksi järjestötoiminnaksi, vaikka sitä ei harjoitettaisi säännönmukaisesti ja vaikka sen tarkoituksena olisi avustaa vain yhtä henkilöä, ja toisaalta, että henkilöön, joka antaa – vaikka vain vähäistä – taloudellista tukea kansalaisjärjestölle, joka tarjoaa tietoa unionin turvapaikkasäännöistä kauttakulkualueella oleville turvapaikanhakijoille, voidaan kohdistaa rikosoikeudellinen seuraamus.

- 52 Näin ollen huolimatta lain tavoitteesta, sellaisena kuin se ilmenee sen perusteluista, jona on vähentää sellaisia turvapaikkahakemuksia, joiden tekemiseen liittyy väärinkäyttöä tai erehdyttämistä, rikoslain 353/A §:llä saadaan aikaan vaara siitä, että lähes kaikkia henkilöitä, jotka avustavat turvapaikkamenettelyn käynnistämässä Unkarissa, vastaan aloitetaan rikosoikeudellinen menettely. Komissio täsmensi tältä osin istunnossa, että kaikkea turvapaikkamenettelyn kuluessa annettavaa apua voidaan pitää avustamisena tällaisen menettelyn käynnistämässä, koska siitä hetkestä lähtien, kun kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltion lainkäyttöelimiin verrattava tai hallinnollinen elin, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä päätös ensimmäisessä asteessa (jäljempänä määrittävä viranomainen), alkaa käsitellä asiakirja-aineistoa, hakijan on suoriuduttava huomattavasta määrästä velvoitteita voidakseen osoittaa, että hänellä on oikeus saada pakolaisasema.
- 53 Komissio toteaa myös, ettei voida katsoa, että direktiivi 2002/90 on saatettu osaksi Unkarin oikeutta rikoslain 353/A §:llä, koska kyseisen pykälän soveltamisala poikkeaa mainitun direktiivin 1 artiklassa määritellystä laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisesta.
- 54 Komissio katsoo näiden täsmennysten perusteella ensinnäkin, että rikoslain 353/A § on ristiriidassa direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan kanssa.
- 55 Koska näet lähes kaikkiin järjestöihin sekä kaikkiin rikoslain 353/A §:ssä tarkoitettua järjestötoimintaa harjoittaviin vapaaehtoistyöntekijöihin tai oikeudellisiin neuvonantajiiin voisi käytännössä kohdistua rikosoikeudellisia menettelyjä, vaarana olisi, että järjestöjen ja henkilöiden, jotka tarjoavat turvapaikanhakijoille neuvontaa, voisi käytännössä olla mahdotonta päästä ulkorajojen rajanylityspaikoilla, kauttakulkualueet mukaan lukien, olevien hakijoiden pariin.
- 56 On totta, että Unkari voi direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan viimeisen virkkeen nojalla määrittää, kuka voi päästä kauttakulkualueille antaakseen siellä oikeudellista neuvontaa turvapaikanhakijoille. Tällaista pääsyä voidaan kuitenkin rajoittaa ainoastaan, kun rajoitukset ovat kansallisen lainsäädännön nojalla perustellusti tarpeen asianomaisen rajanylityspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnon kannalta ja edellyttäen, että pääsyä ei rajoiteta merkittävästi tai tehdä mahdottomaksi. Komissio katsoo, että nyt käsiteltävässä asiassa yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen perustuvien poikkeusten soveltamisedellytykset eivät kuitenkaan täyty, eikä 353/A §:ssä säädetä tällaisten edellytysten tutkimisesta.
- 57 Toiseksi komissio katsoo, ettei Unkari ole noudattanut direktiivin 2013/32 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia velvoitteitaan. Rikoslain 353/A §:ää voidaan komission mukaan näet soveltaa kaikkiin henkilöihin, jotka harjoittavat mainitun 12 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua järjestötoimintaa, jolla avustetaan turvapaikkamenettelyn käynnistämässä erityisesti antamalla tietoja oikeusavusta tai muodollisuuksista, jotka ovat tarpeen hakemuksen jättämistä varten.
- 58 Kolmanneksi komissio väittää, että mainittu 353/A § on ristiriidassa myös direktiivin 2013/32 22 artiklan 1 kohdan kanssa. Jos näet neuvonantajia ja erityisesti oikeudellisia neuvonantajia vastaan aloitetaan rikosoikeudellisia menettelyjä siksi, että he tarjoavat viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettuja palveluja, he eivät voisi enää tarjoutua turvapaikanhakijoiden käytettäviksi myöskään silloin, kun turvapaikkahakemus hylätään.

- 59 Neljänneksi komissio katsoo, että riidanalainen Unkarin lainsäädäntö on samoin ristiriidassa direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdan kanssa. Kauttakulkualueet on sen mukaan näet rinnastettava direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettuihin säilöönottokeskuksiin. Kauttakulkualueilla oleviin turvapaikanhakijoihin sovelletaan näin ollen mainitun direktiivin 10 artiklaa. Rikoslain 353/A §:llä kuitenkin tehdään tyhjäksi 10 artiklan 4 kohdassa säädetty oikeus.
- 60 Unkari väittää ensinnäkin, että kun otetaan huomioon ilmaisu ”jonka tarkoituksena on”, rikoslain 353/A §:n 1 momentti voidaan ymmärtää ainoastaan siten, että se koskee tahallista rikosta. Näin ollen henkilölle voidaan määrätä rikoslain 353/A §:n nojalla seuraamus vain siinä tapauksessa, että viranomaiset kykenevät osoittamaan, ettei ole pienintäkään perusteltua epäilystä siitä, että hän on toiminut tietoisena siitä, että henkilöön, jonka edun nimissä hän on harjoittanut järjestötoimintaa, ei ole kohdistunut vainoa tai tällä ei ole ollut perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainon kohteeksi, ja että hän on halunnut, että kyseinen henkilö voisi tämän toiminnan avulla käynnistää turvapaikkamenettelyn tai saada oleskeluluvan.
- 61 Unkarin mukaan Alkotmánybíróság vahvisti 25.2.2019 antamassaan tuomiossa tällaisen tulkinnan korostaen samalla, että epäitsekkäs järjestötoiminta, jolla vastataan vähävaraisten ja puutteenaisten ihmisten auttamisvelvollisuuteen, ei voi kuulua rikoslain 353/A §:n soveltamisalaan. Alkotmánybíróságin näin omaksuma tulkinta sitoo yleisiä tuomioistuimia.
- 62 Lisäksi rikoslain 353/A §:n perusteluista ilmenee Unkarin mukaan selvästi, että kyseisen lain tarkoituksena on rangaista turvapaikkamenettelyn väärinkäytön ja erehdyttämiseen perustuvan maahantulon avustamisesta sekä tällaisen toiminnan järjestämisestä. Unkarin viranomaisten on siis syytetoimenpiteitä varten osoitettava, että tekijän tarkoituksena on ollut auttaa henkilöitä, jotka haluavat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, kiertämään lainsäädäntöä, käyttämään väärin turvapaikkajärjestelmää tai kiertämään oleskelulupia koskevia sääntöjä. Näin ollen vilpittömässä mielessä toimivat henkilöt ja järjestöt, jotka eivät pyri saavuttamaan laissa kiellettyjä päämääriä tai kiertämään lainsäädännön soveltamista, eivät voi syyllistyä rikoslain 353/A §:ssä tarkoitettuun rikokseen.
- 63 Unkari väittää, että henkilö, joka avustaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisessä tietoisena siitä, että hakijalla ei hyvin todennäköisesti olisi oikeutta pakolaisasemaan, ei siten syyllisty rikoslain 353/A §:ssä säädettyyn rikokseen. Tältä osin on sen mukaan korostettava, että toisin kuin komissio väittää, se, että henkilöllä ei lähtökohtaisesti ole oikeutta turvapaikkaan sillä perusteella, että hän on kulkenut turvallisen kolmannen maan kautta, ei riitä suoralta kädeltä sulkemaan pois sitä, että häntä voidaan pitää henkilönä, jolla on oikeus pakolaisasemaan, koska hänen hakemuksensa tutkimatta jättämisen peruste, joka liittyy mainittuun kauttakulkuun, on turvapaikkalain 51 §:n 12 momentin mukaan kumottavissa.
- 64 Toiseksi Unkari korostaa, että järjestön käsitettä käytetään tunnusmerkkinä muiden rikoslaissa säädettyjen rikosten osalta. Se, että rikoslain 353/A §:n 5 momentissa on esimerkinomainen luettelo, ei tee tuomioistuimen tulkintaa tästä käsitteestä hankalammaksi vaan päinvastoin helpottaa sitä.
- 65 Unkarin mukaan tällaista järjestötoimintaa ei myöskään voida rinnastaa pelkkään neuvonnan tai tietojen antamiseen, koska järjestön käsitteellä viitataan monimutkaisempaan ja laajempaan menettelyyn, jolla pyritään toteuttamaan sovittu ja kohdennettu tavoite koordinoitun toiminnan avulla. Alkotmánybíróság katsoi lisäksi 25.2.2019 antamassaan tuomiossa, että oikeudellista edustusta koskevien palvelujen tarjoaminen ei sellaisenaan merkitse rikoslain 353/A §:ssä

tarkoitettuna järjestötoiminnan harjoittamista. Lisäksi oikeudellisen neuvonanto-, neuvonta- tai avustamistoiminnan harjoittaminen taataan nimenomaisesti Unkarin turvapaikkalainsäädännössä.

- 66 Kolmanneksi Unkari väitti istunnossa, että koska avun antaminen turvapaikanhakijalle on rangaistavaa vain, jos se mahdollistaa turvapaikkamenettelyn käynnistämisen, kaikki turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen annettava apu jää kyseisen kriminalisoinnin ulkopuolelle. Kaikki unionin oikeuden säännökset, joita komissio väittää rikotun, koskevat vain kansainvälisen suojelun hakijoita, mutta kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö saa hakijan aseman vasta hakemuksen jättämisestä lähtien.
- 67 Neljänneksi Unkari väittää, että komissio ei tukeudu mihinkään objektiiviseen seikkaan osoittaakseen rikoslain 353/A §:n ehkäisevän vaikutuksen. Komission tehtävänä on esittää unionin tuomioistuimelle seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyyssvelvoitteita jätetty noudattamatta komission väittämällä tavalla, eikä se voi nojautua minkäänlaisiin olettimiin.
- 68 Viidenneksi Unkari väittää, että vaikka rikoslain 353/A §:n antamisella ei pyritä saattamaan direktiiviä 2002/90 osaksi Unkarin oikeutta, kyseinen pykälä on kuitenkin annettu kyseisen direktiivin tavoitteiden mukaisesti seuraamusten määräämiseksi rikollisista menettelyistä, jotka eivät vielä olleet tiedossa kyseisen direktiivin antamishetkellä mutta jotka liittyvät läheisesti sen 1 artiklassa tarkoitettuihin menettelyihin.
- 69 Unkari väittää lopuksi, että se, että henkilöön kohdistetaan vapautta rajoittavia toimenpiteitä kauttakulkualueella ei ole säilöönottotoimenpide, joten kyseisen direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohta ei missään tapauksessa ole merkityksellinen nyt käsiteltävän kanteen tutkimisen yhteydessä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 70 Komissio katsoo lähinnä, että Unkari on perusteettomasti rajoittanut direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa, 12 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 22 artiklan 1 kohdassa sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa taattuja oikeuksia luokitellessaan rikokseksi järjestötoiminnan, jonka tarkoituksena on mahdollistaa se, että henkilöt, jotka eivät voi saada pakolaisasemaa sen kansallisessa oikeudessa vahvistettujen perusteiden mukaisesti, voivat käynnistää turvapaikkamenettelyn.
- 71 Tästä seuraa, että tämä väite on ymmärrettävä siten, että se kohdistuu rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa säädettyyn rikokseen, jonka rajat täsmennetään rikoslain 353/A §:n 2, 3 ja 5 momentissa.
- 72 Sen selvittämiseksi, onko kyseinen väite perusteltu, on tutkittava ensin, rajoitetaanko kyseisellä säännöksellä tämän tuomion 70 kohdassa mainituista direktiivien 2013/32 ja 2013/33 säännöksistä johtuvia oikeuksia, ja jos näin on, toiseksi, voidaanko tällainen rajoitus oikeuttaa unionin oikeuden perusteella.

Rajoituksen olemassaolo

- 73 Sen arvioimiseksi, rajoitetaanko rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdalla tämän tuomion 70 kohdassa mainituissa direktiivien 2013/32 ja 2013/33 säännöksissä vahvistettuja oikeuksia, on selvitettävä, kuuluuko näissä unionin oikeuden säännöksissä tarkoitettu kansainvälisen suojelun hakijoiden avustamistoiminta 353/A §:n 1 momentin a kohdan soveltamisalaan, ja jos näin on, rajoitetaanko sillä mainituissa säännöksissä vahvistettuja oikeuksia.
- 74 Ensinnäkin kyseisen 353/A §:n 1 momentin a kohdan sovellettavuudesta tällaiseen kansainvälisen suojelun hakijoiden avustamistoimintaan on todettava, että kyseisessä säännöksessä säädetty rikos perustuu kolmeen tunnusmerkkiin.
- 75 Jotta voidaan katsoa, että kyseessä on tällainen rikos, kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee ensinnäkin, että rikosentekijän tarjoaman avun tarkoituksena on oltava turvapaikkamenettelyn käynnistämisen mahdollistaminen Unkarissa.
- 76 Tästä seuraa kyseisen jäsenvaltion mukaan, että kyseisen säännöksen soveltamisala rajoittuu ainoastaan turvapaikkamenettelyn niihin vaiheisiin, jotka edeltävät määrittävän viranomaisen suorittamaa turvapaikkahakemuksen varsinaista tutkintaa, joten kyseisellä säännöksellä voidaan määrätä seuraamuksia vain avusta, jota annetaan kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille, jotta he voivat tehdä ja sen jälkeen jättää turvapaikkahakemuksensa direktiivin 2013/32 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla.
- 77 Komissio ei ole osoittanut, että tällainen tulkinta olisi virheellinen. Se nimittäin väittää selvästi rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan sanamuodon kanssa ristiriidassa olevan tulkinnan perusteella, että kyseisen säännöksen soveltamisala on ymmärrettävä siten, että se ulottuu koko turvapaikkamenettelyn aikana annettavaan apuun, pelkästään siitä syystä, että hakijaan sovelletaan turvapaikkahakemuksen varsinaisen tutkinnan aikana edelleen tiettyjä velvollisuuksia, jotka voivat edellyttää tämän tuomion 70 kohdassa mainituissa unionin oikeuden säännöksissä tarkoitettujen henkilöiden tai järjestöjen apua.
- 78 Tästä seuraa, että kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimelle esitetyt seikat, kyseinen säännös on ymmärrettävä siten, ettei se voi olla perusteena rikostuomiolle, joka kohdistuu henkilöön, joka avustaa turvapaikanhakijaa sen jälkeen, kun turvapaikkahakemus on jätetty direktiivin 2013/32 6 artiklan 2–4 kohdan mukaisesti.
- 79 Tämän jälkeen on kuitenkin todettava aluksi, että direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa ja 22 artiklan 1 kohdassa sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja toimintoja on tarkoitus harjoittaa jo ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä ja että ne voivat siten kuulua rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan soveltamisalaan.
- 80 Toisin kuin Unkari väittää, yhtäältä näet kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö saa näissä säännöksissä tarkoitettun kansainvälisen suojelun hakijan aseman heti, kun hän tekee tällaisen hakemuksen (tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto), C-808/18, EU:C:2020:1029, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Toisaalta direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohtaa ja 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että niissä taataan myös, että apua voidaan tarjota tällaisen hakemuksen tekemiseen. Sen lisäksi, että direktiivin 2013/32 tavoitteena on tosiasiallisen, helpon ja nopean pääsyn takaaminen kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisvaiheesta lähtien (ks. tältä osin tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen

suojelun hakijoiden vastaanotto), C-808/18, EU:C:2020:1029, 104–106 kohta), direktiivin 2013/32 8 artiklan 1 ja 2 kohdasta niitä yhdessä luettuina näet ilmenee, että ulkorajojen rajanylityspaikoilla tarjottavan avun tarkoituksena on erityisesti helpottaa siellä olevia kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomia tekemään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Lisäksi kyseisen direktiivin 22 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan nimenomaisesti oikeus neuvotella neuvonantajan kanssa menettelyn kaikissa vaiheissa.

- 81 Sitä vastoin näin ei ole direktiivin 2013/32 12 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen toimintojen osalta. Tämän säännöksen sanamuodosta näet ilmenee, että sitä sovelletaan vain mainitun direktiivin III luvussa säädettyihin menettelyihin eli turvapaikkahakemuksen varsinaisesta tutkintavaiheesta lukien. Kuten erityisesti kyseisen direktiivin 31 artiklan 3 kohdasta ilmenee, tämä vaihe alkaa vasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen ja näin ollen direktiivin 6 artiklassa tarkoitettun menettelyyn pääsyä koskevan vaiheen päätyttyä.
- 82 Tästä seuraa, että – toisin kuin komissio väittää – rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa rikokseksi luokiteltu kansainvälisen suojelun hakijoiden avustamistoiminta ei kuulu direktiivin 2013/32 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan. Tällaisen toiminnan kriminalisoinnilla ei näin ollen rajoiteta kansainvälisen suojelun hakijoille tämän säännöksen nojalla taattuja oikeuksia.
- 83 Toiseksi on niin, että kyseisen 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettun rikoksen toteamiseksi edellytetään, että apu on annettu järjestötoiminnan yhteydessä.
- 84 Vaikka järjestötoiminnan käsitettä ei ole määritelty rikoslain 353/A §:ssä ja kyseisen pykälän 5 momentissa on vain esimerkinomainen luettelo tällaisista toiminnoista, kyseisen pykälän 2 ja 3 momentin sanamuodosta ilmenee, että apua, jota annetaan turvapaikkahakemuksen tekemiseksi tai jättämiseksi, voidaan pitää rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuna järjestötoimintana myös, vaikka sitä tarjottaisiin vain yhdelle henkilölle satunnaisesti, ja siitä riippumatta, pyritäänkö sillä saamaan mitään hyötyä.
- 85 Unkari väittää kuitenkin, että jotta apua, jota tarjotaan henkilölle, joka haluaa saada turvapaikan sen alueella, voitaisiin pitää viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettuna järjestötoimintana, kyseessä on oltava tietystä määrin koordinoitu toiminta, jonka avulla pyritään saavuttamaan sovittu ja kohdennettu päämäärä.
- 86 Tämä seikka ei missään tapauksessa estä luokittelemasta tiettyjä direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan ja 22 artiklan 1 kohdan sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan kuuluvia toimintoja rikoksiksi rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan perusteella.
- 87 Yhtäältä näet direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa taataan erityisesti tietyille järjestöille oikeus päästä jäsenvaltioiden ulkorajoilla olevien tai niiden alueella säilöön otettujen kansainvälisen suojelun hakijoiden pariin. Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 39 kohdassa, näiden järjestöjen toiminta on luonteeltaan tietystä määrin koordinoitua ja sen avulla pyritään saavuttamaan sovittu ja kohdennettu päämäärä. Näin ollen mainittujen järjestöjen jäsenten näille turvapaikanhakijoille antamaa apua on pidettävä kyseisen 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuna järjestötoimintana.

- 88 Toisaalta on niin, että vaikka direktiivin 2013/32 22 artiklan 1 kohdassa ei nimenomaisesti mainitakaan järjestöjä, jotka avustavat kansainvälisen suojelun hakijoita, ei voida kuitenkaan sulkea pois sitä, että neuvonanto – myös oikeudellinen – jota kansainvälisen suojelun hakija voi tämän säännöksen nojalla saada omalla kustannuksellaan, toteutetaan Unkarin tarkoittaman järjestötoiminnan puitteissa.
- 89 Vaikka näet tällaisia neuvoja annetaan tietyn henkilön hyväksi, on täysin mahdollista, että ne tapahtuvat yleisemmässä yhteydessä, johon liittyy sovittua ja yhdenmukaistettua toimintaa, jonka tarkoituksena on avustaa kansainvälisen suojelun hakijoita.
- 90 Myöskään Alkotmánybíróságin 25.2.2019 antamasta tuomiosta, johon Unkari on vedonnut puolustukseen, ei ilmene, että oikeudellinen neuvonanto – myös asianajajan antama – jäisi joka tapauksessa rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka näet Alkotmánybíróság korosti kyseisessä tuomiossa, että oikeusapu ei sellaisenaan ole sellaista järjestötoimintaa, josta voidaan määrätä seuraamus tämän säännöksen nojalla, se ei kuitenkaan sulkenut pois sitä, että kun mainitussa säännöksessä säädetyt edellytykset täyttyvät, tällainen apu voi kuulua sen soveltamisalaan. Kyseinen tuomioistuin täsmensi lisäksi, että Unkarin lainsäädännön mukaan asianajajan toiminnan harjoittamisella ei voida pyrkiä kiertämään lakia.
- 91 Kolmanneksi kyseisen 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitetun rikoksen edellytyksenä on tahallisuus. Kuten Unkari on todennut, tämän rikoksen toteen näyttämiseksi Unkarin viranomaisten on osoitettava, ettei ole pienintäkään perusteltua epäilystä siitä, että rikoksen tekijä oli tietoinen siitä, että hänen avustamansa henkilö ei Unkarin oikeuden mukaan voinut saada turvapaikkaa.
- 92 Direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa ja 22 artiklan 1 kohdassa sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa ei kuitenkaan suljeta niiden soveltamisalan ulkopuolelle apua, jota annetaan kansainvälisen suojelun hakijalle, vaikka tällaista apua tarjoava henkilö olisi tietoinen siitä, että hakemus on joka tapauksessa tuomittu epäonnistumaan.
- 93 Edellä esitetystä seuraa, että ainakin tietyt direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa ja 22 artiklan 1 kohdassa sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut kansainvälisen suojelun hakijoiden avustamistoiminnat kuuluvat rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan soveltamisalaan.
- 94 Toiseksi on tutkittava, rajoitetaanko kyseisellä 353/A §:n 1 momentin a kohdalla tämän tuomion 93 kohdassa mainittuihin unionin oikeuden säännöksiin perustuvia oikeuksia.
- 95 Yhtäältä direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdasta ja direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdasta johtuvista oikeuksista on todettava, että vaikka on totta, että kyseisen 353/A §:n 1 momentin a kohdassa ja 2 ja 3 momentissa ei nimenomaisesti kielletä henkilöitä tai järjestöjä, jotka tarjoavat apua kansainvälisen suojelun hakijoille, hakeutumasta sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden pariin, jotka haluavat saada turvapaikan Unkarista ja jotka ovat tämän jäsenvaltion ulkorajoilla tai jotka on otettu sen alueella säilöön, tai olemasta yhteydessä heihin, on kuitenkin niin, että kun tässä säännöksessä säädetään tässä yhteydessä tarjottu tietyn tyyppinen avustaminen rikosoikeudellisesti rangaistavaksi, siinä rajoitetaan mainituissa 8 artiklan 2 kohdassa ja 10 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti vahvistettuja oikeuksia päästä näiden hakijoiden pariin ja olla yhteydessä heihin.

- 96 Toisaalta on todettava direktiivin 2013/32 22 artiklan 1 kohdasta, että vaikka vaara rikosoikeudellisesta seuraamuksesta ei koske turvapaikanhakijaa itseään, rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa, luettuna yhdessä saman pykälän 2 ja 3 momentin kanssa, rajoitetaan myös kyseiselle hakijalle kyseisen 22 artiklan 1 kohdassa taatun oikeuden neuvotella omalla kustannuksellaan oikeudellisen tai muun neuvonantajan kanssa tehokkuutta, siltä osin kuin kyseinen rikosoikeudellinen säännös on omiaan saamaan tällaiset palveluntarjoajat luopumaan tarjoamasta hakijalle apua. Tällainen kriminalisointi rajoittaa lisäksi myös oikeutta vastata turvapaikanhakijoiden pyyntöihin, joka näillä palveluntarjoajilla on välillisesti kyseisen 22 artiklan 1 kohdan nojalla.
- 97 Lisäksi on korostettava, että – kuten Unkari on istunnossa myöntänyt – rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa rikokseksi luokitelluista kansainvälisen suojelun hakijoiden avustamistoiminnoista on säädetty rangaistukseksi tällaista toimintaa harjoittaneeseen henkilöön kohdistettava vapautta rajoittava toimenpide, mikä on vapauden menetyksen käsittävä seuraamus. Lisäksi kyseisen lain 353/A §:n 2 momentin mukaan silloin, kun rikollista toimintaa on harjoitettu säännönmukaisesti, sen tekijä voidaan tuomita vuodeksi vankeuteen. Näin on myös silloin, kun kyseinen rikos tapahtuu mainitun lain 353/A §:n 3 momentissa kuvatuissa olosuhteissa.
- 98 Tällaisten rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöön ottamisella on kiistatta erittäin merkittävä ehkäisevä vaikutus, joka voi johtaa siihen, että henkilöt, jotka haluavat avustaa sellaisia kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka haluavat saada pakolaisaseman Unkarissa, pidättyvät osallistumasta tämän tuomion 93 kohdassa mainittujen unionin oikeuden säännösten kohteena olevaan avustamistoimintaan.
- 99 Kun otetaan huomioon nämä seikat, on katsottava, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdalla, luettuna yhdessä saman pykälän 2 ja 3 momentin kanssa, rajoitetaan näissä säännöksissä vahvistettuja oikeuksia, joilla lisäksi myötävaikutetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18 artiklassa vahvistetun oikeuden konkretisoimiseen.
- 100 Lisäksi on todettava, että yhdelläkään Unkarin esittämistä argumenteista ei voida kyseenalaistaa tätä päätelmää.
- 101 Ensinnäkin on niin, että vaikka oletettaisiin, kuten kyseinen jäsenvaltio väittää, että tämän tuomion 93 kohdassa mainituissa direktiivien 2013/32 ja 2013/33 säännöksissä taatut oikeudet vahvistetaan nimenomaisesti muissa Unkarin oikeuden säännöksissä, on kuitenkin niin, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohtaa on pidettävä näihin kansallisiin säännöksiin nähden *lex specialis* -säännöksenä, jolla rajoitetaan niiden soveltamisalaa, eikä päinvastoin.
- 102 Toiseksi on todettava Alkotmánybíróságin 25.2.2019 antamassaan tuomiossa esittämästä tulkinnallisesta rajoituksesta, että sen mukaan kyseisessä 353/A §:n 1 momentin a kohdassa ei voida säätää seuraamuksia epäitsekkäistä menettelyistä, joilla vastataan vähävaraisten ja puutteenaisten ihmisten auttamisvelvollisuuteen ja joilla ei edistetä tässä säännöksessä kiellettyjä päämääriä.
- 103 Yhtäältä on kuitenkin todettava, että tämä tulkinnallinen rajoitus rajoittuu epäitsekkääseen toimintaan eikä siis koske henkilöä, joka tarjoaa apua turvapaikanhakijoille korvausta vastaan, vaikka direktiivin 2013/32 22 artiklan 1 kohdassa taataan hakijan oikeus neuvotella oikeudellisen tai muun neuvonantajan kanssa vain hänen omalla kustannuksellaan.

- 104 Toisaalta kyseisestä tulkinnallisesta rajoituksesta seuraa, että turvapaikanhakijoille vapaaehtoisesti tarjottu apu jää rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan soveltamisalan ulkopuolelle vain, jos rikos ei ole tahallinen. Näin ollen vaikuttaa poissuljetulta, että saman tulkinnallisen rajoituksen perusteella henkilö, joka järjestötoiminnan yhteydessä tarjoaa apua turvapaikkahakemuksen jättämiseen tai tekemiseen, vaikka voidaan osoittaa ilman pienintäkään perusteltua epäilystä, että hän oli tietoinen siitä, ettei hakemus voinut menestyä Unkarin oikeuden nojalla, olisi vapautettu kaikesta rikosoikeudellisesta vastuusta.
- 105 Kolmanneksi on todettava, että toisin kuin Unkari väittää kirjallisissa huomautuksissaan, jotta komissio voi osoittaa tämän tuomion 93 kohdassa mainittuihin unionin oikeuden säännöksiin perustuvia oikeuksia koskevan rajoituksen, sillä ei ollut velvollisuutta esittää todisteita, jotka osoittaisivat, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan ehkäisevä vaikutus on konkreettisesti johtanut siihen, että mahdollisuus päästä turvapaikanhakijoiden pariin on vähentynyt tai että näille hakijoille tosiasiallisesti annettu neuvonanto on vähentynyt.
- 106 Vaikka näet on niin, että komission on näytettävä väittämänsä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen toteen, eikä se voi nojautua oletamiin, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan kuitenkin näyttää toteen silloin, kun se perustuu sellaisten lakien tai asetusten antamiseen, joiden olemassaoloa tai soveltamista ei ole kiistetty, kyseisen toimen säännösten oikeudellisella arvioinnilla (ks. vastaavasti tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari, C-78/18, EU:C:2020:476, 36 ja 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 107 Nyt käsiteltävässä tapauksessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, johon komissio katsoo Unkarin syyllistyneen, perustuu siihen, että kyseinen jäsenvaltio on antanut rikoslain 353/A §:n, jonka olemassaoloa tai soveltamista Unkari ei kiistä ja jonka säännöksiä arvioidaan oikeudellisesti kannekirjelmässä. Tältä osin on erityisesti korostettava, että Unkari myönsi istunnossa, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan perusteella oli aloitettu rikosoikeudellisia menettelyjä.
- 108 Lopuksi on joka tapauksessa todettava, että vaikka oletettaisiin, kuten Unkari väittää, ettei kyseinen säännös ole vielä ollut perusteena rikostuomiolle, tällainen seikka ei ole ratkaiseva tekijä arvioitaessa, onko sillä ehkäisevä vaikutus, jolla rajoitetaan tämän tuomion 93 kohdassa mainituissa unionin oikeussäännöissä taattuja oikeuksia. Sen lisäksi, että ei voida pitää mahdollisena, että näin olisi tulevaisuudessa, rikoksista säätämiseen liittyvän ehkäisevän vaikutuksen ominaispiirteenä on se, että kenen tahansa on vähemmän houkuttelevaa ryhtyä laittomaksi katsotun toiminnan harjoittamiseen ja altistaa itsensä näin seuraamuksille.

Oikeuttamisperusteen olemassaolo

- 109 Siltä osin kuin rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdalla, luettuna tarvittaessa yhdessä kyseisen lain 353/A §:n 2 ja 3 momentin kanssa, rajoitetaan direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa ja 22 artiklan 1 kohdassa sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa taattuja oikeuksia, unionin tuomioistuimen on tutkittava, onko tällainen rajoitus oikeutettu unionin oikeuden kannalta.
- 110 Unkarin huomautuksista ilmenee tältä osin, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohta annettiin tarkoituksena rangaista sekä turvapaikkamenettelyn väärinkäytön että erehdyttämiseen perustuvan laittoman maahantulon avustamisesta. Näin ollen on selvitettävä, voidaanko väitetyllä pyrkimisellä tällaisiin päämääriin oikeuttaa edellisessä kohdassa tarkoitettujen oikeuksien rajoittaminen.

– Turvapaikkamenettelyn väärinkäytön avustamisen estäminen

- 111 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksiin ei saa vedota vilpillisesti eikä niitä saa käyttää väärin. Tästä seuraa, että jäsenvaltion on evättävä unionin oikeuden säännöksiin perustuva etu silloin, kun näihin säännöksiin ei vedota niiden tavoitteiden toteuttamiseksi vaan unionin oikeuden mukaisen edun saamiseksi silloin, kun tämän edun saamisen edellytykset täyttyvät vain muodollisesti (tuomio 26.2.2019, T Danmark ja Y Denmark, C-116/16 ja C-117/16, EU:C:2019:135, 70–72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 112 Näin ollen direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohtaa ja direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohtaa ei voida tulkita siten, että ne estäisivät jäsenvaltioita määräämstä seuraamuksia näissä säännöksissä mainituille henkilöille tai järjestöille silloin, kun viimeksi mainitut menettelevät tavalla, joka merkitsee kansainvälisen suojelun hakijoiden pariin pääsyä koskevan oikeuden käyttämistä tarkoituksiin, jotka ovat ristiriidassa niiden tavoitteiden kanssa, joiden vuoksi niille on myönnetty tällainen oikeus.
- 113 Samalla tavoin direktiivin 2013/32 22 artiklan 1 kohtaa ei voida tulkita siten, että siinä kiellettäisiin jäsenvaltioita määräämstä seuraamuksia sellaisista vilpillisistä käytännöistä tai väärinkäytöksistä, joita oikeudelliset tai muut neuvonantajat ovat toteuttaneet näille hakijoille tosiasiallisesti antamansa neuvonannon yhteydessä.
- 114 Näin ollen on selvitettävä, onko rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohta, luettuna yhdessä saman pykälän 2 ja 3 momentin kanssa, asianmukainen toimenpide vilpillisten käytäntöjen tai väärinkäytösten estämiseksi tämän tuomion 111 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla.
- 115 Tältä osin on todettava, ettei komissio ole kiistänyt sitä, että tämän Unkarin rikosoikeudellisen säännöksen perusteella on mahdollista määrätä seuraamuksia menettelyistä, jotka voivat oikeutetusti kuulua vilpillisten käytäntöjen tai väärinkäytösten estämistä koskevan jäsenvaltioiden toiminnan piiriin.
- 116 Kyseisessä Unkarin rikosoikeudellisessa säännöksessä ei kuitenkaan rajoituta säätämään vain tällaisten menettelyjen rangaistavuudesta. Rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan nojalla rangaistava avustaminen katsotaan nimittäin toteen näytetyksi, kun voidaan osoittaa ilman pienintäkään perusteltua epäilyä, että asianomainen henkilö oli tietoinen siitä, että henkilö, jota hän on avustanut, ei Unkarin oikeuden nojalla voinut saada pakolaisasemaa. Toisin kuin Unkari väittää, heti kun tällainen näyttö voidaan esittää, kaikesta avusta, jota annetaan järjestötoiminnan yhteydessä turvapaikkahakemuksen tekemisen tai jättämisen helpottamiseksi, voidaan siis määrätä rikosoikeudellinen seuraamus, vaikka tätä apua annetaan noudattaen tiukasti tältä osin säädettyjä menettelysääntöjä ja ilman aikomusta johtaa määrittävää viranomaista aineellisesti harhaan.
- 117 Näin toimiessaan Unkari rankaisee menettelyistä, joita ei voida pitää tämän tuomion 111 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuina vilpillisinä käytäntöinä tai väärinkäytöksinä.
- 118 Näin ollen on ensinnäkin korostettava, että Unkari ei ole kiistänyt sitä, että henkilö, joka auttaa tekemään tai jättämään turvapaikkahakemuksen Unkarissa, vaikka hän tietää, ettei hakemus voi menestyä Unkarin oikeussääntöjen perusteella, mutta joka katsoo, että nämä säännöt ovat ristiriidassa kansainvälisen oikeuden tai unionin oikeuden kanssa, altistaa itsensä rikosoikeudelliselle menettelylle rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan nojalla.

- 119 Olisi vastoin direktiivin 2013/32 tavoitetta – jona on, kuten tämän tuomion 80 kohdassa korostetaan, taata tosiasiallinen, helppo ja nopea pääsy kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn – evätä näiltä hakijoilta apu, jonka avulla he voisivat tämän menettelyn myöhemmässä vaiheessa riitauttaa heidän tilanteeseensa sovellettavan kansallisen säännösten sääntöjenmukaisuuden erityisesti unionin oikeuden kannalta.
- 120 Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota niiden asianajajien tilanteeseen, joiden kanssa hakijat ovat neuvotelleet ja joiden toiminta voi kuulua, kuten tämän tuomion 88–90 kohdassa on korostettu, rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan soveltamisalaan.
- 121 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy näet ilmi, että asianajajalla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa asiakkaan neuvonta-, puolustus- ja edustamistehtävänsä asianmukaisesti, sillä muussa tapauksessa hänen asiakkaansa jäisi ilman perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia oikeuksiaan (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitäjärjestelmä), C-791/19, EU:C:2021:596, 206 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 122 Rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohta on omiaan estämään asianajajia puolustamasta tehokkaasti niiden hakijoiden etuja, jotka pyytävät heiltä neuvontaa, siten, että nämä asianajajat saadaan luopumaan neuvomasta hakijoita, kun he tekevät tai jättävät turvapaikkahakemuksen Unkarissa, voidakseen myöhemmin riitauttaa heidän mielestään unionin oikeuden vastaiset kansalliset säännökset.
- 123 Unkari tosin väittää, että kyseisen 353/A §:n 1 momentin a kohdan nojalla rikoksesta syytetty henkilö voisi tarvittaessa vedota tuomioistuimessa, jonka tehtävänä on ratkaista häntä vastaan nostetut syytteet, kyseisten kansallisten säännösten unionin oikeuden vastaisuuteen, jotta kyseinen tuomioistuin vapauttaisi hänet häntä vastaan esitetyistä syyteistä.
- 124 On kuitenkin niin, että olisi perusoikeuskirjan 47 artiklan vastaista, että henkilön olisi saadaksesen asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, jolla on toimivalta varmistaa unionin oikeudessa hänelle taattujen oikeuksien kunnioittaminen, pakko rikkoa oikeussääntöä tai oikeudellista velvollisuutta ja joutua tästä rikkomisesta säädetyn seuraamuksen uhkaamaksi (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2020, Luxemburgin valtio (Muutoksenhakuoikeus verotietopyyntöön), C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 125 Toiseksi on niin, kuten Unkari on istunnossa vahvistanut, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan sanamuodostakin ilmenee, että kyseisessä säännöksessä säädetään rangaistavaksi se, että kuka tahansa auttaa asiaan vaikuttavista seikoista täysin tietoisena ja järjestötoiminnan yhteydessä henkilöä tekemään tai jättämään turvapaikkahakemuksen Unkarissa, vaikka viimeksi mainittuun henkilöön ei kohdistu vainoa tai hänellä ei ole perusteltua syytä pelätä joutuvansa suoran vainon kohteeksi ainakin yhdessä valtiossa, jonka kautta hän on kulkenut ennen Unkariin saapumistaan.
- 126 Kuten tämän tuomion 42 kohdassa on todettu, direktiivi 2013/32 on esteenä sille, että turvapaikkahakemus jätetään tutkimatta tällaisesta syystä. Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 35 kohdassa, on selvää, että siltä osin kuin rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa luokitellaan rikokseksi edellisessä kohdassa kuvatun kaltaisen avun antaminen, siinä säädetään rangaistavaksi menettely, jota ei sellaisenaan voida missään tapauksessa rinnastaa vilpillisiin käytäntöihin tai väärinkäytöksiin, ja sillä loukataan näin ollen tämän tuomion 93 kohdassa mainituissa unionin oikeuden säännöksissä taattuja oikeuksia.

- 127 Kolmanneksi on todettava ensinnäkin, että vaikka 353/A §:n 1 momentin a kohdassa säädetyn rikoksen tekeminen edellyttää – kuten tämän tuomion 91 kohdassa todetaan – sitä, että voidaan osoittaa ilman pienintäkään perusteltua epäilystä, että asianomainen henkilö oli tietoinen siitä, että turvapaikkahakemus oli tuomittu epäonnistumaan, tällaisen vaatimuksen perusteella ei unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen perusteella kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että tämän säännöksen perusteella voitaisiin antaa rikostuomio heti, kun voidaan konkreettisesti osoittaa, että rikoksesta syytetty henkilö ei voinut olla tietämätön siitä, että hänen avustamansa kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ei täyttänyt Unkarin oikeudessa säädettyjä edellytyksiä turvapaikan saamiseen.
- 128 Toiseksi siltä osin kuin rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa ei suljeta pois sitä, että henkilölle määrätään rikosoikeudellinen seuraamus pelkästään sillä perusteella, että voidaan osoittaa ilman pienintäkään perusteltua epäilystä, ettei hän voinut olla tietämätön siitä, että hänen avustamansa hakija ei Unkarin oikeuden mukaan täytä edellytyksiä turvapaikan saamiseen, kyseinen säännös johtaa siihen, että henkilö, joka haluaa antaa tällaista apua, ei voi vain avustaa puhtaasti muodollisesti hakijaa tämän hakemuksen tekemisessä tai jättämisessä, vaan hänen on päinvastoin tutkittava jo tässä vaiheessa, voiko hakemus menestyä Unkarin oikeuden nojalla.
- 129 Yhtäältä on niin, että – kuten komissio huomauttaa – turvapaikanhakijoille apua tarjoavien henkilöiden, riippumatta siitä, missä ominaisuudessa kyseiset henkilöt toimivat, ei voida odottaa suorittavan tällaista valvontaa ennen kuin he voivat auttaa kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä tekemään tai jättämään turvapaikkahakemuksensa.
- 130 Turvapaikanhakijoilla voi sitä paitsi olla vaikeuksia vedota heti hakemuksensa tekemis- tai jättämisvaiheessa sellaisiin merkityksellisiin seikkoihin, joilla voidaan oikeuttaa se, että he voivat saada pakolaisaseman.
- 131 Toisaalta asianomaiselle henkilölle aiheutuva vaara joutua rikosoikeudellisen seuraamuksen kohteeksi pelkästään siitä syystä, että hän ei voinut olla tietämättä, että turvapaikkahakemus oli tuomittu epäonnistumaan, saa aikaan epävarmuuden kaiken sellaisen avun laillisuudesta, jonka tarkoituksena on toteuttaa turvapaikkamenettelyn nämä kaksi olennaista vaihetta eli tällaisen hakemuksen tekeminen ja jättäminen. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tästä rikoksesta määrätään erityisen ankara rangaistus vapausrajoituksen muodossa.
- 132 Tästä seuraa, että kyseinen säännös on hyvin voimakkaasti omiaan saamaan kaikki henkilöt, jotka haluaisivat jollain tavalla auttaa turvapaikkahakemuksen tekemisessä tai jättämisessä, luopumaan toimimasta näin riippumatta siitä, missä ominaisuudessa kyseinen henkilö toimii, vaikka tämän avun tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa se, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö voi käyttää perusoikeuttaan hakea turvapaikkaa jäsenvaltiosta, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 18 artiklassa ja täsmennetään direktiivin 2013/32 6 artiklassa.
- 133 Tämän tuomion 116–132 kohdasta ilmenee, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdalla, luettuna yhdessä kyseisen pykälän 2 ja 3 momentin kanssa, ylitetään se, mikä voidaan katsoa tarpeelliseksi vilpillisten käytäntöjen tai väärinkäytösten estämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

– Erehdyttämiseen perustuvan laittoman maahanmuuton estäminen

- 134 Erehdyttämiseen perustuvan laittoman maahanmuuton estämistä koskevasta tavoitteesta on riittävää korostaa – ilman, että olisi tarpeen tutkia, voidaanko tällaisella tavoitteella oikeuttaa rajoitukset, jotka koskevat kaikkia tämän tuomion 93 kohdassa mainittuihin unionin oikeuden säännöksiin perustuvia oikeuksia –, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohta ei missään tapauksessa ole asianmukainen toimenpide, jolla voidaan tavoitella tällaista päämäärää.
- 135 Ensinnäkin on näet niin, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan tarkoituksena ei ole määrätä seuraamuksia henkilölle, joka antaa aineellista tai taloudellista apua helpottaakseen laitonta saapumista Unkarin alueelle tai laitonta oleskelua siellä, ja tästä menettelystä rangaistaan lisäksi kyseisen lain muilla säännöksillä, kuten Unkari myöntää kirjallisissa huomautuksissaan.
- 136 Toiseksi on muistutettava, että yhtäältä kullakin kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jäsenvaltion alueella, myös jäsenvaltion rajoilla tai sen kauttakulkualueilla, vaikka hän oleskeli laittomasti kyseisessä maassa (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Viranomaisen, joka todennäköisesti vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 73 kohta ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto), C-808/18, EU:C:2020:1029, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Hänelle on myönnettävä tämä oikeus riippumatta siitä, minkälaiset menestymismahdollisuudet tällaisella hakemuksella on.
- 137 Toisaalta on niin, kuten tämän tuomion 80 kohdassa on todettu, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö saa direktiivissä 2013/32 tarkoitetun kansainvälisen suojelun hakijan aseman tällaisen hakemuksen tekemisestä lukien. Tällaisen hakijan ei lähtökohtaisesti voida katsoa oleskelevan laittomasti sen jäsenvaltion alueella, jossa hän on tehnyt hakemuksensa, siihen asti, kunnes ensimmäisessä asteessa on tehty päätös tästä hakemuksesta (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 40 kohta ja tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 209 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 138 Näin ollen avun antamista turvapaikkahakemuksen tekemiseksi tai jättämiseksi jäsenvaltion alueella ei voida pitää toimintana, jolla edistetään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön laitonta maahantuloa kyseisen jäsenvaltion alueelle tai laitonta oleskelua siellä, myöskään, kun kyseistä apua antava henkilö on tietoinen siitä, ettei hakemus voi menestyä.
- 139 Näin olisi myös, vaikka turvapaikan hakijalla ei olisi oikeutta jäädä kyseisen jäsenvaltion alueelle siksi aikaa, kun hänen hakemustaan tutkitaan ensimmäisessä asteessa, kuten säädetään poikkeuksellisesti direktiivin 2013/32 9 artiklan 2 kohdassa. Koska näet rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa rikokseksi luokiteltu avustaminen mahdollistaa vain sen, että asianomainen voi tehdä tai jättää tällaisen hakemuksen, mutta ei sitä, että asianomainen jäisi tällaisessa tapauksessa kyseisen jäsenvaltion alueelle, sitä ei voida rinnastaa laittoman oleskelun avustamiseen.
- 140 Nyt käsiteltävässä asiassa – toisin kuin Unkari antaa ymmärtää kirjallisissa huomautuksissaan – rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa rikokseksi luokiteltu toiminta eroaa selvästi niistä menettelyistä, joiden osalta jäsenvaltioiden on otettava käyttöön asianmukaiset seuraamukset direktiivin 2002/90 1 artiklan 1 kohdan nojalla. Tällaisia menettelyjä ovat näet yhtäältä se, että

tarkoituksellisesti autetaan henkilöä, joka on kolmannen maan kansalainen, saapumaan jäsenvaltion alueelle tai kulkemaan sen alueen kautta kyseisessä jäsenvaltiossa ulkomaalaisten maahantulosta tai kauttakulusta annetun lainsäädännön vastaisesti, ja toisaalta se, että taloudellisen hyödyn saamiseksi tarkoituksellisesti autetaan tällaista henkilöä oleskelemaan jäsenvaltion alueella kyseisessä jäsenvaltiossa ulkomaalaisten maassa oleskelusta annetun lainsäädännön vastaisesti.

- 141 Ei voida kuitenkaan katsoa, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö rikkoo jäsenvaltioiden alueelle tuloa ja siellä oleskelua koskevia sääntöjä pelkästään siitä syystä, että hän hakee kyseisen jäsenvaltion alueella kansainvälistä suojelua. Näin ollen henkilöä, joka ainoastaan auttaa kyseistä kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä tekemään tai jättämään turvapaikkahakemuksen toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, vaikka hän tietää, että hakemus on tuomittu epäonnistumaan, ei voida rinnastaa direktiivin 2002/90 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kaltaiseen henkilöön, joka avustaa laittomassa maahantulossa, kauttakulussa tai maassa oleskelussa.
- 142 Puitepäätöksen 2002/946 6 artikla tukee tällaista tulkintaa. Vaikka puitepäätöksessä nimittäin veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tehokkaita seuraamuksia direktiivin 2002/90 1 artiklassa säädetyistä rikoksista rankaisemiseksi, puitepäätöksen 6 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että tämän puitepäätöksen soveltaminen ei rajoita suojelua, jota on annettava turvapaikanhakijoille kansainvälisen oikeuden nojalla.
- 143 Näin ollen rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdalla, luettuna yhdessä kyseisen pykälän 2 ja 3 momentin kanssa, aikaan saatu rajoitus oikeuksiin, jotka on vahvistettu tämän tuomion 93 kohdassa mainituissa unionin oikeussäännöissä, ei ole oikeutettu.
- 144 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan ja 22 artiklan 1 kohdan eikä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on kansallisessa oikeudessaan säätänyt rikosoikeudellisesti rangaistavaksi kaikkien sellaisten henkilöiden menettelyn, jotka järjestötoiminnan yhteydessä tarjoavat apua turvapaikkahakemuksen tekemiseen tai jättämiseen sen alueella, jos voidaan osoittaa ilman pienintäkään perusteltua epäilystä, että kyseinen henkilö oli tietoinen siitä, ettei hakemus voinut menestyä Unkarin oikeuden nojalla.
- 145 Komission väite on sitä vastoin hylättävä siltä osin kuin se koskee sitä, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2013/32 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan.

Poliisilain 46/F §

Asianosaisten lausumat

- 146 Komissio katsoo, että Unkari on samoin jättänyt noudattamatta direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 22 artiklan 1 kohdan sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt, että poliisilain 46/F §:ssä säädettyjä vapaan liikkuvuuden rajoituksia sovelletaan henkilöihin, joiden epäillään syyllistyneen rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuun rikokseen tai jotka on tuomittu tällä perusteella.

- 147 Se huomauttaa tältä osin rikoslain 353/A §:n osalta esitettyjen väitteiden täydennykseksi, että vaikka direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa mainitut järjestöt ja henkilöt päättäisivät jatkaa toimintaansa siitä huolimatta, että ne ovat vaarassa joutua syytteeseen tämän rikosoikeudellisen säännöksen vuoksi, niiden toiminta on helppoa estää poliisilain 46/F §:n nojalla, jossa kielletään kaikkia henkilöitä, joiden jopa vasta epäillään rikkoneen mainittua 353/A §:ää, lähestymästä Unkarin ulkorajoja. Tällaista direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa taatun oikeuden rajoitusta ei kuitenkaan voida oikeuttaa 8 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen perusteella, koska 46/F §:ssä säädetty poliisitoimenpiteet johtuvat automaattisesti rikosoikeudellisen menettelyn aloittamisesta.
- 148 Lisäksi komissio katsoo, että poliisilain 46/F §:n soveltaminen henkilöihin, joiden epäillään syyllistyneen rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuun rikokseen tai jotka on tuomittu viimeksi mainitun säännöksen perusteella, on omiaan tekemään tyhjäksi direktiivin 2013/32 12 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 22 artiklan 1 kohdassa sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa taatut oikeudet.
- 149 Unkari vastaa rikoslain 353/A §:ää koskevan puolustuksensa tueksi esittämiensä väitteiden lisäksi, että on loogista, että henkilö, jonka epäillään syyllistyneen rikokseen, ei voi päästä kauttakulkualueen kaltaiselle hyvin tärkeälle alueelle.
- 150 Lisäksi Unkari väittää, että koska 26.6.2017 annetussa vuoden 2017 rikosprosessilaissa nro XC (A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény; Magyar Közlöny 2017/99), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, tarkoitettu ”perusteltu epäily” on tarpeen syytteen nostamiseksi, henkilöiden, joihin kohdistuu rikosoikeudellinen menettely poliisilain 46/F §:ssä tarkoitettun rikoksen perusteella, poissulkeminen raja-alueelta on yhteensopivaa direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa säädetyn, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden säilyttämiseen perustuvan poikkeuksen kanssa. Unkarin mukaan erityisesti henkilöt, joiden epäillään tarjoavan järjestötoiminnan yhteydessä turvapaikanhakijoille tietoja, jotka ovat tarpeen Unkarin viranomaisten erehdyttämiseksi, uhkaavat rajanylityspaikkojen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämistä sekä hallinnointia, joten 46/F § on tarpeellinen ja oikeutettu toimenpide järjestyksen säilyttämiseksi valtion rajoilla.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 151 Komissio moittii Unkaria lähinnä siitä, että se on rikkonut direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohtaa, 12 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja 22 artiklaa sekä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohtaa, kun se on säätänyt, että poliisilain 46/F §:ää sovelletaan henkilöihin, jotka ovat rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdan nojalla rikosoikeudellisen menettelyn kohteena tai jotka on tuomittu sen nojalla.
- 152 Mainitun 46/F §:n mukaan Unkarin poliisin on estettävä se, että henkilöt, jotka ovat rikosoikeudellisten menettelyjen kohteena muun muassa rikoslain 353/A §:n nojalla, ovat alle kahdeksan kilometrin päässä Unkarin ulkorajoista.
- 153 Aluksi on täsmennettävä, että toisin kuin komissio väittää, poliisilain 46/F §:n sanamuodosta ilmenee, ettei sitä ole tarkoitus soveltaa henkilöihin, jotka on tuomittu mainitun 353/A §:n nojalla. Vaikka Unkari ei kiistäkään sitä, että tällainen tuomio voi johtaa kieltoon tulla osalle sen alueesta, on kuitenkin todettava, että tällaisesta seurauksesta ei säädetä poliisilain 46/F §:ssä vaan eräissä toisessa rikoslain säännöksessä, joka ei ole nyt käsiteltävän kanteen kohteena.

- 154 Tämän alustavan täsmennyksen jälkeen on ensinnäkin todettava, että poliisilain 46/F §:llä rajoitetaan tämän tuomion 151 kohdassa mainituissa unionin oikeussäännöissä taattuja oikeuksia.
- 155 Näin ollen on ensinnäkin ilmeistä, että kun kyseisessä 46/F §:ssä estetään henkilöitä, joiden epäillään syyllistyneen rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuun rikokseen, hakeutumasta Unkarin ulkorajoilla olevien turvapaikanhakijoiden pariin, siinä rajoitetaan direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdassa taattua oikeutta päästä näiden turvapaikanhakijoiden pariin.
- 156 Toiseksi on todettava, että poliisilain 46/F §:n on katsottava rajoittavan myös direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa vahvistettua oikeutta päästä säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden pariin.
- 157 On nimittäin riittävää korostaa, että Unkarille osoitetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä Röszen ja Tompan kauttakulkualueita ei ollut vielä suljettu. Yhtäältä suuri määrä kansainvälisen suojelun hakijoita oli velvollinen pysymään Serbian ja Unkarin välisen rajan välittömässä läheisyydessä sijaitsevilla kauttakulkualueilla koko heidän hakemuksensa käsittelyn ajan, ja toisaalta kyseisiä alueita oli pidettävä direktiivissä 2013/33 tarkoitettuina säilöönottokeskuksina (ks. vastaavasti tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto), C-808/18, EU:C:2020:1029, 156–166 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 158 Näin ollen on niin, että kun 46/F §:ssä estetään henkilöitä, joiden epäillään syyllistyneen rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuun rikokseen, pääsemästä Unkarin ulkorajojen välittömään läheisyyteen, mukaan lukien Röszen ja Tompan kauttakulkualueet, sen seurauksena on joka tapauksessa, että rajoitetaan direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdassa mainittujen henkilöiden ja järjestöjen pääsyä osan sellaisista kansainvälisen suojelun hakijoista pariin, jotka oli Unkarille osoitetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä otettu tämän jäsenvaltion alueella säilöön.
- 159 Kolmanneksi on todettava, että kansainvälisen suojelun hakijan oikeus neuvotella direktiivin 2013/32 22 artiklan 1 kohdassa mainittujen henkilöiden kanssa on ymmärrettävä siten, että se sisältää oikeuden päästä näiden henkilöiden pariin, kuten kyseisen direktiivin 23 artiklan 2 kohta osoittaa.
- 160 Tästä seuraa, että poliisilain 46/F §:llä rajoitetaan myös turvapaikanhakijoille direktiivin 2013/32 22 artiklan 1 kohdassa taattuja oikeuksia, jos he ovat alle kahdeksan kilometrin päässä kyseisen jäsenvaltion ulkorajasta.
- 161 Neljänneksi on todettava direktiivin 2013/32 12 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, että tämän tuomion 82 kohdassa on todettu, että rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohta ei ole omiaan rajoittamaan kansainvälisen suojelun hakijoille mainitun direktiivin kyseisessä säännöksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä, koska tätä säännöstä voidaan soveltaa vasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen.
- 162 On kuitenkin todettava, että poliisilain 46/F §:n tarkoituksena on estää jokaista henkilöä, jonka epäillään syyllistyneen rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuun rikokseen, pääsemästä Unkarin rajojen läheisyydessä olevien kansainvälisen suojelun hakijoiden pariin myös sen jälkeen, kun he ovat jättäneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Tästä seuraa, että kyseisellä 46/F §:llä rajoitetaan näiden hakijoiden oikeutta olla hakemuksensa jättämisen

jälkeen yhteydessä direktiivin 2013/32 12 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin järjestöihin, ja on täsmennettävä, että tällainen oikeus edellyttää näiden järjestöjen mahdollisuutta päästä mainittujen hakijoiden pariin.

- 163 Toiseksi on todettava, että siltä osin kuin poliisilain 46/F §:llä rajoitetaan tämän tuomion 151 kohdassa mainituissa unionin oikeussäännöissä taattuja oikeuksia sillä perusteella, että asianomaisen henkilön epäillään syyllistyneen rikoslain 353/A §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuun rikokseen, on niin, että vaikka kyseinen rikos on unionin oikeuden vastainen, tällaista rajoitusta ei voida kohtuudella oikeuttaa unionin oikeuden kannalta.
- 164 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 22 artiklan 1 kohdan eikä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt oikeuden lähestyä Unkarin ulkorajoja kaikilta henkilöiltä, joiden epäillään järjestötoiminnan yhteydessä tarjonneen apua turvapaikkahakemuksen tekemiseen tai jättämiseen sen alueella, jos voidaan osoittaa ilman pienintäkään perusteltua epäilyä, että kyseinen henkilö oli tietoinen siitä, ettei hakemus voinut menestyä.

Oikeudenkäyntikulut

- 165 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.
- 166 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 ei ole noudattanut

- kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta sillä perusteella, että hakija on saapunut asianomaisen jäsenvaltion alueelle sellaisen valtion kautta, jossa häneen ei kohdistu vainoa tai vakavan haitan vaaraa tai jossa on taattu riittävä suojele
- direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan ja 22 artiklan 1 kohdan eikä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 10 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on kansallisessa

oikeudessaan säätänyt rikosoikeudellisesti rangaistavaksi kaikkien sellaisten henkilöiden menettelyn, jotka järjestötoiminnan yhteydessä tarjoavat apua turvapaikkahakemuksen tekemiseen tai jättämiseen sen alueella, jos voidaan osoittaa ilman pienintäkään perusteltua epäilystä, että kyseinen henkilö oli tietoinen siitä, ettei hakemus voinut menestyä Unkarin oikeuden nojalla

- **direktiivin 2013/32 8 artiklan 2 kohdan, 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 22 artiklan 1 kohdan eikä direktiivin 2013/33 10 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt oikeuden lähestyä Unkarin ulkorajoja kaikilta henkilöiltä, joiden epäillään syyllistyneen tällaiseen rikokseen.**

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja velvoitetaan korvaamaan neljä viidesosaa Euroopan komission kuluista.

4) Euroopan komissio vastaa viidesosasta oikeudenkäyntikulujaan.

Allekirjoitukset