

Дело C-72/22 PPU**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на получаване:**

4 февруари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Литва)

Дата на акта за преюдициално запитване:

2 февруари 2022 г.

Жалбоподател:

M. A.

Отвeтник:Valstybės sienos apsaugos tarnyba (Дирекция за охрана на
държавната граница)**Предмет на спора в главното производство**

Законността и обосноваването на задържането на гражданин на трета държава, искащ признаване на статут на търсецо убежище лице, който е влязъл и пребивава незаконно на територията на Република Литва, в случай на обявено в държавата извънредно положение поради масов приток на чужденци.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 7, параграф 1 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила; тълкуване на член 4, параграф 1 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на

лицата, които отговарят на условията за ъзакрила, както и за съдържанието на предоставената закрила; и тълкуване на член 8, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила.

Член 267, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 7, параграф 1 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила във връзка с член 4, параграф 1 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като приложимата в настоящия случай, съгласно която, в случай на обявяване на военно положение, извънредно положение или извънредно положение поради масов приток на чужденци, по принцип не се допуска чужденец, влязъл и пребиваващ незаконно на територията на държава членка, да подаде молба за международна закрила?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли член 8, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която, в случай на обявяване на военно положение, извънредно положение или извънредно положение поради масов приток на чужденци, търсещото убежище лице може да бъде задържано на единственото основание, че е влязло на територията на Република Литва чрез незаконно преминаване на нейната държавна граница?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Член 4, параграф 1 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (наричана по-нататък „Директива 2011/95“).

Член 6, член 7, параграф 1 и член 33 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (наричана по-нататък „Директива 2013/32“)

Съображение 15, член 8, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (наричана по-нататък „Директива 2013/33“).

Цитирани разпоредби на националното право

Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (Закон на република Литва за правния статут на чужденците, актуална редакция, наричан по-нататък „Законът за правния статут на чужденците“): член 2 („Определения“), параграфи 18⁴ и 20; член 10 („Незаконно влизане в Република Литва“), точка 1; член 23 („Незаконно пребиваване в Република Литва“), точки 6 и 8; член 67 („Подаване на молба за убежище“), параграф 1¹ (в сила от 12 август 2021 г. до 1 януари 2022 г.); член 77 („Обстоятелства, изключващи разглеждането на молба за убежище“), параграф 1; член 113 („Основания за задържане на чужденец“), параграфи 1 и 4; член 140¹² („Подаване на молба за убежище“), параграфи 1 и 2, член 140¹⁷ („Основания за задържане на търсещо убежище лице“) и член 140¹⁹ („Алтернативи на задържането“), параграфи 1 и 2 от глава X² („Прилагане на настоящия закон в случай на обявяване на военно положение, извънредно положение или извънредно положение поради масов приток на чужденци“).

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymu Nr. 1V-131 patvirtintas Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašas (Описание на процедурата за предоставяне и отнемане на право на убежище в Република Литва, прието със Заповед № 1V-131 от 24 февруари 2016 г. на министъра на вътрешните работи на Република Литва, актуална редакция, наричано по-нататък „Описанието“): Точки 22, 23 и 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“ (Решение № 517 на правителството на Република Литва от 2 юли 2021 г. „относно обявяването на извънредно положение на национално ниво и назначаването на ръководител на националния оперативен щаб за реагиране при извънредни ситуации“): точка 1.

Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. liepos 13 d. rezoliucija Nr. XIV-505 „Dėl hibridinės agresijos atėmimo“ (Решение № XIV-505 на парламента на Република Литва от 13 юли 2021 г. „относно противодействието на хибридна агресия“): точка 5.

Кратко изложение на фактите и процедурата в главното производство

- 1 На 17 ноември 2021 г. жалбоподателят М. А., който е пътувал от Република Литва с минибус заедно с други граждани на трети страни, е задържан на територията на Република Полша от граничната охрана на тази държава, тъй като не е могъл да представи необходимите документи за пътуване, визи или разрешения за престой или пребиваване в Република Литва и в Европейския съюз. На 19 ноември 2021 г. жалбоподателят е предаден на служители на Дирекцията за охрана на държавната граница към Министерството на вътрешните работи на Република Литва (наричана по-нататък „ДОДГ“) и е задържан от тях за 48 часа. ДОДГ подава до Alytus Division of the Alytaus apylinkės teismas (Районен съд Алитус, наричан по-нататък „първоинстанционният съд“) искане за задържане на жалбоподателя до определянето на правния му статус, но не по-дълго от 6 месеца. ДОДГ посочва пред първоинстанционния съд, че информационните системи на Република Литва не съдържали данни относно правния статут на жалбоподателя в Република Литва или неговото преминаване на държавната граница, че той е пристигнал в Република Литва и е пребивавал незаконно на нейна територия към момента на обявяване на извънредно положение на национално равнище поради масов приток на чужденци, както и че може да се укрие, за да избегне задържане и евентуално депортиране. Жалбоподателят посочва пред първоинстанционния съд, че крайната цел на пътуването му била друга държава от Европейския съюз, а именно Германия.
- 2 С решение от 20 ноември 2021 г. първоинстанционният съд постановява задържането на жалбоподателя за срок от 3 месеца до определянето на правния му статут в Република Литва, но най-късно до 18 февруари 2022 г. Тъй като жалбоподателят подава молба за международна закрила в съдебното заседание, първоинстанционният съд му признава качеството на търсещо убежище лице. Предвид незаконното влизане на жалбоподателя в Република Литва първоинстанционният съд приема, че е налице основание за задържането на търсещо убежище лице съгласно член 113, параграф 4, точка 2 от Закона за правния статут на чужденците: съгласно тази разпоредба търсещото убежище лице може да бъде задържано, за да се изяснят основанията на неговата молба за убежище (когато информацията относно тези основания не може да бъде получена без задържането на търсещото убежище лице) и когато, с оглед на наличието на определени обстоятелства, посочени в Закона за правния статут на чужденците, има основание да се приеме, че чужденецът може да се укрие, за да избегне възможността да бъде върнат в чужда държава или експулсиран от Република Литва.
- 3 Жалбоподателят подава жалба срещу това решение на първоинстанционния съд пред Lietuvos vyriausiosios administracinės teismas (Върховен административен съд на Литва), като иска прилагането на алтернативна на задържането мярка, а именно задължение за докладване пред ДОДГ през

точно определени интервали. В съдебното заседание пред въззивния съд жалбоподателят подава още веднъж молба за убежище.

- 4 На 24 януари 2022 г. жалбоподателят подава молба за убежище до ДОДГ, която е препратена до Дирекция „Миграция“ към Министерството на вътрешните работи на Република Литва (наричана по-нататък „ДМ“). На 27 януари 2022 г. ДМ връща молбата за убежище на жалбоподателя с мотивите, че не е подадена при спазване на изискванията на законодателството на Република Литва и освен това не е подадена своевременно. В заседанието пред въззивния съд представителят на ДОДГ и представителят на жалбоподателя искат от запитващата юрисдикция да разпорежи на ДМ да разгледа молбата за убежище на жалбоподателя.

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 Жалбоподателят поддържа, че първоинстанционният съд неправилно му е наложил най-тежката мярка, а именно задържане, което било несъразмерно и ограничавало жалбоподателя в по-голяма степен от необходимата за постигането на преследваната цел за изясняване на основанията на молбата за убежище. Жалбоподателят посочва, че на 20 ноември 2021 г. е подал писмена молба за международна закрила до неидентифициран служител на ДОДГ, но не разполага с никаква информация относно хода на производството по разглеждане на тази молба. В съдебното заседание той бил повторил искането си за предоставяне на убежище. Освен това жалбоподателят посочва, че не е знаел, че е влязъл в Република Литва от Република Беларус, тъй като беларуските служители го били уверили, че ще пристигне в Република Полша след преминаване на държавната граница.
- 6 ДОДГ изтъква, че жалбоподателят, който е влязъл в сигурна страна (Република Литва) от несигурна страна, не е сезирал компетентните органи с молба за определянето на правния му статут, а е продължил пътуването си през държави членки на Европейския съюз, преминавайки незаконно вътрешните им граници. Предвид факта, че жалбоподателят нямал местопребиваване в Република Литва и нямал социални, икономически или други връзки, нито средства за издръжка в тази държава, било много вероятно при прилагане на мярка, алтернативна на задържането, жалбоподателят да напусне местопребиваването си преди приемането на решение относно правния му статут в Република Литва. Според ДОДГ нямало данни за регистрирана молба за убежище от жалбоподателя, тъй като той не бил подал такава молба в съответствие с действащото в Република Литва законодателство.

Кратка обосновка на преюдициалното запитване

- 7 На първо място запитващата юрисдикция отбелязва, че за да се установи дали задържането на жалбоподателя е било правомерно и дали трябва да му

бъде наложена алтернативна на задържането мярка, трябва да се провери дали жалбоподателят следва да се счита за притежаващ статут на търсецо убежище лице, тъй като разпоредбите на националното право уреждат по различен начин задържането и алтернативните на задържането мерки спрямо чужденците, които имат такъв статут, и спрямо тези, които нямат.

- 8 Запитващата юрисдикция отбелязва, че от анализа на разпоредбите на националното право в тази връзка следва, че съгласно член 140¹⁷ от Закона за правния статут на чужденците, който урежда основанията за задържане на търсецо убежище лице в случай на обявяване на военно положение, извънредно положение или извънредно положение поради масов приток на чужденци, търсещото убежище лице може да бъде задържано само в хипотезите, посочени в член 113, параграф 4 от Закона за правния статут на чужденците, както и когато то е влязло на територията на Република Литва чрез незаконно преминаване на нейната държавна граница, докато чужденецът, който няма статут на търсецо убежище лице, подлежи на задържане на отделни основания (член 113, параграф 1, точки 1—7 от Закона за правния статут на чужденците). Запитващата юрисдикция отбелязва също, че алтернативна на задържането мярка, а именно настаняване на чужденеца в сграда на ДОДГ или на друго място, предназначено за тази цел, без да се ограничава неговата или нейната свобода на придвижване, може да се приложи само в случай, че на чужденеца е признат статут на търсецо убежище лице (член 140¹⁹, параграфи 1 и 2 от Закона за правния статут на чужденците).
- 9 Съгласно разпоредбите на националното право под „търсецо убежище лице“ се има предвид чужденец, който, в съответствие с процедурата, предвидена в Закона за правния статут на чужденците, е подал молба за убежище, по която все още няма окончателно произнасяне (член 2, параграф 20 от Закона за правния статут на чужденците). Запитващата юрисдикция подчертава, че макар член 2, параграф 18⁴ от Закона за правния статут на чужденците да определя молбата за убежище като искане за предоставяне на убежище в Република Литва, отправено от чужденец под каквато и да е форма, такава молба може да се подаде само в съответствие с процедурата, предвидена в Закона за правния статут на чужденците.
- 10 Член 140¹², параграф 1 от Закона за правния статут на чужденците установява следната процедура за подаване на молба за убежище в случай на обявяване на военно положение, извънредно положение или извънредно положение поради масов приток на чужденци: чужденецът може да подаде молба за убежище: 1) на граничните контролно-пропускателни пунктове или в транзитните зони — до Дирекцията за охрана на държавната граница; 2) на територията на Република Литва в случай на законно влизане в Република Литва — до Дирекция „Миграция“; 3) в чужда държава — до дипломатическите мисии или консулските служби на Република Литва, посочени от министъра на външните работи. Молбата за убежище, подадена от чужденец при неспазване на процедурата, посочена в параграф 1 от този

член, не се приема, и се предоставят разяснения относно процедурата за подаване на такава молба (член 140¹², параграф 2 от Закона за правния статут на чужденците). Ако молбата за убежище е подадена до орган, който не е посочен в съответната разпоредба на Закона за правния статут на чужденците, и/или не отговаря на изискванията на специфичните разпоредби на Закона за правния статут на чужденците или Приложението, тя следва да бъде върната на съответния чужденец, а последният да получи разяснения относно процедурата за подаване на молба за убежище (параграф 23 от Приложението).

- 11 Съгласно Закона за правния статут на чужденците влизането на чужденец в Република Литва се счита за незаконно, ако съответното лице е влязло на територията на държавата в нарушение на разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници (член 10, параграф 1), а пребиваването на чужденец в Република Литва се счита за незаконно, ако лицето остане на територията на Република Литва без разрешение за пътуване или виза, когато от него се изисква да притежава разрешение за пътуване или виза, или ако е влязло в Република Литва незаконно (член 23, параграфи 6 и 8). С оглед на посочените разпоредби от националното право и предвид факта, че жалбоподателят в главното производство е влязъл в Република Литва с паспорт, но не и с документи, доказващи неговото законно влизане и престой, запитващата юрисдикция приема, че той е влязъл и е останал на територията на Република Литва незаконно, поради което съгласно член 140¹², параграф 1 от Закона за правния статут на чужденците не може да подаде молба за убежище. Макар ДОДГ да разполага със свобода на преценката дали да уважи молбата за убежище, подадена от чужденец, който незаконно е преминал държавната граница на Република Литва, като вземе предвид уязвимото положение на лицето или други особени обстоятелства (член 140¹², параграф 2 от Закона за правния статут на чужденците), запитващата юрисдикция счита, че тази свобода на преценката не е конкретизирана и е невъзможно да се определят нейните предели и ефективност.
- 12 Запитващата юрисдикция допълнително е анализирала разпоредбите на правото на Съюза относно предоставянето на статут на търсещо международна закрила лице. Тя подчертава, че съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2013/32 държавите членки са длъжни да гарантират, че всяко лице има право да подаде молба за международна закрила. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2011/95 държавите членки могат да задължат молителя да представи във възможно най-кратък срок всички необходими елементи в подкрепа на своята молба за международна закрила, като държавите членки са длъжни да сътрудничат на кандидата за такава закрила, когато подава своята молба. Според запитващата юрисдикция член 6 от Директива 2013/32 предоставя на държавите членки свобода на преценката при установяването на процедурата за подаване на молби за международна закрила, но упражняването на тази свобода на преценка не може да има за

последица ограничаването на ефективната възможност за подаване на молба във възможно най-кратък срок.

- 13 Запитващата юрисдикция подчертава, че Съдът е приел, че подаването на молбата за международна закрила до някой от посочените в член 6 от Директива 2013/33 органи представлява основен етап от процедурата по предоставяне на международна закрила. Гражданинът на трета държава или лицето без гражданство става кандидат за международна закрила по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2013/32 от момента, в който подаде такава молба. Освен това молба за международна закрила се счита за подадена от момента, в който съответното лице изрази пред органите по член 6, параграф 1 от Директива 2013/32 воля да се ползва от международна закрила, като изразяването на такава воля не може да бъде подчинено на каквито и да било административни формалности (решение от 17 декември 2020 г., *Европейска комисия/Унгария*, C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 97, 99 и 100).
- 14 В практиката на Съда се уточнява още, от една страна, че придобиването на качеството на кандидат за международна закрила не може да зависи нито от внасянето, нито от регистрацията на молбата, и от друга страна, че фактът, че гражданин на трета страна е изразил желанието си да кандидатства за международна закрила пред „друг орган“ по смисъла на член 6, параграф 1, втора алинея от Директива 2013/32, е достатъчен, за да му придаде качеството на кандидат за международна закрила и следователно за да започне да тече срокът от шест работни дни, през който съответната държава членка трябва да регистрира същата молба (решение от 9 септември 2021 г., *Федерална република Германия/SE*, C-768/19, EU:C:2021:709, т. 49). Изискването държавата членка да сътрудничи на кандидата за международна закрила означава по-специално, че ако по каквато и да било причина доказателствата, представени от този кандидат, не са пълни, актуални или релевантни, е необходимо съответната държава членка да съдейства активно на молителя на този етап от производството, за да може да се съберат всички доказателства в подкрепа на молбата (решение от 22 ноември 2012 г., *M. M.*, C-277/11, EU:C:2012:744, т. 66).
- 15 Запитващата юрисдикция подчертава, че, както е видно от практиката на Съда, всеки гражданин на трета държава или лице без гражданство има право да подаде молба за международна закрила на територията на държава членка, включително на нейните граници или в транзитните ѝ зони, дори ако пребивава незаконно на тази територия; посоченото право трябва да му бъде признато независимо от шансовете за уважаване на подобна молба; гражданинът на трета държава или лицето без гражданство придобива качеството на кандидат за международна закрила по смисъла на Директива 2013/32 от момента, в който подаде такава молба; по принцип подобно лице не може да се счита за незаконно пребиваващо на територията на държавата членка, в която е подало молбата си, докато не бъде

постановено решение по нея на първа инстанция (решение от 16 ноември 2021 г., *Европейска комисия/Унгария*, C-821/19, EU:C:2021:930, т. 136 и 137).

- 16 Запитващата юрисдикция посочва също, че член 33, параграф 2 от Директива 2013/32 изброява изчерпателно случаите, в които държавите членки могат да приемат, че дадена молба за международна закрила е недопустима (решение от 14 май 2020 г., *FMS и др.*, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 149), следователно в съответствие с посочената разпоредба запитващата юрисдикция счита, че молбата за международна закрила не може да се обяви за недопустима с мотивите, че не е била подадена в съответствие с предписаната от законодателството процедура. Според запитващата юрисдикция оставянето без уважение на молба за международна закрила, подадена в нарушение на установената в законодателството процедура, не би могло да се обоснове от обстоятелството, че масовият приток на чужденци може да засегне ефективното изпълнение на функциите на органите, отговарящи за миграцията. Макар действително държавите членки да са длъжни да следят по-специално за законосъобразното преминаване на външните граници, спазването на това задължение не може все пак да служи като основание за нарушаване на член 6 от Директива 2013/32 (решение от 17 декември 2020 г., *Европейска комисия/Унгария*, C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 127).
- 17 Тъй като разглежданите разпоредби на националното право по принцип изключват възможността за подаване на молба за убежище поради факта, че чужденецът е влязъл и пребивава в Република Литва незаконно, запитващата юрисдикция иска да установи дали тези национални разпоредби не противоречат на член 7, параграф 1 от Директива 2013/32 във връзка с член 4, параграф 1 от Директива 2011/95.
- 18 При утвърдителен отговор на първия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали член 8, параграфи 2 и 3 от Директива 2013/33 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, като например член 140¹⁷, параграф 2 от Закона за правния статут на чужденците, съгласно която, в случай на обявяване на военно положение, извънредно положение или извънредно положение поради масов приток на чужденци, търсещото убежище лице може да бъде задържано на единственото основание, че е влязло на територията на Република Литва чрез незаконно преминаване на нейната държавна граница. Запитващата юрисдикция уточнява, че съгласно изискванията на Директива 2013/33 кандидатите за международна закрила могат да бъдат задържани единствено при съвсем ясно определени изключителни обстоятелства, предвидени в тази директива, и при спазване на принципа на необходимост и пропорционалност както по отношение на начина, така и по отношение на целта на такова задържане. Запитващата юрисдикция има съмнения дали задържането, предвидено в член 140¹⁷, параграф 2 от Закона за правния статут на чужденците, отговаря на тези изисквания и дали такова задържане може да се счита за обосновано, дори като се вземе предвид заплахата за

функционирането на системата за миграция поради масов приток на чужденци.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ