Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NICHOLAS EMILIOU
2 päivänä kesäkuuta 2022[1]

Asia C-72/22 PPU

MA,
jossa asian käsittelyyn osallistuu
Valstybės sienos apsaugos tarnyba

(Ennakkoratkaisupyyntö – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (ylin hallintotuomioistuin, Liettua))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Turvapaikkapolitiikka – Jäsenvaltion alueelle laittomasti saapuneen kolmannen maan kansalaisen oikeus hakea kansainvälistä suojelua tässä valtiossa – Yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat pääsyä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin – Direktiivi 2013/32/EU – 6 artikla ja 7 artiklan 1 kohta – Mahdollisuus ottaa tällainen hakija säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on ylittänyt laittomasti maan rajan – Direktiivi 2013/33/EU – 8 artiklan 3 kohta – Yhteensopimattomuus – SEUT 72 artikla – Jäsenvaltioiden velvollisuudet yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi – Jäsenvaltion mahdollisuus poiketa direktiiveistä 2013/32 ja 2013/33 maahantulijoiden joukoittaisen maahantulon tilanteessa rajallaan

I Johdanto

1. Kansainvälisessä oikeudessa on aina vallinnut tietty jännite, jossa ovat vastakkain yhtäältä valtioiden suvereeni oikeus valvoa ulkomaalaisten pääsyä alueelleen ja toisaalta näistä ulkomaalaisista[2] niille, jotka pelkäävät joutuvansa vainon kohteeksi maassa, jonka kansalaisia he ovat, annettu oikeus hakea turvapaikkaa.[3] Ensin mainittu antaa näille valtioille oikeuden valvoa tarkasti rajojensa ylittämistä – ja toteuttaa ankaria toimenpiteitä, mikäli maahan saavutaan laittomasti – kun jälkimmäinen edellyttää puolestaan tässä yhteydessä malttia.

2. Tämä jännite on erityisen ilmeinen silloin, jos syntyy ilmiö, jota kutsutaan yleisesti kolmansien maiden kansalaisten ”joukoittaiseksi maahantuloksi” rajoilla. Tämä ilmiö, joka on yleistynyt Euroopassa viimeisten 20 vuoden aikana maailman eri alueita ravistelevin sotien ja muiden

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 Käytän tässä ratkaisuehdotuksessa täsmällisempää käsitettä ”kolmannen maan kansalainen”, jolla tarkoitetaan henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1) (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) 2 artiklan 6 alakohdan mukaan ”henkilöä, joka ei ole SEUT 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen ja [jolla ei ole unionin oikeudessa tarkoitettua oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen]”.

3 Käytän tässä ratkaisuehdotuksessa erotuksetta käsitteitä ”kansainvälinen suojelu” ja ”turvapaikka”.

jännitteiden myötä, hankaloittaa näiden rajojen valvontaa. Useat näistä kansalaisista yrittävät tosiasiallisesti ylittää nämä rajat laittomasti ja jopa onnistuvat siinä. Asianomaiset valtiot pitävät näitä valvomattomia rajanylityksiä usein uhkana sisäiselle turvallisuudelleen. Silloin kun nämä samat kansalaiset ovat turvapaikanhakijoita, heidät on tästä huolimatta lähtökohtaisesti otettava vastaan näiden valtioiden alueelle, ja heidän on voitava jäädä sinne siksi aikaa kun heidän hakemuksensa tutkitaan.

3. Latviaan, Liettuaan ja Puolaan on kesästä 2021 lähtien suuntautunut tällainen ”joukoittainen maahantulo” niiden ja Valko-Venäjän yhteisillä rajoilla – jotka ovat yksi paikoista, joista Schengen-alueelle saavutaan – ja tapaukset, joissa nämä rajat ylitetään laittomasti, ovat lisääntyneet jyrkästi. Tämä ”joukoittaisuus” liittyy lisäksi erityiseen geopoliittiseen asiayhteyteen. Kuten Euroopan unionin poliittiset toimielimet ovat todenneet, Valko-Venäjän viranomaiset ovat näet masinoineet sen.

4. Nämä jäsenvaltiot julistivat näissä olosuhteissa poikkeustilan voidakseen vahvistaa rajojaan ja taata siten yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden alueellaan. Tässä yhteydessä ne ovat antaneet oikeussääntöjä, joilla poiketaan yleisestä lainsäädännöstä, mukaan lukien turvapaikkaa koskeva lainsäädäntö. Tässä ennakkoratkaisupyynnössä, jonka Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (ylin hallintotuomioistuin, Liettua) on esittänyt, pyydetään unionin tuomioistuinta täsmentämään, ovatko tietyt näistä Liettuan tasavallan soveltamista säännöksistä unionin oikeuden mukaisia.

5. Tämän tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat tarkemmin sanoen sitä, miten jäsenvaltiot voivat kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun direktiivin 2013/32/EU[4] (jäljempänä menettelydirektiivi) ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2013/33/EU[5] (jäljempänä vastaanottodirektiivi) perusteella kohdella kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat saapuneet laittomasti niiden alueelle ja hakevat siellä kansainvälistä suojelua. Näissä kysymyksissä tiedustellaan lähinnä, ovatko nämä direktiivit esteenä kansallisille oikeussäännöille, joilla joukoittaisen maahantulon asiayhteydessä yhtäältä rajoitetaan huomattavasti näiden kansalaisten mahdollisuutta päästä tällaisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin ja toisaalta mahdollistetaan turvapaikanhakijoiden ottaminen säilöön pelkästään sillä perusteella, että he ovat ylittäneet maan rajan laittomasti.

6. Tässä ratkaisuehdotuksessa selitän, että tällaiset säännöt eivät tosiasiallisesti sovi yhteen menettely- ja vastaanottodirektiivin kanssa. En pysähdy kuitenkaan siihen vaan käsittelen sitä kysymystä, onko jäsenvaltiolla niiden kaltaisissa olosuhteissa, jotka Liettua on kohdannut rajoillaan, unionin primäärioikeuden nojalla lupa poiketa näistä direktiiveistä yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden nimissä. Selitän tässä yhteydessä, että vaikka tietyt poikkeukset ovat teoriassa mahdollisia, kyseessä olevilla kansallisilla oikeussäännöillä mennään pidemmälle kuin on tässä yhteydessä hyväksyttävissä.

4 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60).

5 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (uudelleenlaadittu) (EUVL 2013, L 180, s. 96, ja oikaisu EUVL 2015, L 100, s. 81).

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Geneven yleissopimus

7. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen[6] (jäljempänä Geneven yleissopimus) 31 artiklan, jonka otsikkona on ”Laittomasti maassa oleskelevat pakolaiset”, 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat mahdollisimman pian viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen.”

B Unionin oikeus

1. Menettelydirektiivi

8. Menettelydirektiivin 6 artiklan otsikkona on ”Pääsy menettelyyn”, ja siinä säädetään seuraavaa:

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

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

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

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

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

[6] Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu yleissopimus (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, osa 189, s. 150, nro 2545 (1954)), joka tuli voimaan 22.4.1954, sellaisena kuin se on täydennettynä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka hyväksyttiin New Yorkissa 31.1.1967 ja tuli voimaan 4.10.1967.

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

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

9. Tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisella oikeustoimikelpoisella aikuisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omasta puolestaan”.

10. Kyseisen direktiivin 31 artiklan otsikkona on ”Tutkintamenettely”, ja sen 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

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 maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; tai

– –”

11. Saman direktiivin 43 artiklan otsikkona on ”Rajamenettelyt”, ja sen sanamuoto on seuraava:

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

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

b) hakemuksen sisältö 31 artiklan 8 kohdan mukaisessa menettelyssä.

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

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

2. Vastaanottodirektiivi

12. Vastaanottodirektiivin 8 artiklan otsikkona on ”Säilöönotto”, ja sen 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

3. Hakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan

– –

c) jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle;

– –

e) silloin kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi;

– –”

C Liettuan lainsäädäntö

1. Ulkomaalaislaki

13. Ulkomaalaisten oikeusasemasta annetun Liettuan tasavallan lain (Lietuvos Respublikos įstatymas ”Dėl užsieniečių teisinės padėties”) (TAR, 2021, nro 2021-27706), sellaisena kuin se on muutettuna 23.12.2021 annetulla lailla nro XIV-816 (jäljempänä ulkomaalaislaki) 2 §:n 20 momentissa säädetään, että turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka on jättänyt samassa laissa vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti turvapaikkahakemuksen, josta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä.

14. Ulkomaalaislain X^2 luvussa säädetään tämän lain soveltamisesta, jos julistetaan sotatila tai poikkeustila tai jos julistetaan hätätilanne, joka johtuu ulkomaalaisten joukoittaisesta maahantulosta.

15. Tässä luvussa kyseisen lain 140^{12} §:n 1 momentissa säädetään, että ”ulkomaalainen voi jättää turvapaikkahakemuksen 1) rajanylityspaikoissa tai kauttakulkualueilla: Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos -nimiselle viranomaiselle (Liettuan tasavallan sisäministeriön rajavaltiolaitos) (jäljempänä VSAT); 2) Liettuan tasavallan alueella, jos ulkomaalainen on saapunut laillisesti tälle alueelle: [maahanmuuttoyksikölle]; 3) vieraassa valtiossa: ulkoministeriön nimeämissä Liettuan tasavallan lähetystöissä tai konsulaateissa”. Kyseisen pykälän 2 momentissa säädetään, että ”ulkomaalaisen turvapaikkahakemusta, joka on jätetty kyseisen pykälän 1 momentissa tarkoitetun menettelyn vastaisesti, ei oteta tutkittavaksi, kun turvapaikkahakemuksen jättämistä koskevat yksityiskohtaiset määräykset on selitetty [hakijalle]”. Tässä säännöksessä todetaan niin ikään, että VSAT voi ulkomaalaisen haavoittuvan aseman tai muiden henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella ottaa tutkittavaksi sellaisen ulkomaalaisen turvapaikkahakemuksen, joka on ylittänyt Liettuan tasavallan rajan

laittomasti.[7]

16. Ulkomaalaislain 140[17] §:n, joka koskee turvapaikanhakijan säilöönoton perusteita tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila ja hätätilanne, joka johtuu ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon tilanteesta, 2 momentissa säädetään, että turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön, jos hän on saapunut Liettuan tasavallan alueelle ylittämällä laittomasti tämän jäsenvaltion rajan.

2. Menettelyn kuvaus

17. Turvapaikan myöntämistä ja peruuttamista Liettuan tasavallassa koskevan menettelyn kuvauksen, joka on hyväksytty Liettuan tasavallan sisäministeriön 24.2.2016 antamalla määräyksellä nro IV-131 (sellaisena kuin se on muutettuna Liettuan tasavallan sisäministeriön 27.7.2021 antamalla määräyksellä nro 1V-626) (jäljempänä menettelyn kuvaus), 22 kohdassa määrätään, että ”turvapaikkahakemus katsotaan jätetyksi, kun ulkomaalainen on jättänyt sen ulkomaalaislain 67 §:n 1 momentissa mainitulle viranomaiselle tai laitokselle – – saman pykälän 2 momentin määräysten mukaisesti. Jos Liettuan tasavallan raja on ylitetty laittomasti, turvapaikkahakemus on jätettävä mahdollisimman pian. Henkilöllä, joka on jättänyt turvapaikkahakemuksen, on hakemuksen jättämishetkestä lukien turvapaikanhakijoiden osalta säädetyt oikeudet ja takeet”.

18. Menettelyn kuvauksen 23 kohdassa määrätään, että jos turvapaikkahakemus jätetään viranomaiselle, jota ei ole mainittu ulkomaalaislain 67 §:n 1 momentissa, tai se jätetään saman pykälän 2 momentissa tai menettelyn kuvauksen 22 kohdassa vahvistettujen määräysten vastaisesti, tämä hakemus palautetaan ulkomaalaiselle viimeistään kahden työpäivän kuluessa siitä ajankohdasta, jona todetaan, että viranomaisen vastaanottama hakemus on turvapaikkahakemus, ja hakijalle on samalla ilmoitettava turvapaikkahakemuksen jättämistä koskevista yksityiskohtaisista määräyksistä.

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja asiakirja-aineistosta ilmenee, että Liettuan tasavallassa julistettiin 2.7.2021 ”kansallinen hätätilanne koko maan alueella ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon vuoksi”. Tätä julistusta seurasi 10.11.2021 ”poikkeustilan” julistaminen osassa Liettuan aluetta.[8] Näillä julistuksilla pyrittiin vastaamaan maahantulijoiden joukoittaiseen ja yllättävään maahantuloon Liettuan ja Valko-Venäjän välisellä rajalla.

20. Tämän jälkeen kolmannen maan kansalainen MA saapui laittomasti Liettuan alueelle Valko-Venäjältä. Hänet pidätettiin tarkastuksen yhteydessä 17.11.2021 Puolan alueella yhdessä 21 muun kolmannen maan kansalaisen kanssa heidän poistuttuaan Liettuaan alueelta minibussilla. Asianomainen ei kyennyt esittämään Puolan rajavartijoille tarvittavia matkustusasiakirjoja, viisumeita tai oleskelua Liettuan alueella ja yleisemmin Euroopan unionissa koskevia lupia. Hänet otettiin näin ollen säilöön.

7 Samat säännökset sisältyivät 10.8.2021-1.1.2022 ulkomaalaislain 67 §:n 1^1 ja 1^2 momenttiin (siinä muodossa kuin se oli muutettuna 10.8.2021 annetulla lailla nro XIV-515). Kun otetaan huomioon ajanjakso, jonka pääasian tosiseikat kattavat, nämä kaksi pykälää ovat siten ajallisesti sovellettavissa. Viittaan kuitenkin jäljempänä vain kyseiseen 140^{12} §:ään.

8 Liettuan hallituksen huomautuksista ilmenee, että poikkeustila oli voimassa 10.11.2021–14.1.2022, kun hätätilanne on puolestaan edelleen voimassa.

21. MA luovutettiin VSAT:n virkamiehille 19.11.2021. Tämä yksikkö ensinnäkin otti asianomaisen säilöön enintään 48 tunnin ajaksi ja toiseksi teki Alytaus apylinkės teismasin (Alytausin alueellinen tuomioistuin, Liettua) Alytausin yksikölle (jäljempänä ensimmäisen asteen tuomioistuin) hakemuksen valittajan ottamiseksi säilöön yli 48 tunnin ajaksi, kunnes MA:n oikeudellinen tilanne olisi ratkaistu, mutta joka tapauksessa enintään kuudeksi kuukaudeksi.

22. VSAT ilmoitti tämän hakemuksensa tueksi muun muassa, että sillä ei ollut ollut mitään tietoa MA:n rajanylitysten eri vaiheista. Tämä yksikkö korosti niin ikään, että asianomainen oli saapunut laittomasti Liettuaan ja oleskeli siellä laittomasti, että hänellä ei ole siellä asuinpaikkaa eikä perhesiteitä, sosiaalisia tai taloudellisia taikka mitään muitakaan siteitä tähän valtioon ja että hänellä ei ollut myöskään varoja toimeentuloaan varten. Näin ollen VSAT katsoi, että oli perusteltua ajatella, että jos MA:ta ei otettaisi säilöön, hän saattaisi paeta välttääkseen mahdollisen maastapoistamisen.

23. MA ilmaisi ensimmäisen asteen tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa halunsa saada kansainvälistä suojelua. Näin ollen ulkomaalaislain 2 §:n 18[4] ja 20 momentin mukaisesti sekä tuomion Ministerio Fiscal (Viranomainen, joka todennäköisesti vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen)[9] valossa tämä tuomioistuin piti asianomaista turvapaikanhakijana. Kyseinen tuomioistuin kuitenkin arvioi, että hänet oli tarpeen ottaa säilöön ulkomaalaislain 113 §:n 4 momentin 2 kohdassa säädetyn syyn perusteella.[10] Kun näet otettiin huomioon muun muassa se, että MA oli saapunut laittomasti Liettuaan, ja se, että hänen määränpäänsä oli hänen oman ilmoituksensa mukaan Saksa, oli syytä katsoa, että jos asianomaista ei otettaisi säilöön, hän pakenisi välttääkseen palauttamisen johonkin kolmanteen valtioon tai maastapoistamisen Liettuasta.

24. Ensimmäisen asteen tuomioistuin määräsi siten 20.11.2021 tekemällään päätöksellä MA:n ottamisesta säilöön VSAT:n keskukseen siihen saakka, kunnes hänen oikeusasemastaan Liettuassa tehtäisiin päätös, mutta joka tapauksessa enintään kolmeksi kuukaudeksi eli enintään 18.2.2022 saakka.

25. MA valitti tämän jälkeen tästä päätöksestä Lietuvos vyriausiasis administracinis teismasiin (Liettuan ylin hallintotuomioistuin). Hänen mielestään ensimmäisen asteen tuomioistuin on menetellyt virheellisesti määrätessään hänelle ankarimman pakkotoimenpiteen, jolla mennään pidemmälle kuin on tarpeen. MA on vaatinut, että häneen sovellettaisiin sen sijaan säilöönotolle vaihtoehtoista toimenpidettä eli velvoitetta ilmoittautua säännöllisesti VSAT:lle.

26. VSAT on korostanut vastineessaan, että MA ei ollut saavuttuaan Valko-Venäjältä Liettuaan ilmoittautunut kansallisille viranomaisille vaan jatkanut matkaansa ja ylittänyt laittomasti Puolan rajan. Asianomainen ilmoitti tässä yhteydessä maksaneensa toiselle henkilölle siitä, että hänet kuljetettaisiin Saksaan Puolan kautta. Kun kyseinen yksikkö kuuli MA:ta, hän vältti alusta alkaen vastaamasta suoraan hänelle esitettyihin kysymyksiin antamalla niihin vain epämääräisiä vastauksia. Tällainen menettelytapa ei ole asianmukaista yhteistyötä. VSAT väitti näin ollen, että jos asianomaisen vaatima säilöönotolle vaihtoehtoinen toimenpide olisi toteutettu, on hyvin todennäköistä, että hän olisi paennut ennen kuin hänen oikeusasemastaan olisi tehty päätöstä.

9 Tuomio 25.6.2020 (C-36/20 PPU, jäljempänä tuomio Ministerio Fiscal, EU:C:2020:495).

10 Kyseisen säännöksen mukaan turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön hänen hakemuksensa perusteiden määrittämiseksi (jos tietoja näistä perusteista ei voitaisi saada ottamatta turvapaikanhakijaa säilöön) ja jos, kun on tutkittu tietyt laissa mainitut olosuhteet, on perusteita katsoa, että ulkomaalainen saattaa paeta välttääkseen palauttamisen johonkin toiseen valtioon tai maastapoistamisen Liettuasta.

27. MA toisti ensimmäisessä istunnossa ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa ja ilmoitti tehneensä tällaisen hakemuksen kirjallisesti jo 20.11.2021 VSAT:n yksilöimättömälle virkamiehelle, mutta hänellä ei ollut mitään tietoja siitä, miten kyseisen hakemuksen tutkiminen oli edennyt. VSAT:n edustaja ilmoitti tuolloin, että MA:ta koskevan turvapaikkahakemuksen rekisteröinnistä ei ollut tietoja, sillä mitään tällaista hakemusta ei ollut jätetty Liettuan lainsäädännön mukaisesti. Sama edustaja pyysi kuitenkin tätä tuomioistuinta määräämään toimivaltaista viranomaista eli maahanmuuttoyksikköä hyväksymään MA:n hakemuksen tutkittavaksi.

28. MA esitti 24.1.2022 VSAT:lle kirjallisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka tämä yksikkö välitti maahanmuuttoyksikölle. Viimeksi mainittu viranomainen palautti tämän hakemuksen 27.1.2022 yhtäältä sillä perusteella, että se oli jätetty ulkomaalaislain 140^{12} §:n 1 momentin sekä menettelyn kuvauksen 22 ja 23 kohdan vastaisesti, ja toisaalta sen vuoksi, ettei sitä ollut esitetty mahdollisimman pian.

29. VSAT:n edustaja ja MA:n edustaja vaativat kumpikin 1.2.2022 pidetyssä uudessa istunnossa ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kyseistä tuomioistuinta määräämään maahanmuuttoyksikön tutkimaan asianomaisen esittämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

30. Näissä olosuhteissa Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (ylin hallintotuomioistuin, Liettua) on ensinnäkin päättänyt muuttaa väliaikaisesti MA:n tilannetta ja toteuttaa hänen osaltaan ”muun toimenpiteen kuin säilöönoton” eli ”majoituksen VSAT:n keskuksessa tai muussa asianmukaisessa paikassa siten, että hänellä on vapaus liikkua vain majoituspaikan alueella”, mikä on voimassa 18.2.2022 saakka. Tämä tuomioistuin on huomauttanut, että MA on ”selvästi kansainvälisen suojelun hakija”, minkä jälkeen se on määrännyt maahanmuuttoyksikön olemaan palauttamatta häntä kolmanteen maahan tai poistamatta häntä Liettuasta, kunnes pääasian oikeudenkäynnissä on tehty lopullinen päätös. Lopuksi kyseinen tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [menettelydirektiivin] 7 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä [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 annetun direktiivin 2011/95/EU][11] 4 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavien kaltaisille kansallisille oikeussäännöille, joiden mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisen maahantulon tilanteesta, ei lähtökohtaisesti sallita sitä, että ulkomaalainen, joka on laittomasti saapunut jäsenvaltion alueelle ja oleskelee siellä, esittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [vastaanottodirektiivin] 8 artiklan 2 ja 3 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle oikeussäännölle, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisen maahantulon tilanteesta, turvapaikanhakija saadaan ottaa säilöön jo sillä perusteella, että hän on saapunut Liettuan tasavallan alueelle ylittämällä Liettuan tasavallan valtionrajan laittomasti?”

[11] 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

31. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 2.2.2022, toimitettiin unionin tuomioistuimen kirjaamoon 4.2.2022.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi pyytänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukaisessa kiireellisessä menettelyssä.

33. Tämä tuomioistuin korostaa pyyntönsä tueksi, että MA oli otettuna säilöön 17.11.2021–2.2.2022 ja että häneen oli tämän jälkeen kohdistettu 2.2.2022–18.2.2022 toimenpide, joka koski ”majoitusta VSAT:n keskuksessa tai jossain toisessa asianmukaisessa paikassa siten, että hänellä on vapaus liikkua vain majoituspaikan alueella”. [12]

34. Unionin tuomioistuimen ensimmäinen jaosto päätti 21.2.2022 lähettää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle selvennyspyynnön, joka koski MA:n tilannetta 18.2.2022 jälkeen. Tämä tuomioistuin selvensi vastauksessaan, että asianomaiseen oli kohdistettu 11.2.2022 lähtien uusi toimenpide, joka koski majoitusta VSAT:n keskuksessa, josta hänellä ei ollut oikeutta poistua ilman lupaa, kunnes tehtäisiin päätös hänen oikeusasemastaan Liettuassa, mutta joka tapauksessa enintään kolmeksi kuukaudeksi eli 11.5.2022 saakka.

35. Tämän vastauksen perusteella unionin tuomioistuimen ensimmäinen jaosto päätti 3.3.2022 hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemisestä kiireellisessä menettelyssä.

36. MA, Liettuan hallitus ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle. Liettuan hallitus ja komissio olivat edustettuina myös suullisessa käsittelyssä, joka pidettiin 7.4.2022.

V Oikeudellinen arviointi

37. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on pääasiassa ratkaistava säilöönottotoimenpiteen laillisuus ja perusteltavuus. Tämä toimenpide oli määrätty MA:lle, joka on Valko-Venäjältä laittomasti Liettuaan [13] saapunut kolmannen maan kansalainen.

38. Antaakseen tätä toimenpidettä koskevan ratkaisun kyseisen tuomioistuimen on *ensin* ratkaistava, kuuluuko kyseinen kansalainen kansainvälisen suojelun hakijoihin sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan, mukaan lukien takeet, joita viimeksi mainittujen on saatava säilöönoton osalta, sellaisina kuin ne on yhdenmukaistettu menettely- ja vastaanottodirektiivillä.

39. Se pohtii tässä yhteydessä, onko Liettuan oikeussääntö eli ulkomaalaislain 140[12] § unionin oikeuden mukainen. Kuten johdannossa totesin, tämä säännös on siinä mielessä erityinen, että sitä sovelletaan ainoastaan siinä tapauksessa, että julistetaan ”sotatila” tai ”poikkeustila” taikka ”kansallinen hätätilanne koko maan alueella ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon vuoksi”, eli tilanteissa, joiden aikana eri toimenpiteillä keskeytetään yleisen lainsäädännön soveltaminen

12 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 ja 30 kohta.

13 Tarkoitan tällä ilmaisulla sitä, että MA ylitti Liettuan ja Valko-Venäjän välisen rajan noudattamatta Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdassa lueteltuja maahantuloedellytyksiä. Vaikuttaa lisäksi siltä, että asianomainen ylitti rajan tämän säännöstön 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”luvattomasti” eli muusta kuin rajanylityspaikasta tai niille vahvistettuina aukioloaikoina (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 20 ja 22 kohta).

tai rajoitetaan sitä, jotta annetaan Liettuan valtiolle mahdollisuus suojata yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta kyseisissä ”poikkeusolosuhteissa”. Liettuassa oli tässä tapauksessa tosiseikkojen tapahtuma-aikana otettu käyttöön sekä ”poikkeustila” että ”hätätilanne”, jotta oli kyetty vastaamaan tämän valtion ja Valko-Venäjän välisellä rajalla maahantulijoiden ”joukoittaisen maahantulon” tilanteeseen.

40. Näissä olosuhteissa ulkomaalaislain 140^{12} §:llä on korvattu yleisen lainsäädännön säännöt, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten pääsyä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin Liettuassa liittyviä yksityiskohtaisia sääntöjä, ja näin tiukennettu näitä yksityiskohtaisia sääntöjä. Toisin kuin Liettuan oikeudessa sallitaan ”normaaleina” aikoina, tässä pykälässä näet säädetään lähinnä, että kolmannen maan kansalainen ei voi lähtökohtaisesti pätevästi esittää kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta Liettuan alueella saavuttuaan sinne laittomasti – huolimatta siitä, että MA on tässä tapauksessa ilmaissut useaan kertaan halunsa saada tällaista suojelua.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko tämä unionin oikeuden mukaista. Se pyytää siten *ensimmäisellä kysymyksellään* unionin tuomioistuinta täsmentämään, ovatko menettelydirektiivin [14] säännöt esteenä kansalliselle oikeussäännölle, jolla on tällaisia seurauksia.

42. Mikäli tilanne on tällainen ja MA:n kaltainen kolmannen maan kansalainen kuuluu näin ollen turvapaikanhakijoihin sovellettavien oikeussääntöjen soveltamisalaan, koska hän on ilmaissut halunsa saada kansainvälistä suojelua, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on *toiseksi* tarkasteltava tälle henkilölle määrättyä säilöönottotoimenpidettä menettely- ja vastaanottodirektiivissä tämän alan osalta säädettyjen takeiden kannalta.

43. Tämä tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä, onko ulkomaalaislain eräs toinen säännös eli sen 140^{17} §:n 2 momentti näiden direktiivien mukainen. Myös tätä säännöstä sovelletaan Liettuassa, jos siellä on edellä mainitulla tavalla julistettu ”poikkeustila” ja ”hätätilanne”. Näissä olosuhteissa kyseinen säännös täydentää kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönottoa koskevia tavanomaisia sääntöjä, [15] ja myös sillä on ankaroitettu kohtelua, jota voidaan soveltaa Liettuan alueelle laittomasti saapuneisiin henkilöihin.

44. Vaikka ”normaaleina” aikoina Liettuassa turvapaikkaa hakenutta kolmannen maan kansalaista ei voida ottaa säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on ylittänyt tämän valtion rajan laittomasti, tämä näet sallitaan ”poikkeuksellisina” aikoina ulkomaalaislain 140^{17} §:n 2 momentin nojalla.

45. Tuomioistuin epäilee kuitenkin jälleen sitä, onko tämä unionin oikeuden mukaista. Tämä tuomioistuin pyytää näin ollen *toisella kysymyksellään* unionin tuomioistuinta täsmentämään, ovatko vastaanottodirektiivin säännökset tällaisen kansallisen oikeussäännön esteenä.

46. Jotta tarkasteluni olisi mahdollisimman havainnollinen, jaan sen kahteen osaan. *Yhtäältä* selitän, miksi ulkomaalaislain 140^{12} §:n ja 140^{17} §:n 2 momentin kaltaiset oikeussäännöt eivät ole menettely- ja vastaanottodirektiivin mukaisia riippumatta siitä, että näitä säännöksiä sovelletaan

[14] Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensimmäisen kysymyksensä yhteydessä direktiivin 2011/95 4 artiklan 1 kohtaan, tässä artiklassa käsitellään osatekijöitä, jotka tukevat kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, eikä sillä näin ollen säännellä esitettyä kysymystä. Kuten esitän jäljempänä yksityiskohtaisemmin, menettelydirektiivin eri säännökset ovat sitä vastoin merkityksellisiä tässä yhteydessä.

[15] Joista säädetään erityisesti ulkomaalaislain 113 §:n 4 momentissa.

yksinomaan ”poikkeuksellisissa olosuhteissa” ja niihin vastaamiseksi (B ja C jakso). *Toisaalta* tutkin jäljempänä sitä, onko jäsenvaltiolla lupa unionin primäärioikeuden perusteella poiketa näistä direktiiveistä suojatakseen yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta tällaisissa olosuhteissa ja missä määrin sillä on siihen lupa (D jakso). Ennen tätä tarkastelen kuitenkin ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä (A jakso).

A Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

47. Vaikka Liettuan hallitus ei ole virallisesti esittänyt oikeudenkäyntiväitettä, se on esittänyt kaksi tämänsuuntaista väitettä.

48. *Ensinnäkin* tämä hallitus on antanut ymmärtää, että toisella kysymyksellä ei ole alun alkaenkaan ollut merkitystä pääasian ratkaisemiseksi, koska ensimmäisen asteen tuomioistuin ei ole määrännyt MA:n säilöönotosta ulkomaalaislain 140[17] §:n 2 momentin nojalla vaan tämän lain 113 §:n 4 momentin 2 kohdan nojalla hänen pakenemisriskinsä vuoksi.[16]

49. Toinen kysymys vaikuttaa mielestäni sitä vastoin hyvinkin merkitykselliseltä pääasian kohteena olevan riidan ratkaisemisen kannalta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on näet selittänyt, että sen on annettava ratkaisu sekä MA:n säilöönotosta alun perin tehdyn päätöksen laillisuudesta että sen perusteltavuudesta. Selvitettävänä ei siis ole pelkästään se, oliko tällä päätöksellä oikeusperusta, vaan myös se, oliko se asianmukainen. Tässä yhteydessä vaikuttaa siltä, että se, että ensimmäisen asteen tuomioistuin on nojautunut asianomaisen pakenemisriskiin, ei estä ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta ottamasta huomioon muita oikeudellisia perusteita, jotka voivat olla kyseisen päätöksen perusteena. Tämä tuomioistuin korosti lisäksi, että tähän kysymykseen saatava vastaus antaa sille mahdollisuuden ”antaa yksiselitteinen ja selkeä ratkaisu – – täsmällisestä perusteesta, jonka vuoksi [MA] on otettu säilöön tai on toteutettu muu toimenpide kuin säilöönotto”.

50. *Toiseksi* Liettuan hallitus on antanut ymmärtää, että ennakkoratkaisukysymyksiin ei olisi enää missään tapauksessa tarpeen vastata. Liettuan hallitus on näet todennut ensimmäisestä kysymyksestä istunnossa, että maahanmuuttoyksikkö oli rekisteröinyt 18.3.2022 MA:n kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka perusteltavuutta se parhaillaan tutkii. Liettuan hallitus on korostanut toisesta kysymyksestä, että MA ei ole tällä hetkellä enää säilössä, koska ensimmäisen asteen tuomioistuimen 20.11.2021 määräämän säilöönoton korvasi 2.2.2022 toimenpide, joka on ”muu toimenpide kuin säilöönotto” ja joka on uusittu 11.5.2022 saakka.[17]

51. Mielestäni esitettyihin kysymyksiin on edelleen syytä vastata.

52. Tulkitsen ennakkoratkaisupyyntöä niin, että kansallisen tuomioistuimen on tässä yhteydessä antaakseen ratkaisun MA:han alun perin kohdistetusta säilöönottotoimenpiteestä otettava huomioon erityisesti päivämäärä, jona tästä toimenpiteestä määrättiin. Vaikka siis *yhtäältä* oletettaisiin, että asianomaisen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on lopulta kirjattu 18.3.2022 – tieto, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei myöskään ole vahvistanut –, pääasian riidan kohde säilyy, ja ensimmäisellä kysymyksellä on edelleen merkitystä sen ratkaisemiseksi. On näet edelleen selvitettävä, olisiko MA:n pitänyt katsoa kuuluvan

16 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

17 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 30 ja 34 kohta.

turvapaikanhakijoihin sovellettavien sääntöjen soveltamisalaan, mukaan lukien säilöönottoa koskevat säännöt, 20.11.2021 lukien, jolloin riidanalaisesta toimenpiteestä oli määrätty ja asianomainen oli myös ilmoittanut ensi kertaa halunsa saada kansainvälistä suojelua. [18]

53. Samasta syystä *toisaalta* se, että MA:han alun perin kohdistettu säilöönottotoimenpide korvattiin sittemmin toimenpiteellä, joka on ”muu toimenpide kuin säilöönotto”, ei kyseenalaista toisen kysymyksen merkityksellisyyttä. Se, että ensimmäinen toimenpide on myöhemmin kumottu, ei myöskään poista sen jo toteutuneita vaikutuksia. MA:lta riistettiin vapaus vähintään ajanjaksoksi 20.11.2021–2.2.2022. Hänellä on siten edelleen intressi siihen, että tämän toimenpiteen mahdollinen lainvastaisuus todetaan tuomioistuimessa. Tällainen toteamus voisi olla hänelle peruste vaatia tulevaisuudessa vahingonkorvausta. [19]

B Pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn menettelydirektiivin mukaisesti (ensimmäisen kysymyksen ensimmäinen osa)

54. Kuten olen todennut, ulkomaalaislain 140[12] §:ssä säädetään ”poikkeuksellisista” yksityiskohtaisista säännöistä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten esittämistä Liettuassa ja jotka on otettu käyttöön vastauksena edellä mainittuun ”joukoittaiseen maahantuloon”. Tässä vaiheessa selvitystäni on mielestäni asianmukaista tutkia niiden toimintaa ja seurauksia yksityiskohtaisesti.

55. Tämän säännöksen mukaan kolmannen maan kansalainen voi esittää tällaisen hakemuksen ainoastaan 1) rajanylityspaikoissa tai kauttakulkualueilla VSAT:lle, 2) Liettuan tasavallan alueella, *jos asianomainen on saapunut sinne laillisesti*, maahanmuuttoyksikölle tai 3) vieraassa valtiossa kyseisen valtion lähetystöissä tai konsulaateissa.

56. Tällainen hakemus katsotaan Liettuan lainsäädännössä esitetyn pätevästi ainoastaan siinä tapauksessa, että se on tehty tämän säännöksen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. [20] Asianomaista kansalaista pidetään tuolloin tarvittaessa turvapaikanhakijana – ulkomaalaislain 2 §:n 20 momentissa tälle käsitteelle annetun määritelmän mukaisesti [21] – ja hänellä on tähän oikeusasemaan liittyvät oikeudet ja takeet. [22]

57. Vastaavasti silloin, jos kolmannen maan kansalainen ei noudata näitä yksityiskohtaisia sääntöjä, hänen hakemustaan ei ulkomaalaislain 140[12] §:n 2 momentin mukaisesti hyväksytä tutkittavaksi ja se palautetaan poikkeustapauksia [23] lukuun ottamatta asianomaiselle. [24]

58. Edellä esitetystä ilmenee, että käytännössä kolmannen maan kansalaiset, jotka eivät täytä Schengen-alueelle saapumisen edellytyksiä, voivat pätevästi hakea turvapaikkaa Liettuassa vain ulkomailta tai tämän valtion rajalla. Nämä kansalaiset eivät voi poikkeustapauksia lukuun ottamatta tehdä sitä Liettuan alueella saavuttuaan sinne laittomasti. Jos he yrittävät menetellä niin, kansalliset viranomaiset eivät lähtökohtaisesti ota heidän hakemustaan huomioon, eikä heitä tästä syystä pidetä turvapaikanhakijoina.

18 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

19 MA väittää lisäksi, että häneen kohdistettu ”muu toimenpide kuin säilöönotto” on tosiasiallisesti säilöönotto. Toisella kysymyksellä on myös tältä osin edelleen merkitystä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 84–88 kohta).

20 Ks. myös menettelyn kuvauksen 22 kohdan ensimmäinen virke.

21 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta.

22 Ks. myös menettelyn kuvauksen 22 kohdan kolmas virke.

23 Poikkeus, jota käsitellään tämän ratkaisuehdotuksen 78 kohdassa.

24 Ks. myös menettelyn kuvauksen 23 kohta.

59. Tässä tapauksessa vaikuttaa siltä, että MA on yrittänyt neljään otteeseen hakea kansainvälistä suojelua Liettuan alueella saavuttuaan sinne laittomasti.[25] Ainakin yksi hänen kirjallisista hakemuksistaan toimitettiin toimivaltaiselle Liettuan viranomaiselle eli maahanmuuttoyksikölle, joka kieltäytyi tutkimasta tätä hakemusta sillä perusteella, että sitä ei ollut tehty ulkomaalaislain 140^{12} §:n 1 momentin yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.[26] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä MA:ta ei siis pitäisi tämän lain 2 §:n 20 momentin mukaan kohdella turvapaikanhakijana.[27]

60. Katson MA:n ja komission tavoin, että tällaiset yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat pääsyä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn, ja niistä johtuvat seuraukset eivät ole menettelydirektiivin sääntöjen mukaisia.

61. Tässä yhteydessä on *ensinnäkin* muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä[28] on tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti, luettuna yhdessä sen 3 artiklan 1 kohdan kanssa, oikeus hakea kansainvälistä suojelua jäsenvaltion alueella. Tällä konkretisoidaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18 artiklassa taattua oikeutta turvapaikkaan.[29]

62. Edelleen tämän oikeuskäytännön mukaan tällainen kansalainen voi edellä mainittujen säännösten nojalla käyttää oikeuttaan hakea turvapaikkaa paitsi jäsenvaltion rajanylityspaikoissa tai kauttakulkualueilla myös tämän jäsenvaltion alueella, vaikka hän oleskelisi siellä sääntöjenvastaisesti.[30] Sama pätee analogisesti silloin, jos tämä kansalainen on saapunut laittomasti tälle alueelle.

63. Menettelydirektiivin muiden säännösten sanamuoto tukee tätä tulkintaa. Yhtäältä se, että kolmannen maan kansalainen on saapunut laittomasti vastaanottavan jäsenvaltion alueelle tai jatkanut oleskeluaan siellä laittomasti, ei kuulu turvapaikkahakemusten tutkimatta jättämistä koskeviin perusteisiin, jotka on lueteltu tyhjentävästi tämän direktiivin 33 artiklan 2 kohdassa. Toisaalta kyseisen direktiivin 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa sallitaan, kuten täsmennän

25 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23, 27 ja 28 kohta.

26 Tämä epääminen perustui myös siihen, että MA ei ollut jättänyt hakemustaan mahdollisimman pian ylitettyään Liettuan rajan laittomasti. Tätä seikkaa tutkitaan jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 33.

27 Yksinkertaistan asioita tarkastelua varten. Todellisuudessa MA:n oikeusasemaa koskeva kysymys johtaa kansallisella tasolla monimutkaiseen vyyhtiin: ensimmäisen asteen tuomioistuin ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitävät häntä turvapaikanhakijana (ks. 23 ja 30 kohta); VSAT oli puolestaan alun perin kieltäytynyt hyväksymästä hänen hakemustaan ennen kuin se pyysi lopulta viimeksi mainittua tuomioistuinta määräämään maahanmuuttoyksikön tutkimaan sen (ks. 27 kohta), joten vaikuttaa siltä, että se käytti 78 kohdassa käsiteltyä harkintavaltaa; vaikka kyseinen yksikkö oli lopuksi palauttanut MA:n hakemuksen (ks. 28 kohta), se oli lopuksi päättänyt tutkia sen (ks. 51 kohta). Ilmeisesti kaikki nämä viranomaiset eivät tulkitse kansallista lainsäädäntöä tai unionin oikeutta samalla tavoin.

28 Viittaan jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa mukavuussyistä vain kolmansien maiden kansalaisiin.

29 Ks. esim. tuomio 16.11.2021, komissio v. Unkari (Turvapaikanhakijoille annettavan avun kriminalisointi) (C-821/19, EU:C:2021:930, 132 ja 136 kohta oikeustapausviittauksineen).

30 Ks. erityisesti tuomio 16.11.2021, komissio v. Unkari (Turvapaikanhakijoille annettavan avun kriminalisointi) (C-821/19, EU:C:2021:930, 136 kohta oikeustapausviittauksineen).

jäljempänä,[31] kansallisten viranomaisten tutkivan tietyissä tapauksissa[32] tällaisissa olosuhteissa esitetyn hakemuksen kiireellisesti ja erityisessä menettelyssä – mikä merkitsee väistämättä sitä, että niiden on tätä ennen otettava se tutkittavaksi.

64. *Toiseksi* muistutan, että jotta kolmansien maiden kansalaisille annettaisiin mahdollisuus käyttää heille tällä tavoin taattua oikeutta hakea turvapaikkaa, jäsenvaltiot ovat velvollisia tarjoamaan heille tehokkaan, helpon ja nopean pääsyn menettelyyn, jossa tämä suojelu myönnetään niiden alueella.

65. Menettelydirektiivin 6 artiklan 1–4 kohdassa erotetaan tässä yhteydessä toisistaan *yhtäältä* se, että kolmannen maan kansalainen ”tekee” turvapaikkahakemuksen, ja *toisaalta* hakemuksen ”jättäminen”. Unionin lainsäätäjä pyrki tällä erottamaan selvästi toisistaan kaksi vaihetta eli *ensinnäkin* sen, että kolmannen maan kansalainen ilmaisee epävirallisesti halunsa saada kansainvälistä suojelua, ja *tämän jälkeen* tätä koskevan hakemuksen virallisen jättämisen.

66. *Ensimmäisen vaiheen* osalta tämän artiklan 1 kohdasta ilmenee, että kolmannen maan kansalainen ”tekee” kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, kun hän ilmaisee millä tahansa tavalla halunsa saada tällaista suojelua ”viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään tällaiset hakemukset” tai ”muille viranomaisille”, joiden kanssa hän saattaa joutua tekemisiin matkansa aikana, kuten ”poliisi, rajavartijat, maahanmuuttoviranomaiset ja säilöönottoyksiköiden henkilöstö”.[33]

67. Korostettakoon tässä yhteydessä, että tämän ratkaisuehdotuksen 62 kohdassa olevien selvitysten mukaisesti kolmannen maan kansalainen, joka on saapunut laittomasti jäsenvaltion alueelle tai oleskelee siellä laittomasti, kuten MA, voi täysin hyvin ”tehdä” kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, vaikka hän on säilössä, tarvittaessa ns. palauttamisdirektiivissä[34] tarkoitetun maastapoistamismenettelyn yhteydessä. Kuten olen edellisessä kohdassa maininnut, tämä säännös sisältää ”muiden viranomaisten” joukossa nimenomaisesti ”säilöönottoyksiköiden henkilöstön”, jolle tällainen kansalainen voi pätevästi ilmaista halunsa saada tällaista suojelua. Unionin tuomioistuin on lisäksi jo todennut, että kolmannen maan kansalainen voi ”tehdä” turvapaikkahakemuksen tuomioistuimelle, jonka on annettava ratkaisu hänen säilöönottonsa laillisuudesta ja jota on niin ikään pidettävä tällaisena ”muuna viranomaisena”.[35]

68. Jos kolmannen maan kansalainen on siis ilmaissut MA:n tavoin halunsa saada kansainvälistä suojelua ”viranomaisille”, kuten VSAT:lle ja ensimmäisen asteen tuomioistuimelle, nämä eivät voi päättää jättää tätä huomiotta sillä perusteella, että kansallisessa lainsäädännössä

31 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 129 kohta.

32 Eli silloin, jos asianomainen henkilö ei ilman pätevää syytä ole esittäytynyt viranomaiselle tai ei ole esittänyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen. Jos siis, toisin kuin maahanmuuttoyksikkö on katsonut (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta), tällaiset olosuhteet eivät voi johtaa siihen, että asianomainen menettää oikeutensa hakea turvapaikkaa (ks. myöhässä esitettyjen hakemusten tutkittavaksi ottamisen osalta myös menettelydirektiivin 10 artiklan 1 kohta), niillä voi olla seurauksia myös siihen tapaan, jolla kansalliset viranomaiset tutkivat hänen hakemuksensa (ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 129 kohta).

33 Ks. menettelydirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappale ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanottaminen) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 97 kohta oikeustapausviittauksineen).

34 Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98, jäljempänä palauttamisdirektiivi). Kolmannen maan kansalainen, joka on saapunut laittomasti jäsenvaltion alueelle ja jolla ei ole oleskelulupaa, oleskelee näet siellä tässä direktiivissä tarkoitetulla tavalla ”laittomasti”. Häneen on siis lähtökohtaisesti kohdistettava maastapoistamismenettely tämän direktiivin perusteella.

35 Ks. tuomio Ministerio Fiscal (59–68 kohta). Ensimmäisen asteen tuomioistuin on tässä tapauksessa asianmukaisesti korostanut tätä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta).

turvapaikkahakemuksen jättämiselle – eli, muistutettakoon vielä, sen viralliselle jättämiselle – vahvistettuja yksityiskohtaisia sääntöjä ei ole noudatettu. Niiden on sitä vastoin tehtävä siitä tiettyjä päätelmiä.

69. *Ensinnäkin* siitä hetkestä lähtien, jona tämä kansalainen on ”tehnyt” hakemuksensa, kansallisten viranomaisten on pidettävä häntä menettelydirektiivin 2 artiklan c alakohdassa sekä vastaanottodirektiivin 2 artiklan b alakohdassa [36] tarkoitettuna hakijana, ja hänen on saatava tähän asemaan liittyvät oikeudet ja takeet, siten kuin niistä säädetään näissä direktiiveissä. [37] Kunnes tästä hakemuksesta annetaan ratkaisu ensimmäisessä asteessa, tämän kansalaisen tilannetta vastaanottavan jäsenvaltion alueella, vaikka hän olisi saapunut sinne laittomasti tai hän olisi jatkanut oleskeluaan siellä laittomasti, ei erityisesti saa pitää tai ei saa enää pitää sääntöjenvastaisena tällä alueella, eikä hänen näin ollen voida katsoa kuuluvan laittomasti maahan tulleisiin henkilöihin sovellettavien sääntöjen, kuten palauttamisdirektiivin, soveltamisalaan. Menettelydirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa annetaan näet hänelle oikeus jäädä tähän valtioon tämän ajanjakson ajaksi. [38] Lisäksi hänen ottamisensa säilöön – tai tarvittaessa hänen pitämisensä säilössä – on oltava menettely- ja vastaanottodirektiivissä tämän osalta vahvistettujen sääntöjen mukaista.

70. Tästä seuraa, että toisin kuin ulkomaalaislain 2 §:n 20 momentissa ilmeisesti tässä tapauksessa säädetään, kansalliset viranomaiset eivät voi omaksua formalistista näkemystä tästä asemasta eivätkä rajoittaa siihen liittyviä oikeuksia ja takeita siten, että ne myönnettäisiin vain henkilöille, jotka ovat jättäneet hakemuksen kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti – muussa tapauksessa nämä samat oikeudet ja takeet menettäisivät olennaisen osan tehokkaasta vaikutuksestaan.

71. *Tämän jälkeen* sen varmistamiseksi, että kyseinen kolmannen maan kansalainen saa tosiasiallisesti menettely- ja vastaanottodirektiivissä säädetyt takeet ja oikeudet, kansalliset viranomaiset ovat velvollisia rekisteröimään tämän kansalaisen ensin mainitun direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa [39] vahvistetussa lyhyessä määräajassa ”hakijana” asianomaisiin tietokantoihin. [40]

72. *Lopuksi* tällaisen kansalaisen on saatava menettelydirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti konkreettinen mahdollisuus ”jättää” hakemuksensa – eli, kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa, jättää se virallisesti – mahdollisimman pian.

73. Tästä *toisesta vaiheesta*, joka merkitsee pääsyä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn liittyvän vaiheen loppua ja hakemuksen varsinaisen tutkintavaiheen aloittamista, [41] tämän direktiivin 6 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että siinä edellytetään

[36] Näissä säännöksissä määritellään näet ”hakijalla” tarkoitettavan ”kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei ole vielä tehty lainvoimaista päätöstä”.

[37] Ks. menettelydirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappale sekä esim. tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 100 kohta oikeustapausviittauksineen).

[38] Ks. palauttamisdirektiivin johdanto-osan 9 perustelukappale ja tuomio Ministerio Fiscal (99 kohta).

[39] Tässä säännöksessä velvoitetaan lähtökohtaisesti jäsenvaltiot rekisteröimään hakemus viimeistään kolmen työpäivän tai kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen ”tekemisestä” sen mukaan, onko se tehty viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään sen, vai ”muulle viranomaiselle”.

[40] Ks. menettelydirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappale.

[41] Ks. menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohta ja tuomio 16.11.2021, komissio v. Unkari (Turvapaikanhakijoille annettavan avun kriminalisointi) (C-821/19, EU:C:2021:930, 81 kohta).

lähtökohtaisesti asianomaiselta kolmannen maan kansalaiselta, että hän täyttää tähän tarkoitukseen varatun lomakkeen. Jäsenvaltiot voivat lisäksi tämän artiklan 3 kohdan mukaisesti edellyttää, että tämä lomake jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan.

74. Kuten Liettuan hallitus esittää, Liettuan tasavalta sai siis lähtökohtaisesti antaa kansallisessa lainsäädännössään ulkomaalaislain 140[12] §:n 1 momentin kaltaisen oikeussäännön, jossa edellytetään, että kolmannen maan kansalaiset jättävät turvapaikkahakemuksensa tiettyihin paikkoihin ja nimetyille viranomaisille.

75. Jäsenvaltiot eivät voi kuitenkaan käyttää niille menettelydirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa jätettyä toimivaltaa tavalla, jolla käytännössä estetään näitä kansalaisia tai edes vain joitain heistä jättämästä hakemustaan ”mahdollisimman pian” – eivätkä etenkään tavalla, joka estää heitä kokonaan menettelemästä niin. Muussa tapauksessa vaarannettaisiin tämän direktiivin tavoitteen saavuttaminen eli se, että taataan tehokas, helppo ja nopea pääsy tämän suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn ja vaarannettaisiin vakavalla tavalla tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle annetun turvapaikan hakemista koskevan oikeuden tehokas vaikutus. [42]

76. Kuten MA ja komissio esittävät, ulkomaalaislain 140[12] §:n 1 momentti vaikuttaa tässä yhteydessä ongelmalliselta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen sitä koskevan tulkinnan mukaan MA:n kaltaisella kansalaisella, joka on tullut laittomasti Liettuan alueelle ja on siellä otettuna säilöön, ei näet ole konkreettista mahdollisuutta jättää hakemustaan tämän säännöksen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti: yhtäältä hänellä ei ole lähtökohtaisesti lupaa tehdä sitä Liettuan alueella, toisaalta hän ei voi myöskään enää palata tätä tarkoitusta varten tämän valtion rajanylityspaikalle, kauttakulkualueelle taikka kyseisen valtion lähetystöön tai konsulaattiin ulkomailla.

77. Korostan tämän seikan osalta sen lisäksi, mitä olen jo todennut tämän ratkaisuehdotuksen 75 kohdassa, että mikäli oletetaan, että kansainvälisen suojelun hakijan ottaminen säilöön on menettely- ja vastaanottodirektiivin sääntöjen mukaista, tämä ei voi ensin mainitun direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti estää asianomaisen mahdollisuutta jättää hakemuksensa ja käyttää siten oikeuttaan hakea turvapaikkaa. [43] Tässä direktiivissä säädetään päinvastoin erilaisista takeista, joilla pyritään helpottamaan pääsyä tämän suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn säilöönottoyksiköissä. [44] Kuten komissio on esittänyt istunnossa, yksityiskohtaisilla säännöillä, joita jäsenvaltiot päättävät ottaa käyttöön hakemusten jättämistä varten tämän artiklan 3 kohdan mukaisesti, on siis annettava hakijalle tällaisessa tilanteessa mahdollisuus menetellä niin.

78. Toisin kuin Liettuan hallitus väittää, harkintavalta, joka ulkomaalaislain 140[12] §:n 2 momentissa myönnetään VSAT:lle ja jonka perusteella tämä voi poikkeuksellisesti hyväksyä Liettuan alueelle laittomasti saapuneen kolmannen maan kansalaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hänen haavoittuvuutensa tai muiden henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella silloinkin, jos hänet on otettu säilöön johonkin sen yksiköistä, ei tässä yhteydessä riitä. Menettelydirektiivin 6 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan 1 kohdan nojalla kaikkien

42 Korostettakoon tässä yhteydessä, että jos hakija ei jätä hakemustaan, jäsenvaltiot voivat tämän seurauksena lähtökohtaisesti soveltaa menettelydirektiivin 28 artiklaa ja siten katsoa, että hän on implisiittisesti luopunut siitä.

43 Ks. vastaavasti Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Rec(2003)5 jäsenvaltioille turvapaikanhakijoihin kohdistettavista säilöönottotoimenpiteistä, hyväksytty ministerikomiteassa 16.4.2003, ministeriöiden delegaattien 837. kokouksessa, 8 kohta, ja Euroopan ihmistuomioistuin 25.6.1996, Amuur v. Ranska, CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 43 kohta.

44 Ks. menettelydirektiivin 8 artiklan 1 kohta.

tällaisessa tilanteessa olevien kolmansien maiden kansalaisten – eikä ainoastaan joidenkin heistä – on voitava hakea tällaista suojelua ja jättää tässä tarkoituksessa hakemuksensa mahdollisimman pian.[45]

79. *Viimeiseksi* täsmennän, että menettelydirektiivillä ei anneta jäsenvaltiolle toimivaltaa poiketa edellä kuvaamistani velvoitteista sillä perusteella, että sen rajoille on suuntautunut, kuten Liettuan tasavaltaan, kolmansien maiden kansalaisten ”joukoittainen maahantulo”.

80. Vaikka tässä direktiivissä sallitaan se, että kansalliset viranomaiset tällaisissa olosuhteissa erityisesti pidentävät rekisteröintiä[46] ja turvapaikkahakemusten tutkimista[47] koskevia määräaikoja, siinä ei näet anneta näille tuomioistuimille toimivaltaa evätä oikeudellisten seikkojen tai tosiseikkojen perusteella tietyiltä kolmansien maiden kansalaisilta tehokas pääsy tämän suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn.

81. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan, että kansallinen oikeussääntö, jossa ei anneta, poikkeustapauksia lukuun ottamatta, kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuutta päästä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn kyseisen jäsenvaltion alueella, jos he ovat saapuneet sinne laittomasti, ei sovi yhteen menettelydirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 7 artiklan 1 kohdan kanssa.

C Turvapaikanhakijoiden säilöönoton perusteet, sellaisina kuin niistä säädetään vastaanottodirektiivissä (toisen kysymyksen ensimmäinen osa)

82. Edellä esitetystä selvityksestä ilmenee, että MA:n kaltaista kolmannen maan kansalaista on siitä hetkestä lähtien, jona hän on ”tehnyt” turvapaikkahakemuksen viranomaiselle, kuten VSAT:lle tai ensimmäisen asteen tuomioistuimelle, siihen saakka, kunnes tästä hakemuksesta annetaan lopullinen ratkaisu, pidettävä menettely- ja vastaanottodirektiivissä tarkoitettuna ”hakijana”. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että hänet voidaan ottaa säilöön tai häntä voidaan pitää säilössä vain näillä direktiiveillä tämän osalta vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.

83. Seuraavaksi on tutkittava toisen kysymyksen ensimmäinen osa ja ratkaistava, onko ulkomaalaislain 140^{17} §:n 2 momentin kaltainen kansallinen oikeussääntö, jolla mahdollistetaan turvapaikanhakijan ottaminen säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on ylittänyt maan rajan laittomasti, kyseisten direktiivien mukainen (2 jakso). Ennen tätä tarvitaan kuitenkin mielestäni ”säilöönoton” käsitettä koskeva täsmennys (1 jakso).

45 Liettuan hallitus on vedonnut myös siihen, että kolmannen maan kansalainen, joka on saapunut laittomasti Liettuan alueelle, voisi tuomion Ministerio Fiscal mukaisesti esittää turvapaikkahakemuksen myös tuomarille, joka vastaa hänen ottamisestaan säilöön. Hakemus toimitettaisiin tarvittaessa viranomaiselle, joka on toimivaltainen rekisteröimään sen, ja hakijalla olisi tämän jälkeen konkreettinen mahdollisuus jättää se, minkä jälkeen se siis tutkittaisiin. Näin on tapahtunut myös pääasian kohteena olevassa tapauksessa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohta). Liettuan hallitus on selittänyt vastauksessaan unionin tuomioistuimen kysymyksiin, että kyseessä on sellainen keino hakea turvapaikkaa, josta ei säädetä ulkomaalaislain 140^{12} §:ssä mutta jota ei myöskään kielletä kyseisessä pykälässä. Paitsi että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole tulkinnut kyseistä pykälää samalla tavoin, huomautan vain, että jäsenvaltio ei takaa tehokasta, helppoa ja nopeaa pääsyä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn, jos tietyt kansalaiset ovat velvollisia kääntymään tuomioistuimen puoleen hakeakseen tällaista suojelua.

46 Ks. menettelydirektiivin 6 artiklan 5 kohta, jossa sallitaan tämän määräajan pidentäminen 10 työpäivään.

47 Ks. menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan b alakohta, jossa sallitaan näissä olosuhteissa normaalisti sovellettavaa kuuden kuukauden määräaikaa enintään yhdeksällä lisäkuukaudella.

1. Säilöönoton käsite

84. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on esittänyt toisen kysymyksensä nähdäkseni vain arvioidakseen ensimmäisen asteen tuomioistuimen 20.11.2021 tekemällään päätöksellä MA:lle kohdistaman säilöönottotoimenpiteen laillisuutta ja perusteltavuutta.

85. MA on kuitenkin väittänyt unionin tuomioistuimessa, että vaikka korvaavaa toimenpidettä, joka kohdistettiin häneen 2.2.2022 lukien, eli ”majoitus VSAT:n keskuksessa – – siten, että hänellä on vapaus liikkua vain majoituspaikan alueella”, pidettäisiin vaihtoehtona säilöönotolle [48] Liettuan lainsäädännössä, se merkitsee todellisuudessa varsinaista säilöönottoa.

86. Jos tilanne on tosiasiallisesti tällainen, myös jälkimmäistä toimenpidettä on mielestäni arvioitava menettely- ja vastaanottodirektiivissä säädettyjen säilöönottoa koskevien sääntöjen valossa. Näiden sääntöjen soveltamisala ei näet riipu tietylle toimenpiteelle kansallisessa lainsäädännössä annetusta luonnehdinnasta vaan siitä, vastaako se jälkimmäisen direktiivin 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettua ”säilöönoton” itsenäistä määritelmää.

87. Unionin tuomioistuin on todennut tässä yhteydessä tämän määritelmän valossa, että tällaisella ”säilöönotolla” tarkoitetaan mitä tahansa pakkokeinoa, jolla ”kyseiseltä hakijalta viedään hänen liikkumisvapautensa ja jolla hänet eristetään muusta väestöstä määräämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti”. [49] Tässä tapauksessa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä selvittää, täyttääkö toimenpide, joka sisältää ”majoituksen VSAT:n keskuksessa”, nämä edellytykset.

88. Pidän kuitenkin hyödyllisenä, että sille annetaan tähän liittyviä hyödyllisiä täsmennyksiä. Tämän tuomioistuimen antamista selvityksistä näyttää lähinnä ilmenevän, että ”alue”, jossa asianomainen on velvollinen jatkuvasti pysyttelemään, sisältää vain majoituspaikan alueen, jolta hänellä ole oikeutta poistua ilman lupaa – minkä Liettuan hallitus on lisäksi vahvistanut unionin tuomioistuimen istunnossa. Tämä alue on siis ”rajoitettu ja suljettu”. MA vaikuttaa lisäksi olevan ”eristetty muusta väestöstä”, sillä hänellä on hyvin vähäiset mahdollisuudet ylläpitää yhteyksiä ulkomaailmaan. Vaikuttaisi siis siltä, sanotun rajoittamatta kyseisen tuomioistuimen tekemää selvitystä, että kyseisellä toimenpiteellä evätään viimeksi mainitulta hänen liikkumisvapautuksensa, joten se merkitsee menettely- ja vastaanottodirektiivissä tarkoitettua säilöönottoa. [50]

48 Ks. tässä yhteydessä vastaanottodirektiivin 8 artiklan 4 kohta.

49 Tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 223 kohta).

50 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, 226 ja 227 kohta). MA on lisäksi väittänyt, että elinolosuhteet kyseisessä VSAT:n keskuksessa ovat sellaisia, että ne vastaavat epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua, joka on kielletty esim. perusoikeuskirjan 4 artiklassa ja Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 3 artiklassa. Tältäkin osin on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä selvittää tämä asian kannalta merkityksellisen oikeuskäytännön (ks. erityisesti tuomio 25.7.2018, Generalstaatsanwaltschaft (Vankeusolosuhteet Unkarissa) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589)) valossa.

2. Kyseis(t)en säilöönottotoimenpite(id)en laillisuus

89. Tämän täsmennyksen jälkeen on muistutettava siitä, että menettely- ja vastaanottodirektiivissä säädetään kansallisten viranomaisten mahdollisuuksista ottaa turvapaikanhakija säilöön. Tässä yhteydessä ensin mainitun direktiivin 26 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että tällaisen säilöönoton perusteiden ja edellytysten on oltava erityisesti jälkimmäisen direktiivin 8 artiklan mukaisia.

90. Kyseisen 8 artiklan 2 kohdassa korostetaan, että turvapaikanhakijoiden säilöönotto ei saa olla sääntö vaan poikkeus. Tämän säännöksen mukaan turvapaikanhakija voidaan näet ottaa säilöön vain silloin, jos tämä osoittautuu tapauskohtaisen arvioinnin perusteella tarpeelliseksi ja jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Kyseisen artiklan 3 kohdassa luetellaan lisäksi tyhjentävästi [51] eri perusteet, jotka voivat oikeuttaa tällaisen toimenpiteen.

91. Ulkomaalaislain 140[17] §:n 2 momentissa säädetty säilöönoton peruste eli laiton rajanylitys ei yksinkertaisesti *sellaisenaan* sisälly vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohtaan. Toisin kuin Liettuan hallitus väittää, tämä peruste ei myöskään sovi myöskään *aineellisesti* yhteen yhdenkään tässä säännöksessä luetellun perusteen kanssa.

92. Liettuan hallitus on vedonnut kirjallisissa huomautuksissaan tässä yhteydessä lähinnä siihen, että ulkomaalaislain 140[17] §:n 2 momentin mukainen peruste sopii yhteen vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan e alakohdan perusteen kanssa. Muistutettakoon, että tämän kohdan mukaisesti kansainvälisen suojelun hakija voidaan ottaa säilöön, ”kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi”. Mahdollisuus ottaa hakija säilöön, kun hän on ylittänyt laittomasti maan rajan, vastaa tämän hallituksen mukaan kansallisen turvallisuuden vaatimuksia. Kyseessä on näet yksi toimenpiteistä, joita Liettuan tasavalta on toteuttanut suojatakseen sen ja Valko-Venäjän välistä rajaa ja erityisesti rajoittaakseen sitä, että muuttajat ylittävät laittomasti sen rajan ”joukoittaisen maahantulon” tilanteessa, jossa kyseinen jäsenvaltio on tällä hetkellä, ja siten varmistaakseen sisäisen turvallisuuden alueellaan ja Schengen-alueella kokonaisuutena.

93. Mielestäni se, että henkilö kuuluu maahantulijoiden suureen joukkoon, jota jäsenvaltio yrittää hillitä taatakseen sisäisen turvallisuuden – tulkittuna laajasti ”yleiseksi järjestykseksi” – alueellaan, [52] ei voi oikeuttaa sitä, että hänet otetaan säilöön vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaisella perusteella.

94. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on näet todettu, että tässä säännöksessä tarkoitettu ”kansallisen turvallisuuden” tai ”yleisen järjestyksen” heikentäminen voi olla tarpeellisuutta koskevan vaatimuksen kannalta perusteena hakijan ottamiselle säilöön vain sillä edellytyksellä, että ”hänen oma käyttäytymisensä merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun tai asianomaisen jäsenvaltion sisäiseen – – turvallisuuteen vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa” – esimerkiksi sen vuoksi, että tämä henkilö on vaarallinen rikollinen. Tällaisessa tapauksessa hakijan säilöönotolla voidaan ”suojata yleisöä vaaralta, joka kyseisen henkilön käyttäytyminen voi merkitä”. [53]

51 Ks. esim. tuomio Ministerio Fiscal (104 kohta oikeustapausviittauksineen).

52 Ks. tämän käsitteen osalta tämän ratkaisuehdotuksen 100 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

53 Tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 55 ja 67 kohta).

95. Samassa 8 artiklan 3 kohdan e alakohdassa tarkoitettu säilöönotto merkitsee siten asianomaisen henkilön vaarallisuuden arviointia ottamalla huomioon muita tekijöitä kuin mahdollinen laiton rajanylitys – koska tällainen rikkomus ei ole sellaisenaan omiaan kuvastamaan edellisessä kohdassa tarkoitetun kaltaista uhkaa.[54] Tässä yhteydessä kansalliset viranomaiset eivät voi edes *olettaa*, että jokainen alueelle laittomasti saapunut henkilö on vaarallinen.[55] Heillä on päinvastoin oltava ennen tällaisen toimenpiteen toteuttamista hakijaa kohtaan yhtäpitäviä, objektiivisia ja täsmällisiä seikkoja, jotka osoittavat tämän vaarallisuuden.[56]

96. Liettuan hallitus on lisäksi myöntänyt unionin tuomioistuimen istunnossa, että tämä sama 8 artiklan 3 kohdan e alakohta kattaa ainoastaan erityistapauksen, jonka olen edellä kuvannut, ja että ulkomaalaislain 140^{17} §:n 2 momentilla mennään todellisuudessa pidemmälle kuin tässä säännöksessä[57] – tai vastaanottodirektiivissä ylipäänsä – sallitaan. Se on tässä tapauksessa sen sijaan pyrkinyt perustelemaan tämän pidemmälle menemisen sillä, että säilöönoton mahdollisuus, joka rajoittuu vain tähän mahdollisuuteen, ei ole riittävä, jotta voidaan vastata tehokkaasti ”joukoittaiseen maahantuloon”, joka siihen kohdistuu. Käsittelen nimenomaan tätä seikkaa seuraavassa jaksossa.

3. Välipäätelmä

97. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan, että kansallinen oikeussääntö, joka mahdollistaa kansainvälisen suojelun hakijan ottamisen säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on ylittänyt laittomasti asianomaisen jäsenvaltion rajan, ei sovi yhteen vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan kanssa.

D Mahdollisuus poiketa menettely- ja vastaanottodirektiivistä (molempien kysymysten toinen osa)

98. Olen esittänyt edellisissä jaksoissa syyt, joiden vuoksi ulkomaalaislain 140^{12} §:n ja 140^{17} §:n 2 momentin kaltaiset säännökset eivät mielestäni sovi yhteen menettely- ja vastaanottodirektiivin kanssa. On siis vielä tutkittava ennakkoratkaisukysymysten toinen osa, joka liittyy siihen, pitäisikö jäsenvaltiolla olla lupa poiketa näistä direktiiveistä ottamalla käyttöön tällaisia säännöksiä suojatakseen yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta pääasian kohteena olevan kaltaisissa ”poikkeuksellisissa olosuhteissa”.

99. Muistutan aluksi asiayhteydestä, johon nyt käsiteltävä asia kuuluu (1 jakso), ennen kuin käsittelen EUT-sopimuksen määräyksiä, jotka voivat teoriassa antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden poiketa unionin oikeudesta yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden nimissä (2 jakso), ja tämän jälkeen edellytyksiä, jotka rajoittavat tällaista poikkeamismahdollisuutta (3 jakso).

54 Ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 49, 50, 57 ja 61 kohta). Tämä pätee siten vielä suuremmalla syyllä silloin, jos asianomainen henkilö on saapunut laittomasti vastaanottavan jäsenvaltion alueelle vain ollessaan läpikulkumatkalla toiseen valtioon (ks. tämän tuomion 63 kohta).

55 Ks. analogisesti tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 50 kohta).

56 Ks. vastaavasti tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 172 kohta).

57 Tämän vahvistaa se, että kyseinen säännös näkyy Liettuan lainsäädännössä jo ulkomaalaislain 113 §:n 4 momentin 5 kohdassa.

1. Kyseiset ”poikkeukselliset olosuhteet”

100. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen johdanto-osassa, jäsenvaltioilla on kansainvälisessä oikeusjärjestyksessä ”luovuttamaton oikeus” valvoa suvereenisti ulkomaalaisten saapumista alueelleen ja oleskelua siellä.[58] Lisäksi jäsenvaltioilla, joiden rajat ovat osittain samat kuin Schengen-alueen ulkorajat, kuten Liettualla, on unionin oikeudessa tätä koskevia velvoitteita. Nämä valtiot ovat Schengenin rajasäännöstön nojalla velvollisia ”suojelemaan” kyseisiä rajoja. Niiden on tehtävä tarkastuksia ja valvottava näitä samoja rajoja[59] sekä toteutettava muita toimenpiteitä, joilla pyritään estämään niiden laiton ylittäminen.[60]

101. Kuten Schengen-säännöstön johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, tämän alueen ulkorajojen rajavalvonta on kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavalvonnan. Rajavalvonta auttaa muun muassa torjumaan laitonta maahanmuuttoa sekä ehkäisemään sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvat uhkat kyseisellä alueella.

102. Edellä esitetystä ilmenee mielestäni, että se, että asianomaiset jäsenvaltiot suojelevat unionin ulkorajoja, kuuluu vastuisiin, joita niille kuuluu yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojelemiseksi paitsi niiden alueella myös koko Schengen-alueella.

103. Kuten Liettuan hallitus on esittänyt unionin tuomioistuimessa, tästä näkökulmasta maahantulijoiden ”joukoittainen maahantulo” Liettuan ja Valko-Venäjän välisellä rajalla on kiistatta kriittinen tilanne. Tämä ”joukoittaisuus” on lisännyt huomattavasti tapauksia, joissa Liettuan raja on ylitetty laittomasti.[61] Geopoliittista asiayhteyttä, johon tämä tilanne kuuluu, ei pidä myöskään unohtaa. Unionin toimielimet, mukaan lukien Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto ja komissio,[62] ovat näet todenneet, että Valko-Venäjän hallitus on masinoinut tämän ”joukoittaisen maahantulon”. Tämä oli kuljetuttanut kolmansien maiden kansalaisia lentokoneella heidän kotimaistaan ja tämän jälkeen ajanut heidät jäsenvaltioiden ulkorajoille. Nämä eri toimielimet ovat luonnehtineet kyseisiä toimia ”maahantulijoiden käyttämiseksi politiikan välineinä” tai eräänlaisena ”hybridihyökkäyksenä”, jonka tarkoituksena on saattaa epätasapainoon jäsenvaltiot, joita ilmiö suoraan koskee, ja unioni kokonaisuutena.

104. Ei ole minun tehtävänäni syventyä näihin poliittisiin arviointeihin. Huomautan vain, että Liettua on voinut perustellusti katsoa, että sen alueen yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen sekä Schengen-alueeseen kokonaisuutena kohdistuisi ”poikkeuksellinen” uhka.

105. Liettuan viranomaiset ovat siten voineet katsoa tarpeelliseksi vahvistaa unionin ulkorajojen suojelua epätavanomaisilla ja väliaikaisilla toimilla, joilla pyritään valvomaan tätä ”joukoittaista” maahantulijoiden maahantuloa.[63]

58 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 19.1.2008, Saadi v. Yhdistynyt kuningaskunta, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, 64 kohta.

59 Ks. erityisesti Schengenin rajasäännöstön 8 ja 13 artikla.

60 Ks. esim. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 3 kohta.

61 Liettuan hallitus on ilmoittanut, että 3 695 kolmansien maiden kansalaista oli ylittänyt Liettuan rajat laittomasti 1.7.2021 ja 10.3.2022 välisenä aikana.

62 Ks. vastaavasti Euroopan parlamentin päätöslauselma 7.10.2021 Valko-Venäjän tilanteesta vuoden jatkuneiden mielenilmausten ja niiden väkivaltaisen tukahduttamisen jälkeen (2021/2881(RSP)), 16 §; Eurooppa-neuvosto, 21.10. ja 22.10.2021 pidetyn kokouksen päätelmät (EUCO 17/21), 19 §, ja 16.12.2021 pidetyn kokouksen päätelmät (EUCO 22/21), 18 ja 21 §, *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*, Strasbourg, 15.9.2021.

63 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 92 kohta.

106. Vaikuttaa lisäksi siltä, että unionin toimielimet ovat yhtyneet näiden viranomaisten arviointiin, joka koskee tällaisten epätavanomaisten ja väliaikaisten toimenpiteiden tarpeellisuutta. Komissio on näet esittänyt 1.12.2021 SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi,[64] sillä näitä toimenpiteitä on pidetty ”välttämättöminä”, jotta voidaan estää muun muassa Liettuaan[65] kohdistuva ”hybridihyökkäyksen” aiheuttama ”todellinen uhka – – unionin turvallisuudelle”, mihin palaan myöhemmin. Komissio on lisäksi esittänyt 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa,[66] ja sillä pyritään institutionalisoimaan suurin osa aikaisempaan ehdotukseen sisältyvistä toimenpiteistä.[67] Näitä lainsäädäntöehdotuksia ei ole kuitenkaan vielä hyväksytty.

2. Säännökset, joiden perusteella on mahdollista poiketa unionin oikeudesta yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden nimissä

107. Silloin, kun jäsenvaltio toteuttaa siis epätavanomaisia ja väliaikaisia toimia hyväksyttävänä tavoitteenaan suojata yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta ”poikkeuksellisissa olosuhteissa”, nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan jää kuitenkaan pelkästään tämän seikan vuoksi kokonaan lainsäädännön rajoitusten ulkopuolelle. Kun tällaiset toimenpiteet vaikuttavat unionin oikeuden normaaliin soveltamiseen, ne sopivat yhteen unioni oikeuden kanssa vain siltä osin kuin niissä sallitaan tällainen poikkeus.[68]

108. EUT-sopimuksen 36, 45, 52, 65, 72, 346 ja 347 artiklassa säädetään tässä yhteydessä nimenomaisista poikkeuksista, joita sovelletaan tilanteissa, joilla saatetaan vaarantaa yleinen järjestys tai sisäinen turvallisuus, mukaan lukien tilanteet, joissa ovat kyseessä ”poikkeukselliset olosuhteet”.

109. Outoa kyllä, nyt käsiteltävässä asiassa Liettuan hallitus ei ole viitannut yhteenkään näistä artikloista tukeakseen näkemystään. Kun otetaan huomioon Liettuan hallituksen esittämien väitteiden sisältö ja unionin tuomioistuimessa käydyt keskustelut, kaksi poikkeusta on kuitenkin mielestäni tutkittava.

110. Viittaan lyhyesti *ensinnäkin* SEUT 347 artiklaan, joka koskee toimenpiteitä, joita jäsenvaltio voi joutua toteuttamaan erityisesti silloin, kun kyseessä ovat ”yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat vakavat sisäiset levottomuudet” ja ”sota tai sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystila”.

64 COM(2021)752 final (jäljempänä ehdotus neuvoston päätökseksi).

65 Ehdotus neuvoston päätökseksi, perustelujen s. 1

66 COM(2021)890 final.

67 Komissio on lisäksi esittänyt samana päivänä ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi [Schengen-säännöstön] muuttamisesta (COM(2021) 891 final), jolla pyritään muun muassa antamaan jäsenvaltiolle mahdollisuus toimia nopeasti, jos kyseessä on ”maahantulijoiden välineellistäminen”. Tässä ehdotuksessa esitetään olennaisilta osin, että tällaisessa tapauksessa jäsenvaltiot voisivat rajoittaa rajanylityspaikkojen määrää ja tehostaa rajavalvontaa.

68 Ks. vastaavasti tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 214 kohta oikeustapausviittauksineen).

111. Unionin tuomioistuin ei ole tähän mennessä milloinkaan antanut ratkaisua tämän ”suojelulausekkeen” soveltamisedellytyksistä. Se on ainoastaan täsmentänyt, että tämä poikkeus liittyy ”täysin poikkeuksellisiin” olosuhteisiin.[69] Eri julkisasiamiehet ovat kuitenkin tarkastelleet yksityiskohtaisemmin sen rajoja.

112. Heidän tutkimuksistaan ilmenee, että EUT-sopimuksen lopussa olevassa SEUT 347 artiklassa sallitaan teoriassa poikkeaminen tämän perussopimuksen ja sen perusteella annettujen sääntöjen kokonaisuudesta.[70] Kuten Liettuan hallitus on väittänyt istunnossa – toistettakoon, että kuitenkaan viittaamatta nimenomaisesti tähän artiklaan –, tässä artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa jäsenvaltio voisi siis teoriassa poiketa tällä perusteella ja tietyssä määrin menettely- ja vastaanottodirektiivistä.[71]

113. Äärimmäiset olosuhteet, joihin SEUT 347 artiklassa viitataan, eivät ole kuitenkaan tämän tapauksen kohteena. Haluamatta vähätellä sen tilanteen vakavuutta, johon Liettua on joutunut rajallaan, tällainen tilanne ei mielestäni kuulu tässä artiklassa mainittuihin ”yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttaviin vakaviin sisäisiin levottomuuksiin”. Se, että tämä jäsenvaltio on julistanut poikkeustilan osassa aluettaan, ei ole sinänsä ratkaisevaa tässä yhteydessä – muussa tapauksessa kyseistä artiklaa sovellettaisiin eri tavoin kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä tällaisen järjestelmän toteuttamiseksi säädettyjen edellytysten mukaan. Koska jokaista poikkeusta on tulkittava suppeasti[72] ja koska SEUT 347 artiklalla nostetaan samalle tasolle ”sisäiset levottomuudet” ja sota, kyseessä olevilla olosuhteilla on mielestäni oltava vastaava vakavuuden kynnys, eli niiden on oltava todellisia kriisitilanteita, joissa ollaan lähellä sisäisen turvallisuuden täydellistä romahtamista, millä vaarannetaan jopa vakavalla tavalla valtion olemassaolo.[73]

114. Käsittelen *toiseksi* SEUT 72 artiklaa, joka vaikuttaa merkityksellisemmältä. Tämän artiklan nojalla EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston, joka koskee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, määräykset eivät ”vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi”. Tässä tapauksessa menettely- ja vastaanottodirektiivi kuuluvat tämän artiklan soveltamisalaan, koska ne on annettu tähän V osastoon kuuluvan SEUT 78 artiklan perusteella.

115. Unionin tuomioistuin on puolestaan lausunut tästä 72 artiklasta useissa tuomioissa. Se on asettanut periaatteen, jonka mukaan tämä artikla muodostaa poikkeuksen, joka saattaisi antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden poiketa tietyissä olosuhteissa velvoitteista, joita tällaisissa direktiiveissä sille asetetaan – samalla kun se on tähän mennessä hylänneet järjestelmällisesti puolustautumisperusteet, joita jäsenvaltiot ovat tämänsuuntaisesti esittäneet, koska ne eivät ole täyttäneet tämän osalta asetettuja edellytyksiä. Käsittelen näitä edellytyksiä seuraavassa jaksossa.

69 Ks. tuomio 15.5.1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, 27 kohta).

70 Ks. julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus Johnston (222/84, ei julkaistu, EU:C:1986:44, 5 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus komissio v. Kreikka (C-120/94, EU:C:1995:109, 46 kohta).

71 Näissäkin tapauksissa olisi kuitenkin asetettava rajoja sellaisten tiettyjen perusoikeuksien osalta, joista ei voida poiketa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 138 ja 139 kohta).

72 Ks. esim. tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 215 kohta).

73 Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus komissio v. Kreikka (C-120/94, EU:C:1995:109, 47 kohta) ja julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotus Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:246, 21 kohta).

3. Edellytykset, jotka jäsenvaltioiden on täytettävä, jotta tällainen poikkeus olisi SEUT 72 artiklan mukainen

116. Koska SEUT 72 artiklaa, kuten jokaista poikkeusta, on tulkittava suppeasti, unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että siinä ei anneta jäsenvaltioille valtaa poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.[74] Niiden on päinvastoin täytettävä tietyt edellytykset.

117. *Ensinnäkin* unionin tuomioistuimen mukaan sellaisen jäsenvaltion, joka vetoaa SEUT 72 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua tässä artiklassa määrättyyn poikkeukseen kyseisten velvollisuuksiensa hoitamiseksi.[75]

118. *Tämän jälkeen* tähän tarvetta koskevaan edellytykseen on mielestäni lisättävä varsinaista oikeasuhteisuutta koskeva edellytys. Vaikka kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet olisivat tarpeen, niitä ei näet mielestäni voida perustella SEUT 72 artiklalla, jos niiden aiheuttamat hankaluudet olisivat suhteettomia tavoitteisiin nähden.[76] Tässä yhteydessä on otettava huomioon erityisesti näiden toimenpiteiden vaikutus perusoikeuksiin, joiden kunnioittamisen unionin tuomioistuimen takaa, erityisesti perusoikeuskirjassa määrättyihin perusoikeuksiin.[77]

119. *Lopuksi* näitä aineellisia edellytyksiä täydentää mielestäni menettelyllinen edellytys. Kun otetaan SEU 4 artiklan 3 kohdan mukainen lojaalin yhteistyön periaate huomioon, jäsenvaltio ei voi toteuttaa yksipuolisesti poikkeuksellisia ja väliaikaisia poikkeavia toimenpiteitä ilman, että se olisi tätä ennen kuullut asianmukaisesti unionin toimielimiä sekä muita jäsenvaltioita ja etsinyt yhteistä ratkaisua ongelmaan.[78] Siitä hetkestä lähtien, kun unioni mahdollisesti toteuttaa itse tällaisia yhteisiä toimenpiteitä SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla, jokainen mahdollisuus SEUT 72 artiklan nojalla tehtävään poikkeukseen on tästä syystä mielestäni poissuljettu.

120. Tässä tapauksessa vaikuttaa mielestäni siltä, että Liettuan tasavalta on täyttänyt tämän menettelyllisen edellytyksen,[79] eikä tällaisia yhteisiä toimenpiteitä ole tähän mennessä toteutettu. Mielestäni sitä vastoin ulkomaalaislain 140^{12} §:n ja 140^{17} §:n 2 momentin kaltaiset säännökset eivät täytä kumpaakaan edellä luetelluista aineellisista edellytyksistä, kuten seuraavissa jaksoissa selvitän.

74 Ks. esim. tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 215 kohta).

75 Ks. esim. tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 216 kohta).

76 Ks. analogisesti tuomio 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym. (C-336/19, EU:C:2020:1031, 64 kohta).

77 Ks. analogisesti tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 64 kohta oikeustapausviittauksineen).

78 Huomautettakoon, että tällaisesta menettelystä määrätään nimenomaisesti SEUT 347 ja SEUT 348 artiklassa, kun ensin mainittu määräys pannaan täytäntöön.

79 Huomautan tässä yhteydessä, että Liettuan tasavalta on tiedustellut asiaa eurooppalaisilta kumppaneiltaan ja pyytänyt komissiota ehdottamaan väliaikaisia toimenpiteitä SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla (ks. ehdotus neuvoston päätökseksi, perustelut).

a) Tarpeellisuutta koskeva vaatimus

121. Arvioitaessa, onko tarpeen, että jäsenvaltio poikkeaa unionin oikeuden toimesta hoitaakseen yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta koskevia vastuitaan tietyssä tapauksessa, unionin tuomioistuin ei ainoastaan kiinnitä huomiota kyseisiin ”poikkeuksellisiin olosuhteisiin” vaan selvittää niin ikään, onko unionin lainsäätäjä säätänyt kyseisessä toimessa mekanismeista, joiden avulla jäsenvaltiot voivat vastata niihin tehokkaasti. [80]

122. Täyttääkseen tämän tarpeellisuutta koskevan vaatimuksen jäsenvaltion, joka vetoaa SEUT 72 artiklaan, on siten osoitettava, että kyseinen unionin oikeuden toimi ei anna sille mahdollisuutta *sisältönsä* tai *sen täytäntöönpanon konkreettisten edellytysten* perusteella varmistaa kyseisten velvoitteiden hoitamista kyseessä olevissa olosuhteissa. [81]

123. Tässä tapauksessa Liettuan hallitus väittää lähinnä, että menettely- ja vastaanottodirektiivin sääntöjen tiukka noudattaminen ei antanut sille mahdollisuutta varmistaa yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta koskevien vastuiden tehokasta hoitamista unionin ulkorajojen valvonnan yhteydessä pääasian kohteena olevan kaltaisessa ”joukoittaisen maahantulon” tilanteessa. Liettuan hallituksen perusteluissa viitataan lähinnä jännitteeseen, joka mainittiin tämän ratkaisuehdotuksen johdanto-osassa: yhtäältä jäsenvaltioiden, jotka sijaitsevat näillä rajoilla, on normaalisti estettävä se, että kolmansien maiden kansalaiset, jotka eivät täytä Schengenin rajasäännöstön mukaisia maahantulon edellytyksiä, ylittävät ne; [82] toisaalta silloin, kun nämä kansalaiset esittävät kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, heillä on oikeus jäädä näiden valtioiden alueelle siksi aikaa, kun heidän hakemuksensa tutkitaan – ja näin ollen heidät on otettava siellä vastaan näistä edellytyksistä riippumatta, jos he eivät ole jo saapuneet sinne, mahdollisesti laittomasti. [83]

124. Joukoittaisen maahantulon tilanteessa tämä aiheuttaisi Liettuan hallituksen mukaan useita väärinkäytöksiä, koska vain pieni osa maahantulijoista on vilpittömässä mielessä olevia pakolaisia, kun taas monet muut esittävät turvapaikkahakemuksia, jotka he tietävät ilmeisen perusteettomiksi, pelkästään saadakseen väliaikaisesti takeita, joita liittyy ”hakijan” asemaan, ja jopa yksinkertaisesti saadakseen pääsyn Schengen-alueelle tai, jos he jo oleskelevat siellä sääntöjenvastaisesti, heidän maastapoistamisensa lykkäämiseksi.

125. Huomautan kuitenkin, että menettelydirektiivi sisältää säännöksen, jonka tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus varmistaa unionin ulkorajojen valvonta, samalla kun kunnioitetaan kolmansien maiden kansalaisten oikeutta hakea turvapaikkaa, eli tämän direktiivin 43 artiklan.

126. Tämän artiklan 1 kohta mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot säätävät rajoillaan tai kauttakulkualueillaan erityisistä menettelyistä, jotta ne voivat antaa ratkaisun näissä paikoissa tehtyjen turvapaikkahakemusten tutkittavaksi ottamisesta menettelydirektiivin 33 artiklan nojalla ja myös näiden hakemusten asiasisällöstä tämän direktiivin 31 artiklan 8 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa – jotka liittyvät lähinnä eri tilanteisiin, joissa hakijan käyttäytyminen tai väitteet viittaavat siihen, että hänen hakemuksensa on ilmeisen perusteeton ja merkitsee väärinkäyttöä.

80 Ks. vastaavasti tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi) (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 171 kohta).

81 Ks. julkisasiamies Pikamäen ratkaisuehdotus komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:493, 103 kohta).

82 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 100 kohta.

83 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 69 artikla ja menettelydirektiivin 9 artiklan 1 kohta.

Kyseisen 43 artiklan 2 kohdan nojalla nämä erityiset menettelyt on kuitenkin saatettava päätökseen kohtuullisessa ajassa, ja mikäli minkäänlaista päätöstä ei tehdä neljän viikon määräajassa, jäsenvaltion on myönnettävä asianomaisille hakijoille oikeus tulla alueelleen, minkä jälkeen heidän hakemuksensa on käsiteltävä yleisen lainsäädännön mukaisessa menettelyssä.

127. Nämä menettelyt antavat jäsenvaltioille *ensinnäkin* mahdollisuuden tehdä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ”ensi vaiheen lajittelu” rajalla tai kauttakulkualueella ennen kuin kyseisille kansalaisille myönnetään lupa tulla niiden alueelle. Kyseiset valtiot saavat siten evätä maahantulon Liettuan hallituksen mainitsemilta henkilöiltä, jotka esittävät ilmeisen perusteettomia ja väärinkäyttöä merkitseviä hakemuksia.

128. *Tämän jälkeen* jäsenvaltioilla on vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti lupa ottaa asianomaiset hakijat säilöön rajalla tai kauttakulkualueella näiden erityisten menettelyjen ajaksi, jos tällainen toimenpide on tämän artiklan 2 kohdan perusteella tarpeen. Tilanne on mielestäni tällainen silloin, jos kansallisilla viranomaisilla on järkeviä syitä ajatella, että jos hakija päästettäisiin vapaaksi, hän ylittäisi tai yrittäisi ylittää kyseisen rajan laittomasti.

129. *Lopuksi* muistutan kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat jo ylittäneet maan rajan laittomasti ja jotka esittävät turvapaikkahakemuksia kyseisen jäsenvaltion alueella, että menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa annetaan jäsenvaltioille lupa tässä säännöksessä mainituissa tapauksissa [84] mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi tutkia tällaiset hakemukset nopeutetussa ja tämän direktiivin 43 artiklan mukaisessa rajamenettelyssä. Näissä tapauksissa vaikuttaa siltä, että kansalliset viranomaiset voivat kuljettaa asianomaiset henkilöt rajalle tätä menettelyä varten. Tarvittaessa se, että he ovat saapuneet maahan ensi kertaa laittomasti, voisi mielestäni olla omiaan osoittamaan, että on tarpeen ottaa heidät säilöön tämän menettelyn ajaksi vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

130. Ei siis voida mielestäni ajatella, että menettely- ja vastaanottodirektiivin sisältö ei sellaisenaan anna jäsenvaltioille mahdollisuutta täyttää unionin ulkorajoilla vastuitaan, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen.

131. Siltä osin kuin kyseessä ovat näiden säädösten *täytäntöönpanon konkreettiset edellytykset*, voin myöntää, että kun kyseessä on niin merkittävä joukoittainen maahantulo kuin nyt käsiteltävässä asiassa ja kun se vaikuttaa olevan erityistä luonteeltaan ja laajuudeltaan, jäsenvaltion viranomaisten olisi erityisen vaikeaa suorittaa erityisten rajamenettelyjen yhteydessä huomattavan useiden kolmansien maiden kansalaisten samanaikaisesti esittämien turvapaikkahakemusten ”ensi vaiheen jaottelu” menettelydirektiivin 43 artiklan 2 kohdassa säädetyssä neljän viikon määräajassa. Vaikka tämän artiklan 3 kohdassa sallitaan tällaisissa olosuhteissa näiden menettelyjen jatkaminen rajalla tämän määräajan päätyttyäkin, tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kaikki asianomaiset kansalaiset on otettava vastaan maan alueelle – riippumatta siitä, toimivatko he vilpittömässä mielessä vai käyttävätkö he järjestelmää väärin. [85] Komissiokin antaa lisäksi neuvoston päätöstä koskevassa ehdotuksessaan ymmärtää, että menettelydirektiivi ei vastaa kaikilta osin tällaisiin olosuhteisiin.

[84] Eli, muistutettakoon tästä, jos hakija ilman hyvää syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen.

[85] Kansalliset viranomaiset voivat ainoastaan rajoittaa näiden hakijoiden liikkumisvapautta alueeseen, joka sijaitsee tämän jäsenvaltion rajojen tai kauttakulkualueiden läheisyydessä vastaanottodirektiivin 7 artiklan mukaisesti.

132. Voisin siis hyväksyä sen, että jäsenvaltion olisi tarpeen poiketa SEUT 72 artiklan nojalla menettelydirektiivin 43 artiklan tietyistä säännöksistä siihen saakka, kunnes tämä ehdotus hyväksytään. Mielestäni jäsenvaltio voisi, kuten kyseisessä ehdotuksessa esitetään, laajentaa menettelyjä rajalla määräämällä, että kaikki turvapaikkahakemukset, joita ovat esittäneet kansalaiset, jotka on otettu kiinni tai löydetty kyseisen rajan läheisyydestä laittoman maahantulon jälkeen tai sen jälkeen, kun he ovat esittäytyneet rajanylityspaikassa, tutkitaan tällaisten menettelyjen yhteydessä,[86] ja poiketa tässä yhteydessä kohtuullisissa määrin tämän artiklan 2 kohdassa säädetystä neljän viikon määräajasta, jotta kansallisille viranomaisille jää riittävästi aikaa suorittaa tämä turvapaikkahakemusten ”ensi vaiheen jaottelu”.[87]

133. Katson sitä vastoin, että ei ole tarpeen, että jäsenvaltio poikkeaa menettelydirektiivin 6 ja 7 artiklasta ja vastaanottodirektiivin 8 artiklasta soveltamalla ulkomaalaislain 140^{12} §:n ja 140^{17} §:n 2 momentin kaltaisia kansallisia säännöksiä kyetäkseen hoitamaan tehokkaasti vastuunsa, joka koskee yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta siinä tapauksessa, että sen rajalle suuntautuu maahantulijoiden ”joukoittainen maahantulo” –riippumatta siitä, mikä on tämän joukoittaisen maahantulon luonne ja laajuus. Kuten juuri selitin, turvapaikkahakemusten tutkimista rajalla koskevat erityiset menettelyt, joista säädetään ensin mainitun direktiivin 43 artiklassa, ja mahdollisuus ottaa tietyt hakijat tässä yhteydessä säilöön jälkimmäisen direktiivin 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti mahdollistavat jo tällaiseen tilanteeseen vastaamisen, tarvittaessa joillain mukautuksilla.

b) Perusoikeuksien kunnioittaminen

134. Tutkittaessa jokaisen poikkeuksellisen, epätavanomaisen ja väliaikaisen toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa ei saa unohtaa asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia. Vaikka näet silloin, kun kyseessä ovat ”poikkeukselliset olosuhteet”, näille oikeuksille voidaan teoriassa asettaa enemmän rajoituksia yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi, edelleen *ensinnäkin* on aina säilytettävä tasapaino kyseisten oikeuksien ja näiden pakottavien vaatimusten välillä, *tämän jälkeen* tietyt rajoitukset ovat niin vakavia, että ne eivät ole koskaan hyväksyttäviä demokraattisessa yhteiskunnassa, ja *lopuksi* tietyt oikeudet eivät salli mitään rajoituksia, olivatpa olosuhteet millaisia hyvänsä.

135. Tässä yhteydessä on mielestäni otettava huomioon paitsi perusoikeuskirja myös Euroopan ihmisoikeussopimus, jossa vahvistetaan suojelun vähimmäiskynnys, jota unionissa ei voida alittaa. Sama pätee Geneven yleissopimukseen. Vaikka unioni ei ole sopimuskumppanina tässä yleissopimuksessa, SEUT 78 artiklan 1 kohdassa ja perusoikeuskirjan 18 artiklassa velvoitetaan se noudattamaan siihen sisältyviä määräyksiä. Näin ollen unionin tuomioistuimen on tulkitessaan SEUT 72 artiklaa ja unionin oikeudesta SEUT 72 artiklan nojalla tehtäviä poikkeuksia varmistuttava siitä, että tämä tulkinta on kyseisessä yleissopimuksessa taatun suojelun tason mukainen.[88]

86 Ks. neuvoston päätöstä koskevan ehdotuksen 2 artiklan 2 kohta.

87 Neuvoston päätöstä koskevan ehdotuksen 2 artiklan 5 kohta mahdollistaa siten sen alueelle saapumista koskevan oikeuden myöntämiseen liittyvän määräajan lykkäämistä 16 viikkoon.

88 Ks. esim. tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 74 ja 75 kohta).

1) Se, että kolmansien maiden kansalaiselta evätään pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn

136. *Ensinnäkin* ulkomaalaislain 140[12] §:n kaltainen kansallinen säännös, jossa ei käytännössä poikkeustapauksia lukuun ottamatta sallita sitä, että kolmannen maan kansalainen voisi päästä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn, jos hän on tullut Liettuaan alueelle laittomasti, ei mielestäni sovi yhteen perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien kanssa silloinkaan, kun kyseessä on maahantulijoiden ”joukoittainen maahanmuutto”.

137. *Yhtäältä* tällainen säännös on näet mielestäni turvapaikkaa koskevan oikeuden vastainen, sellaisena kuin se on taattu perusoikeuskirjan 18 artiklassa. Korostan tässä yhteydessä, että tämän oikeuden tehokkuus riippuu pääsystä tätä koskevaan menettelyyn.[89] Tälle oikeudelle voidaan tosin asettaa rajoituksia perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätyin edellytyksin.[90] Mielestäni se, että käytännössä estettäisiin kolmannen maan kansalaista hakemasta kansainvälistä suojelua, loukkaa kuitenkin tämän saman oikeuden ”keskeistä sisältöä”.[91]

138. *Toisaalta* se, että kieltäydytään ottamasta tutkittavaksi turvapaikkahakemusta, jonka on esittänyt kolmannen maan kansalainen, joka oleskelee sääntöjenvastaisesti maan alueella, olisi myös perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa määrätyn palauttamiskiellon periaatteen vastaista.

139. Tämä perusoikeus, joka liittyy suoraan perusoikeuskirjan 4 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklaan sisältyvään kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoon, ei salli mitään rajoituksia. Siinä kielletään kaikissa olosuhteissa jäsenvaltioita karkottamasta, poistamasta tai palauttamasta henkilöä valtioon, jossa vallitsee vakava vaara siitä, että häneen kohdistettaisiin tällaista kohtelua.[92]

140. Jäsenvaltio ei voi sulkea pois tätä riskiä ja siten täyttää palauttamiskieltoon liittyviä velvoitteitaan, kun kyseessä on kolmannen maan kansalainen, joka oleskelee sääntöjenvastaisesti sen alueella, ellei se tutki ennen hänen maastapoistamistaan hakemusta, jossa asianomainen väittää nimenomaan, että hän pelkää joutuvansa vainotuksi kotimaassaan.[93]

141. Liettuan hallituksen perustelu, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen, joka on tullut laittomasti valtion alueelle ”joukoittaisen maahantulon” yhteydessä, omaksuu väärinkäyttöä merkitsevän menettelytavan, jonka perusteella häneltä voidaan evätä oikeus hakea turvapaikkaa, ja jonka mukaan palauttamiskieltoa koskevaa periaatetta ei voida pitää ehdottomana tällaisessa tilanteessa, ei kyseenalaista edellä esitettyä tulkintaa.

89 Ks. vastaavasti tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 102 kohta).

90 Tämän määräyksen mukaisesti perusoikeuskirjassa taatun oikeuden käytön rajoittaminen on sallittua vain sillä edellytyksellä, että ensinnäkin siitä säädetään laissa, toiseksi siinä noudatetaan tämän oikeuden ”keskeistä sisältöä” ja kolmanneksi noudatetaan suhteellisuusperiaatetta.

91 Tällaista epäämistä on mielestäni verrattava mahdollisuuteen alistaa hakemuksen tutkiminen nopeutettuun menettelyyn tai erityiseen menettelyyn rajalla.

92 Ks. esim. tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 94–96 kohta). Ks. myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla, jonka 1 kappaleessa sallitaan jäsenvaltioiden poikkeavan tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, mutta sen 2 kappaleessa täsmennetään, että sen nojalla ei voida poiketa kyseisen yleissopimuksen 3 artiklasta.

93 YK:n pakolaisasiain valtuutettu (UN High Commissioner for Refugees, UNHCR), *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27.9.2021, 17 §.

142. *Yhtäältä* näet muistutan, että Geneven yleissopimuksen laatijat ovat myöntäneet, että käyttäessään oikeuttaan turvapaikkaan pakolaiset – mukaan lukien turvapaikanhakijat niin kauan kuin heidän hakemuksestaan ei ole annettu kielteistä päätöstä [94] – saapuvat usein laittomasti niiden valtioiden alueelle, joista he hakevat suojelua. Yleissopimuksen laatijat eivät ole missään tapauksessa antaneet valtioille lupaa evätä näiltä henkilöiltä heidän oikeuttaan hakea turvapaikkaa tällä perusteella vaan päinvastoin rajoittaneet tämän yleissopimuksen 31 artiklassa valtioiden toimivaltaa määrätä heille rikosoikeudellisia seuraamuksia siinä tapauksessa, että niiden alueelle tullaan tai siellä oleskellaan laittomasti [95] – mihin seikkaan palaan jäljempänä. *Toisaalta* velvoitteet, jotka edellyttävät valtioilta palauttamiskiellon periaatteen noudattamista, sellaisena kuin tämä periaate taataan perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa, ovat pakottavia riippumatta siitä, miten asianomainen henkilö käyttäytyy. [96]

143. Tuomio N.D. ja N.T. v. Espanja, [97] johon Liettuan hallitus vetoaa, ei mielestäni osoita päinvastaista. Tämä tuomio ei koske palauttamiskiellon periaatetta, sellaisena kuin sitä suojellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa, ja lisäksi se koskee erityisen erityislaatuisia olosuhteita – valittajat olivat osallistuneet yhteishyökkäykseen pyrkiessään saapumaan Espanjan alueelle murtautumalla väkivaltaisesti raja-aidan läpi –, jotka poikkeavat huomattavasti nyt käsiteltävään asiaan liittyvistä olosuhteista. Vaikka oletettaisiin, että tätä tuomiota olisi tulkittava siten, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan se, että turvapaikanhakija on saapunut laittomasti valtion alueelle maahantulijoiden joukoittaisen maahantulon yhteydessä, antaa tälle valtiolle mahdollisuuden olla ottamatta hänen turvapaikkahakemustaan huomioon, mitä hyvin vahvasti epäilen, tästä seuraisi joka tapauksessa ainoastaan, että unionin oikeudessa varmistettaisiin silloin perusoikeuskirjan 18 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa laajempi suojelu kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, kuten perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti sallitaan.

2) Mahdollisuus ottaa hakija säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on ylittänyt maan rajan laittomasti

144. *Toiseksi* ulkomaalaislain 140[17] §:n 2 momentin kaltainen säännös, jolla mahdollistetaan turvapaikanhakijan ottaminen säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on ylittänyt maan rajan laittomasti, ei ole mielestäni myöskään perusoikeuskirjassa ja muissa merkityksellisissä asiakirjoissa taattujen perusoikeuksien mukaista siinäkään tapauksessa, että kyseessä on maahantulijoiden ”joukoittainen maahantulo”.

145. *Yhtäältä*, kun tässä säännöksessä säädetään tällaisesta säilöönottotoimenpiteestä, sillä puututaan erityisen vakavalla tavalla perusoikeuskirjan 6 artiklassa vahvistettuun vapautta koskevaan oikeuteen. Muistutan tässä yhteydessä siitä, että unionin tuomioistuimen

94 Ks. Goodwin-Gill, G. S., ”L’article 31 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: l’absence de sanctions pénales, la détention et la protection”, Feller, E., Türk, V., ja Nicholson, F., (toim.) *La Protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Bryssel, 2008, s. 232–234.

95 YK:n pakolaisasiain valtuutettu (UN High Commissioner for Refugees, UNHCR), *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27.9.2021, 11 ja 14 § sekä mainitut viittaukset. Unionin lainsäätäjä on lisäksi jo säätänyt vähemmän radikaaleista toimenpiteistä estääkseen mahdolliset tähän liittyvät väärinkäytökset (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 63 ja 129 kohta).

96 Ks. tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 94 kohta).

97 Tuomio 13.2.2020, CE:ECHR:2020:0213JUD000867515. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, että Espanja sai Euroopan ihmisoikeussopimuksen pöytäkirjan nro 4 4 artiklassa määrätyn joukkokarkoituksia koskevan kiellon periaatteesta poiketen torjua asianomaisten henkilökohtaisia olosuhteita tutkimatta maahantulijat, jotka olivat yrittäneet ylittää laittomasti sen rajan, nojautumalla yhtäältä asianomaisten käytökseen ja toisaalta siihen, että tämä valtio tarjosi tosiasiallisia mahdollisuuksia laillista maahantuloa varten (ks. §§ 201, 218, 222 ja 231).

vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että kun tämän perusoikeuden tärkeys ja tähän perusoikeuteen puuttumisen vakavuus otetaan huomioon, mainitun oikeuden käytön rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa. [98]

146. Kun unionin tuomioistuin tiedusteli istunnossa konkreettista tapaa, jolla ulkomaalaislain 140[17] §:n 2 momentti edistää yleisen järjestyksen säilyttämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista tarvittavassa määrin Liettuan alueella, sekä täsmällistä päämäärää, jota tavoitellaan säilöönottotoimenpiteellä, joka määrätään tämän säännöksen nojalla, Liettuan hallitus on selittänyt muun muassa, että jos maahantulijat onnistuvat saapumaan laittomasti maan alueelle, heidän mahdollisella ottamisellaan säilöön pyritään välttämään laittomat edelleen liikkumiset Schengen-alueella – koska muussa tapauksessa Liettuan hallituksen mukaan suurin osa näistä henkilöistä ei todennäköisesti jäisi Liettuaan vaan jatkaisi matkaansa muihin jäsenvaltioihin.

147. Kun tällaista säilöönottotoimenpidettä tarkastellaan siitä näkökulmasta, sillä mennään mielestäni pidemmälle kuin on tarpeen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

148. Se, että hakija on saapunut laittomasti maan alueelle, voi tosin olla tietyissä tapauksissa indisio hakijan pakenemisriskistä – mahdollisesti muihin jäsenvaltioihin. Mikäli oletetaan, että tätä tukevat muut seikat, tämä riski saattaisi pätevästi tehdä asianomaisen ottamisen säilöön tietyksi ajanjaksoksi välttämättömäksi – kuten myös vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan b alakohdassa sallitaan. [99] Sitä vastoin tällaisten seikkojen puuttuessa säilöönottotoimenpide, joka perustellaan pelkästään laittomalla maahantulolla, on lähellä mielivaltaa. [100]

149. Sen kaltainen toimenpide, josta säädetään ulkomaalaislain 140[17] §:n 2 momentissa, on *toisaalta* mielestäni Geneven yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappaleen vastainen. Muistutettakoon, että tämän määräyksen mukaisesti tämän yleissopimuksen sopimuspuolet eivät saa tietyin edellytyksin ryhtyä ”rankaisutoimenpiteisiin” ”pakolaisia kohtaan” sen vuoksi, että he ovat saapuneet laittomasti tai oleskelevat alueella laittomasti – muistutettakoon, että tämä sisältää myös turvapaikanhakijat.

150. Kyseisellä määräyksellä pyritään estämään se, että näitä ihmisiä rangaistaan heidän laittomasta maahantulostaan tai laittomasta oleskelustaan valtion alueella. [101] Kun tämä tavoite otetaan huomioon, on yleisesti hyväksyttyä, että kyseisessä määräyksessä tarkoitettua ”rankaisutoimenpiteen” käsitettä on tulkittava itsenäisesti ja laajasti niin, että sillä tarkoitetaan mitä tahansa toimenpidettä, joka ei ole luonteeltaan vain ennalta ehkäisevä vaan myös rankaiseva tai varoittava, riippumatta siitä, miten sitä luonnehditaan kansallisessa lainsäädännössä. [102]

151. Vaikka, kuten Liettuan hallitus on todennut istunnossa, ulkomaalaislain 140[17] §:n 2 momentissa tarkoitettu säilöönottotoimenpide ei merkitse rikosoikeudellista seuraamusta Liettuan oikeudessa, Liettuan hallitus on kuitenkin myöntänyt tässä yhteydessä, että

98 Ks. tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 56 kohta).

99 Ks. lisäksi tässä tapauksessa tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta ja alaviite 16.

100 Ks. analogisesti ihmisoikeuskomitea, A v. Australia, 1997, 9.4 kohta. Ks. myös UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la rétention*, 2012, 31 ja 32 kohta.

101 Vaikka Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on otettava käyttöön seuraamuksia siltä varalta, että ulkorajat ylitetään laittomasti, tämä velvoite sitoo näitä valtioita ”poikkeuksia ja kansainvälistä suojelua koskevia jäsenvaltioiden velvollisuuksia rajoittamatta”, sillä tällaisia seuraamuksia ei lähtökohtaisesti voida määrätä pakolaisille.

102 Ks. em. teos Goodwin-Gill, G. S., s. 232– 234.

tällainen säilöönotto on myös omiaan tietyssä määrin rankaisemaan hakijoita, jotka ovat ylittäneet maan rajan laittomasti, ja varoittamaan muita maahantulijoita, jotka saattaisivat haluta käyttäytyä samalla tavalla.

152. Näin ollen tämä säilöönottotoimenpide on mielestäni Geneven yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu ”rankaisutoimenpide”. Koska ulkomaalaislain 140^{17} §:n 2 momentti koskee ainoastaan turvapaikanhakijoita, se voisi mielestäni sopia yhteen tämän perustavanlaatuisen määräyksen kanssa vain, jos se koskisi vain niitä, jotka eivät täytä tämän määräyksen edellytyksiä [103] – mikä ei näytä olevan tilanne.

4. Välipäätelmä

153. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa näiden kahden kysymyksen toiseen osaan siten, että SEUT 72 artiklassa ei anneta jäsenvaltiolle oikeutta soveltaa ulkomaalaislain 140^{12} §:ää ja 140^{17} §:n 2 momentin kaltaisia säännöksiä siten, että poiketaan menettely- ja vastaanottodirektiivistä ”poikkeuksellisissa olosuhteissa”, joille on ominaista maahantulijoiden ”joukoittainen maahantulo” sen rajalla.

VI Ratkaisuehdotus

154. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Lietuvos vyriausiasis administracinis teismasin (ylin hallintotuomioistuin, Liettua) kysymyksiin seuraavasti:

1) Kansallinen oikeussääntö, jossa ei anneta, poikkeustapauksia lukuun ottamatta, kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuutta päästä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn kyseisen jäsenvaltion alueella, jos he ovat saapuneet sinne laittomasti, ei sovi yhteen kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 6 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 7 artiklan 1 kohdan kanssa.

2) Kansallinen oikeussääntö, joka mahdollistaa kansainvälisen suojelun hakijan ottamisen säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on ylittänyt laittomasti asianomaisen jäsenvaltion rajan, ei sovi yhteen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 8 artiklan 3 kohdan kanssa.

3) SEUT 72 artiklassa ei anneta jäsenvaltiolle oikeutta soveltaa tällaisia kansallisia oikeussääntöjä siten, että poiketaan direktiiveistä 2013/32 ja 2013/33 ”poikkeuksellisissa olosuhteissa”, joille on ominaista maahantulijoiden ”joukoittainen maahantulo” sen rajalla.

[103] Täsmennän tässä yhteydessä ainoastaan edellytyksestä, jonka mukaan pakolaisten on tultava ”suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna”, että on yleisesti hyväksyttyä, että tätä ilmaisua ei pidä ymmärtää sananmukaisesti ja että se kattaa myös tilanteet, joissa asianomaiset henkilöt kulkevat pakonsa aikana sellaisen toisen maan kautta, jossa heille ei taattu tehokasta suojelua (ks. Goodwin-Gill, G. S., em. teos, s. 232), mihin ryhmään Valko-Venäjä voidaan hyvin todennäköisesti luokitella. Näin ollen pelkästään se, että turvapaikanhakija on oleskellut lyhyen aikaa Valko-Venäjällä lähdettyään alkuperämaastaan ja ennen saapumistaan Liettuaan, ei merkitse sitä, että hän menettäisi Geneven yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappaleessa määrätyn suojelun.