

Mål C-72/22 PPU

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

4 februari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

2 februari 2022

Klagande:

M. A.

Motpart:

Valstybės sienos apsaugos tarnyba (Avdelningen för statlig gränsbevakning)

Saken i det nationella målet

Lagenligheten och motiveringen av förvar av en tredjelandsmedborgare som söker ställning som asylsökande men som olagligen har rest in och vistas i Republiken Litauen under sådana omständigheter då en nationell nödsituation har utlysts till följd av en massiv tillströmning av utlänningar.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkningen av artikel 7.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, tolkning av artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, samt tolkning av artikel 8.2 och 8.3 i

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

Artikel 267 tredje stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 7.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning, såsom den tillämpliga i förevarande mål, enligt vilken en utlänning som har rest in i och olagligen vistas i en medlemsstat, under sådana omständigheter då undantagstillstånd eller en nationell nödsituation har utlysts till följd av en massiv tillströmning av utlänningar, i princip inte tillåts inge en ansökan om internationellt skydd?

2. Om den första frågan besvaras jakande: Ska artikel 8.2 och 8.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken en asylsökande får hållas i förvar enbart på grund av att denne har rest in i Republiken Litauen genom att olagligen passera gränsen till detta land, under sådana omständigheter då undantagstillstånd eller en nationell nödsituation har utlysts till följd av en massiv tillströmning av utlänningar?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (nedan kallat direktiv 2011/95): artikel 4.1.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (nedan kallat direktiv 2013/32): artiklarna 6, 7.1 och 33.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (nedan kallat direktiv 2013/33): skäl 15, artikel 8.2 och 8.3.

Anförda nationella bestämmelser

Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (Republiken Litauens lag om utlänningars rättsliga ställning) (gällande version) (nedan kallad utlänningslagen): punkterna 18⁴ och 20 i artikel 2 ("Definitioner"); punkt 1 i artikel 10 ("Olaglig inresa i Republiken Litauen"); punkterna 6 och 8 i artikel 23 ("Olaglig vistelse i Republiken Litauen"); punkt 1¹ i artikel 67 ("Ingivande av asylansökan") (i kraft från den 12 augusti 2021 till den 1 januari 2022); punkt 1 i artikel 77 ("Omständigheter som hindrar prövning av asylansökan"); punkterna 1 och 4 i artikel 113 ("Grunder för förvar av en utlänning"); punkterna 1 och 2 i artikel 140¹² ("Ingivande av asylansökan"), artikel 140¹⁷ ("Grunder för förvar av en asylsökande") samt punkterna 1 och 2 i artikel 140¹⁹ ("Alternativ till förvar") i kapitel X² ("Tillämpning av denna lag under sådana omständigheter då undantagstillstånd eller en nationell nödsituation utlyses till följd av en massiv tillströmning av utlänningar").

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymu Nr. 1V-131 patvirtintas Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašas (Förfarandeplan för beviljande och återkallande av asyl i Republiken Litauen, godkänd genom beslut nr 1V-131 av den 24 februari 2016 av Republiken Litauens inrikesminister) (gällande version; nedan kallad förfarandeplanen); punkterna 22, 23 och 24.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. liepos 2 d. nutarimas Nr. 517 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo“ (Republiken Litauens regeringsresolution nr 517 av den 2 juli 2021 "Om utlysande av nödsituation på nationell nivå och om utnämning av chefen för nationella krisinsatser"); punkt 1.

Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. liepos 13 d. rezoliucija Nr. XIV-505 „Dėl hybridinės agresijos atremimo“ (Republiken Litauens parlamentsresolution nr XIV-505 av den 13 juli 2021 "Om motverkande av hybridaggression"); punkt 5.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 17 november 2021 togs klaganden M. A., som hade rest från Republiken Litauen med minibuss tillsammans med andra tredjelandsmedborgare, i förvar av gränsbevakningstjänstemän på Republiken Polens territorium, eftersom han inte kunde uppvisa nödvändiga resehandlingar, viseringar eller tillstånd för att vistas eller bosätta sig i Republiken Litauen och i Europeiska unionen. Den 19 november 2021 överlämnades klaganden till tjänstemän vid avdelningen för statlig gränsbevakning (nedan kallad SBGS), som är knuten till Republiken Litauens inrikesministerium, och hölls i förvar av dem i 48 timmar. SBGS inkom med en begäran till Alytus-avdelningen vid Alytaus apylinkės teismas (Distriktsdomstolen i Alytus) (nedan kallad förstainstansdomstolen) om att hålla klaganden i förvar

tills dennes rättsliga ställning hade fastställts, dock längst sex månader. SBGS underrättade förstainstansdomstolen om att det inte fanns några uppgifter om klagandens rättsliga ställning i Republiken Litauen eller om dennes passager över statsgränsen i landets informationssystem, att klaganden hade anlänt till och olagligen uppehöll sig i Republiken Litauen vid en tidpunkt då en nationell nödsituation hade utlysts till följd av en massiv tillströmning av utlänningar, samt att klaganden skulle kunna avvika för att undgå förvar och möjlig avvisning. Klaganden uppgav inför förstainstansdomstolen att det slutliga målet för hans resa var ett annat land i EU, nämligen Tyskland.

- 2 Genom beslut av förstainstansdomstolen av den 20 november 2021 placerades klaganden i förvar i tre månader i avvaktan på ett beslut om hans rättsliga ställning i Republiken Litauen, dock längst till och med den 18 februari 2022. Eftersom klaganden hade ansökt om internationellt skydd vid förhandlingen betraktade förstainstansdomstolen honom som asylsökande. Med hänsyn till att klaganden olagligen hade rest in i Republiken Litauen fastställde förstainstansdomstolen att det fanns grund för förvar av asylsökande enligt artikel 113.4.2 i utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse får en asylsökande hållas i förvar i syfte att fastställa de skäl som ligger till grund för dennes asylansökan (när information om skälen inte kan erhållas utan att den asylsökande hålls i förvar) och när, med beaktande av vissa omständigheter som hänvisas till i utlänningslagen, det finns anledning att tro att utlänningsen kan avvika för att undvika att återsändas till en utländsk stat eller att utvisas från Republiken Litauen.
- 3 Klaganden överklagade förstainstansdomstolens beslut till Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Högsta förvaltningsdomstolen, Litauen) och begärde att en alternativ åtgärd till förvar skulle tillämpas, nämligen skyldigheten att rapportera regelbundet och vid fasta tidpunkter till SBGS. Vid förhandlingen vid appellationsdomstolen förnyade klaganden sin asylansökan.
- 4 Den 24 januari 2022 ingav klaganden en asylansökan till SBGS, vilken överlämnades till migrationsavdelningen (nedan kallad MD), knuten till Republiken Litauens inrikesministerium. MD återsände klagandens asylansökan den 27 januari 2022 och uppgav att ansökan inte hade ingetts i enlighet med kraven i Republiken Litauens lagstiftning och att den dessutom inte hade lämnats in utan dröjsmål. Vid förhandlingen vid appellationsdomstolen yrkade SBGS ombud och klagandens ombud att den hänskjutande domstolen skulle ålägga MD att pröva klagandens asylansökan.

Parternas huvudargument

- 5 Enligt klaganden vidtog förstainstansdomstolen felaktigt den allra strängaste åtgärden, det vill säga förvar, vilken var oproportionerlig och begränsade klaganden mer än vad som var nödvändigt för att domstolen skulle kunna undersöka skälen till hans asylansökan. Klaganden hävdade att han lämnade in en skriftlig ansökan om internationellt skydd till en oidentifierad SBGS-tjänsteman

den 20 november 2021, men att han inte har några uppgifter om hur prövningen av den ansökan fortskrider. Vid förhandlingen förnyade han även sin asylansökan. Klaganden hävdade dessutom att han inte var medveten om att han hade rest in i Republiken Litauen från Republiken Belarus, eftersom belarusiska tjänstemän hade försäkrat honom om att han skulle befinna sig i Republiken Polen efter att ha passerat statsgränsen.

- 6 SBGS framhöll att klaganden, som hade rest in i ett säkert land (Republiken Litauen) från ett osäkert land, inte ansökte om ett fastställande av sin rättsliga ställning hos de behöriga myndigheterna, utan fortsatte sin resa genom EU-stater och passerade deras inre gränser olagligen. Med beaktande av att klaganden inte är bosatt i Republiken Litauen och att han inte har några sociala, ekonomiska eller andra band, ej heller medel för sitt uppehälle, i landet, är det mycket troligt att om en annan åtgärd än förvar tillämpades skulle klaganden lämna sin vistelseort innan ett beslut fattas om hans rättsliga ställning i Republiken Litauen. Enligt SBGS finns det inga uppgifter om klagandens registrerade asylansökan, eftersom en sådan ansökan inte ingetts i enlighet med Republiken Litauens gällande lagstiftning.

Kortfattad motivering av begäran om förhandsavgörande

- 7 Den hänskjutande domstolen påpekar, för det första, att för att fastställa huruvida klaganden har hållits i förvar på tillbörligt sätt och huruvida en alternativ åtgärd till förvar skulle kunna tillämpas i hans fall, är det nödvändigt att bedöma huruvida klaganden ska anses ha rättslig ställning som asylsökande, eftersom det i bestämmelserna i nationell rätt föreskrivs skilda villkor för förvar, samt alternativa åtgärder till förvar, av utlänningar som har denna ställning och de som inte har det.
- 8 Vid analys av de relevanta bestämmelserna i nationell rätt anger den nationella domstolen att enligt artikel 140¹⁷ i utlänningslagen, som reglerar grunderna för förvar av asylsökande under sådana omständigheter då undantagstillstånd eller en nationell nödsituation utlyses till följd av en massiv tillströmning av utlänningar, får en asylsökande hållas i förvar endast under de omständigheter som avses i artikel 113.4 i utlänningslagen samt under sådana omständigheter då den asylsökande har rest in i Republiken Litauens territorium genom att olagligen passera gränsen, medan en utlänning som inte har ställning som asylsökande är föremål för separata grunder för förvar (punkterna 1–7 i artikel 113.1 i utlänningslagen). Den hänskjutande domstolen konstaterar också att en alternativ åtgärd till förvar, det vill säga inkvartering av utlänningen hos SBGS eller på en annan anläggning som är anpassad för ändamålet utan att begränsa dennes rörelsefrihet, endast kan tillämpas när utlänningen har tillerkänts ställning som asylsökande (artikel 140^{19.1} och 140^{19.2} i utlänningslagen).
- 9 I enlighet med bestämmelserna i nationell rätt avser begreppet ”asylsökande” en utlänning som enligt det förfarande som föreskrivs i utlänningslagen har inkommit

med en asylansökan beträffande vilken ett slutgiltigt beslut ännu inte har fattats (artikel 2.20 i utlänningslagen). Den hänskjutande domstolen betonar att trots att en asylansökan definieras i artikel 2.18⁴ i utlänningslagen som en ansökan i någon form som lämnas in av en utlänning gällande beviljande av asyl i Republiken Litauen, får en sådan ansökan inges endast enligt det förfarande som föreskrivs i utlänningslagen.

- 10 I artikel 140^{12.1} i utlänningslagen föreskrivs följande förfarande för ingivande av asylansökan under sådana omständigheter då undantagstillstånd eller en nationell nödsituation utlyses till följd av en massiv tillströmning av utlänningar: en utlännings asylansökan får inges 1) vid gränsövergångar eller i transitområden – till avdelningen för statlig gränsbevakning, 2) inom Republiken Litauens territorium vid laglig inresa till Republiken Litauen – till migrationsavdelningen, 3) i en utländsk stat – till de av Republiken Litauens diplomatiska beskickningar eller konsulat som är godkända av utrikesministern. En utlännings asylansökan som inges på ett sätt som strider mot det förfarande som anges i punkt 1 i artikeln kommer inte att godtas, och en förklaring som redogör för förfarandet för ingivande av asylansökan ska tillhandahållas (artikel 140^{12.2} i utlänningslagen). Om en asylansökan har ingetts till en myndighet som inte är förtecknad i de relevanta bestämmelserna i utlänningslagen och/eller som inte uppfyller de krav som anges i de specifika bestämmelserna i utlänningslagen eller i förfarandeplanen, ska ansökan återsändas till den berörda utlänningen och denne ska upplysas om förfarandet för ingivande av asylansökan (punkt 23 i förfarandeplanen).
- 11 Enligt utlänningslagen ska en utlännings inresa till Republiken Litauen anses vara olaglig om personen har rest in i strid med bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna (artikel 10.1), och en utlännings vistelse i Republiken Litauen ska anses vara olaglig om personen vistas i Republiken Litauen utan att inneha ett resetillstånd eller en visering, under sådana omständigheter då denne är skyldig att inneha ett resetillstånd eller en visering, eller om personen olagligen har rest in i Republiken Litauen (artikel 23.6 och 23.8). Med hänvisning till dessa bestämmelser i nationell rätt och med beaktande av att klaganden hade rest in i Republiken Litauen med ett pass men utan handlingar som bevisade hans lagliga inresa och vistelse, slog den hänskjutande domstolen fast att klaganden olagligen hade rest in i och vistades i Republiken Litauen och att han därmed inte får inge en asylansökan, enligt artikel 140^{12.1} i utlänningslagen. SBGS har befogenhet att besluta om huruvida en asylansökan som ingetts av en utlänning som olagligen har passerat Republiken Litauens statsgräns ska godtas genom att ta hänsyn till personens utsatthet eller andra särskilda omständigheter (artikel 140^{12.2} i Utlänningslagen), men enligt den hänskjutande domstolens bedömning är denna befogenhet ospecificerad. Det är därför omöjligt att avgöra dess begränsningar och verkan.
- 12 Den hänskjutande domstolen har även analyserat de unionsrättsliga bestämmelserna som rör beviljande av ställning som sökande av internationellt skydd. Den hänskjutande domstolen konstaterar att enligt artikel 7.1 i direktiv

2013/32 är medlemsstaterna skyldiga att se till att en enskild person har rätt att lämna in en ansökan om internationellt skydd. Enligt artikel 4.1 i direktiv 2011/95 får medlemsstaterna kräva att sökanden så snart som möjligt lägger fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd, och medlemsstaterna är skyldiga att samarbeta med en sökande av sådant skydd när denne lämnar in ansökan. Enligt den hänskjutande domstolen ges medlemsstaterna genom artikel 6 i direktiv 2013/32 befogenhet att fastställa förfarandet för ingivande av ansökningar om internationellt skydd, men utövandet av en sådan befogenhet får inte begränsa den faktiska möjligheten att lämna in en ansökan så snart som möjligt.

- 13 Den hänskjutande domstolen påpekar att enligt EU-domstolen utgör inlämnandet av en ansökan om internationellt skydd till någon av de myndigheter som avses i artikel 6 i direktiv 2013/32 ett väsentligt led i förfarandet för beviljande av internationellt skydd. En tredjelandsmedborgare eller statslös person är en sökande av internationellt skydd i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2013/32 så snart denne lämnar in en sådan ansökan. En sådan ansökan ska för övrigt anses ha gjorts så snart den berörda personen har gett uttryck för sin önskan att erhålla internationellt skydd hos någon av de myndigheter som avses i artikel 6.1 i direktiv 2013/32, utan att tillkännagivandet av denna viljeyttring kan underställas något som helst krav på fullgörande av en administrativ formalitet (dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern, C-808/18, EU:C:2020:1029, punkterna 97, 99 och 100).
- 14 Det konstateras även i EU-domstolens rättspraxis att förvärv av ställning som sökande av internationellt skydd, för det första, inte kan underställas krav på varken registrering eller inlämnande av ansökan och att det faktum att en tredjelandsmedborgare ger uttryck för sin vilja att ansöka om internationellt skydd vid en ”annan myndighet”, i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32, , för det andra, således är tillräckligt för att ge denne ställning som sökande av internationellt skydd och följaktligen att utlösa fristen om sex arbetsdagar inom vilken den berörda medlemsstaten ska registrera ansökan (dom av den 9 september 2021, Bundesrepublik Deutschland mot SE, C-768/19, EU:C:2021:709, punkt 49). Det krav som åligger medlemsstaten att samarbeta med den som ansöker om internationellt skydd innebär således i det konkreta fallet att när de omständigheter som tillhandahålls av den sökande, oavsett av vilket skäl, inte är fullständiga, aktuella eller relevanta, är det nödvändigt för den berörda medlemsstaten att i detta skede av förfarandet aktivt samarbeta med den sökande för att sammanställa samtliga faktorer som kan styrka ansökan (dom av den 22 november 2012, M. M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 66).
- 15 Den hänskjutande domstolen understryker att det framgår av domstolens rättspraxis att varje tredjelandsmedborgare eller statslös person har rätt att ansöka om internationellt skydd på en medlemsstats territorium, inbegripet vid dess gränser eller i transitområden, även om vederbörande vistas olagligt i medlemsstaten i fråga, och att denna rättighet ska tillerkännas en sådan person, oavsett utsikterna att vinna framgång med en dylik ansökan; en

tredjelandsmedborgare eller statslös person får ställning som person som ansöker om internationellt skydd, i den mening som avses i direktiv 2013/32, så snart vederbörande gör en ansökan, och en sådan sökande kan i princip inte anses uppehålla sig olagligen i den medlemsstat i vilken han eller hon gjort en ansökan så länge denna inte prövats i första instans (dom av den 16 november 2021, kommissionen/Ungern, C-821/19, EU:C:2021:930, punkterna 136 och 137).

- 16 Den hänskjutande domstolen konstaterar även att artikel 33.2 i direktiv 2013/32 innehåller en uttömmande förteckning över de omständigheter under vilka medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning (dom av den 14 maj 2020, FMS m.fl., C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 149). Det är enligt den hänskjutande domstolens uppfattning därmed inte möjligt att anse, mot bakgrund av denna bestämmelse, att ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning med motiveringen att den inte lämnades in i enlighet med det förfarande som föreskrivs i lagstiftningen. Enligt den hänskjutande domstolen kan avvisandet av en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i strid med det förfarande som föreskrivs i lagstiftningen inte motiveras av att en massiv tillströmning av utlänningar kan komma att försvåra för den myndighet som hanterar migration att effektivt fullgöra sina uppgifter. Det ankommer visserligen på medlemsstaterna att bland annat säkerställa att de yttre gränserna passeras lagligen, men fullgörandet av denna skyldighet kan emellertid inte berättiga att medlemsstaterna åsidosätter artikel 6 i direktiv 2013/32 (dom av den 17 december 2020, Europeiska kommissionen mot Ungern, C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 127).
- 17 Eftersom de berörda bestämmelserna i nationell rätt i princip utesluter möjligheten att inge en asylansökan på grund av att utlänningen olagligen har rest in och vistas i Republiken Litauen söker den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida dessa nationella bestämmelser strider mot artikel 7.1 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 4.1 i direktiv 2011/95.
- 18 Om den första tolkningsfrågan besvaras jakande vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida artikel 8.2 och 8.3 i direktiv 2013/33 ska tolkas som så, att den utgör hinder för bestämmelser i nationell rätt, såsom artikel 140¹⁷.2 i utlänningslagen, enligt vilka – under sådana omständigheter då undantagstillstånd eller en nationell nödsituation utlyses till följd av en massiv tillströmning av utlänningar – en asylsökande får hållas i förvar enbart på grund av att denne har rest in i Republiken Litauens territorium genom att olagligen passera Republiken Litauens statsgräns. Den hänskjutande domstolen konstaterar att enligt de villkor som anges i direktiv 2013/33 får sökande av internationellt skydd endast hållas i förvar under mycket klart definierade exceptionella omständigheter som fastställs i detta direktiv och med beaktande av principen om nödvändighet och proportionalitet, avseende såväl formerna för som syftet med, ett sådant förvar. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida det förvar som föreskrivs i artikel 140¹⁷.2 i utlänningslagen uppfyller dessa villkor samt huruvida sådant förvar kan anses vara motiverat, även med beaktande av det hot som en massiv tillströmning av utlänningar utgör för migrationssystemets funktion.