GENERALINIO ADVOKATO
NICHOLAS EMILIOU IŠVADA,
pateikta 2022 m. birželio 2 d.[1]

Byla C-72/22 PPU

MA,
dalyvaujant
Valstybės sienos apsaugos tarnybai

(Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sienų kontrolė, prieglobstis ir imigracija – Prieglobsčio politika – Neteisėtai į valstybės narės teritoriją atvykusio trečiosios šalies piliečio teisė prašyti tarptautinės apsaugos šioje valstybėje – Galimybės pasinaudoti šios apsaugos suteikimo procedūromis tvarka – Direktyva 2013/32/ES – 6 straipsnis ir 7 straipsnio 1 dalis – Galimybė sulaikyti tokį prašytoją vien todėl, kad jis neteisėtai kirto valstybės sieną – Direktyva 2013/33/ES – 8 straipsnio 3 dalis – Nesuderinamumas – SESV 72 straipsnis – Valstybių narių pareiga palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą – Valstybės narės galimybė nukrypti nuo direktyvų 2013/32 ir 2013/33 masinio migrantų antplūdžio pasienyje atveju“

I. Įvadas

1. Tarptautinėje teisėje visada egzistavo tam tikra priešprieša tarp, viena vertus, valstybių turimos teisės suvereniai kontroliuoti užsieniečių atvykimą į jų teritoriją ir buvimą joje ir, kita vertus, užsieniečių[2], kurie pilietybės šalyje bijo būti persekiojami, turimos teisės prašyti prieglobsčio[3]. Pirmoji teisė šioms valstybėms suteikia galimybę griežtai kontroliuoti jų sienų kirtimą ir imtis griežtų priemonių neteisėto atvykimo atveju, o pagal antrąją teisę reikalaujama tolerancijos šioje srityje.

2. Ši priešprieša ypač paaštrėja prasidėjus paprastai vadinamam trečiųjų šalių piliečių „masiniam antplūdžiui“ prie sienų. Toks reiškinys, per pastaruosius dvidešimt metų Europoje padažnėjęs dėl įvairius pasaulio regionus sukrečiančių karų ir kitų neramumų, lemia sudėtingesnę atitinkamų sienų kontrolę. Faktiškai labai daug šių piliečių mėgina neteisėtai kirsti sienas ir jiems tai net

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 Šioje išvadoje vartosiu tikslesnę sąvoką „trečiosios šalies pilietis“: pagal 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1; toliau – Šengeno sienų kodeksas) 2 straipsnio 6 punktą tai yra „asmuo, kuris nėra Sąjungos pilietis, kaip apibrėžta SESV 20 straipsnio 1 dalyje ir [kuris nesinaudoja laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę]“.

3 Šioje išvadoje nedarydamas skirtumo vartosiu terminus „tarptautinė apsauga“ ir „prieglobstis“.

pavyksta. Atitinkamos valstybės narės šį nekontroliuojamą atvykimą dažnai supranta kaip grėsmę savo vidaus saugumui. Vis dėlto, jeigu tie piliečiai yra prieglobsčio prašytojai, iš esmės jie turi būti įleisti į šių valstybių teritoriją ir jiems turi būti leista joje likti, kol nagrinėjamas jų prašymas.

3. Nuo 2021 m. vasaros Latvijoje, Lietuvoje ir Lenkijoje vyksta trečiųjų šalių piliečių „masinis antplūdis“ prie sienų su Baltarusija (viena iš patekimo į Šengeno erdvę vietų), o neteisėto šių sienų kirtimo atvejų skaičius drastiškai išaugo. Be to, šis „antplūdis“ vyksta esant ypatingam geopolitiniam kontekstui. Kaip konstatavo Europos Sąjungos politinės institucijos, jį organizavo Baltarusijos valdžios institucijos.

4. Reaguodamos į šias aplinkybes tos valstybės narės, siekdamos sustiprinti sienų apsaugą ir taip užtikrinti viešąją tvarką ir vidaus saugumą savo teritorijoje, įvedė nepaprastąją padėtį. Šitaip jos įgyvendino nuo bendrųjų teisės normų nukrypti leidžiančias nuostatas, be kita ko, prieglobsčio srityje. Šiame Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pateiktame prašyme priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo prašoma nuspręsti, ar tam tikros Lietuvos Respublikos taikomos leidžiančios nukrypti nuostatos atitinka Sąjungos teisę.

5. Konkrečiau kalbant, šis teismas pateikė klausimus dėl požiūrio, kurį valstybės narės gali taikyti pagal Direktyvą 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos [4] (toliau – Procedūrų direktyva) ir Direktyvą 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo [5] (toliau – Priėmimo direktyva), neteisėtai į jų teritoriją atvykusiems trečiųjų šalių piliečiams, jose siekiantiems tarptautinės apsaugos. Iš esmės jais siekiama sužinoti, ar pagal šias direktyvas draudžiamos nacionalinės teisės normos, pagal kurias vykstant masiniam antplūdžiui, pirma, reikšmingai ribojama šių piliečių galimybė pasinaudoti tokios apsaugos suteikimo procedūromis ir, antra, leidžiama sulaikyti prieglobsčio prašytojus vien todėl, kad jie neteisėtai kirto valstybės sieną.

6. Šioje išvadoje paaiškinsiu, kad faktiškai tokios normos nesuderinamos su Procedūrų ir Priėmimo direktyvomis. Vis dėlto išnagrinėsiu ne tik tai, bet ir klausimą, ar tokiomis aplinkybėmis, kaip susiklostė Lietuvos pasienyje, pagal Sąjungos pirminę teisę valstybė narė gali nukrypti nuo šių direktyvų, remdamasi viešąja tvarka ir vidaus saugumu. Šiuo klausimu paaiškinsiu, kad, nors teoriškai galimos tam tikros leidžiančios nukrypti nuostatos, nagrinėjamos nacionalinės teisės normos viršija tai, kas leidžiama šiuo atžvilgiu.

II. Teisinis pagrindas

A. Ženevos konvencija

7. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso [6] (toliau – Ženevos konvencija) 31 straipsnio „Pabėgėliai, neteisėtai esantys šalyje, kuri suteikė jiems prieglobstį“ 1 dalyje nustatyta:

„Susitariančiosios valstybės neskiria nuobaudų už neteisėtą įvažiavimą ar neteisėtą buvimą jų teritorijoje pabėgėliams, kurie, atvykę iš teritorijos, kur jų gyvybei ar laisvei grėsė 1 straipsnyje numatytas pavojus, įvažiuoja į šių valstybių teritoriją arba yra joje be leidimo, jeigu jie patys

[4] 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 180, 2013, p. 60).

[5] 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 180, 2013, p. 96).

[6] 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašyta konvencija (Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, 189 t., p. 150, Nr. 2545 (1954 m.); lietuvių k. skelbta: Valstybės žinios, 1997 m. vasario 7 d., Nr. 12-227), įsigaliojusi 1954 m. balandžio 22 d. ir papildyta 1967 m. sausio 31 d. Niujorke priimtu Protokolu dėl pabėgėlių statuso, įsigaliojusiu 1967 m. spalio 4 d.

nedelsdami prisistato valdžios institucijoms ir išsamiai paaiškina savo neteisėtą įvažiavimą ar buvimą.“

B. Sąjungos teisė

1. Procedūrų direktyva

8. Procedūrų direktyvos 6 straipsnyje „Galimybė naudotis procedūra“ nustatyta:

„1. Asmeniui paprašius tarptautinės apsaugos kompetentingos pagal nacionalinę teisę tokius prašymus registruoti institucijos, registracija atliekama ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo prašymo dienos.

Jeigu tarptautinės apsaugos prašoma kitų institucijų, kurios, tikėtina, gali gauti tokių prašymų, tačiau nėra kompetentingos juos registruoti pagal nacionalinę teisę, valstybės narės užtikrina, kad tokiu atveju registracija būtų vykdoma ne vėliau kaip per šešias dienas nuo prašymo dienos.

Valstybės narės užtikrina, kad tos kitos institucijos, kurių, tikėtina, gali būti prašoma tarptautinės apsaugos, kaip antai policija, sienos apsaugos tarnyba, imigracijos tarnybos ir sulaikymo įstaigos darbuotojai, gautų atitinkamą informaciją ir jiems būtų teikiamas reikiamo lygio mokymas, atitinkantis jų užduotis bei pareigas, ir jiems būtų nurodyta informuoti prašytojus, kam ir kaip pateikti tarptautinės apsaugos prašymus.

2. Valstybės narės užtikrina, kad tarptautinės apsaugos paprašęs asmuo turėtų veiksmingą galimybę prašymą pateikti kuo greičiau. Kai prašytojas nepateikia savo prašymo, valstybės narės gali atitinkamai taikyti 28 straipsnį.

3. Nedarant poveikio 2 daliai, valstybės narės gali reikalauti, kad tarptautinės apsaugos prašymai būtų pateikti asmeniškai ir (arba) nurodytoje vietoje.

4. Nepaisant 3 dalies, laikoma, kad tarptautinės apsaugos prašymas yra pateiktas, kai atitinkamos valstybės narės kompetentingos institucijos gauna prašytojo pateiktą blanką arba oficialų pranešimą, kai tai numatyta nacionalinėje teisėje.

5. Jeigu dėl vienu metu didelio trečiosios šalies piliečių arba asmenų be pilietybės [dėl didelio trečiosios šalies piliečių arba asmenų be pilietybės vienu metu] prašomos tarptautinės apsaugos skaičiaus praktiškai labai sunku laikytis 1 dalyje nustatyto termino, valstybės narės gali numatyti, kad tas terminas pratęsiamas iki 10 darbo dienų.“

9. Šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „[v]alstybės narės užtikrina, kad kiekvienas veiksnus suaugęs asmuo turėtų teisę prašyti tarptautinės apsaugos savo vardu“.

10. Šios direktyvos 31 straipsnio „Nagrinėjimo procedūra“ 8 dalyje nurodyta:

„Valstybės narės gali nustatyti, kad nagrinėjimo procedūra pagal II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas gali būti paspartinta ir (arba) pagal 43 straipsnį vykdoma pasienyje arba tranzito zonose, jeigu:

<…>

h) prašytojas neteisėtai atvyko į valstybės narės teritoriją arba neteisėtai joje išbuvo ilgesnį laiką ir be rimtos priežasties nepranešė apie save institucijoms arba neatidėliodamas nepaprašė tarptautinės apsaugos, esant tokioms jo atvykimo aplinkybėms; arba

<…>“

11. Šios direktyvos 43 straipsnyje „Pasienio procedūros“ nustatyta:

„1. Pagal II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas valstybės narės gali numatyti procedūras, siekdamos priimti sprendimus valstybių narių pasienyje arba tranzito zonose dėl:

a) tokiose vietose pateikto prašymo priimtinumo pagal 33 straipsnį; ir (arba)

b) prašymo esmės vykdant procedūrą pagal 31 straipsnio 8 dalį.

2. Valstybės narės užtikrina, kad sprendimas pagal 1 dalyje numatytas procedūras būtų priimtas per pagrįstą laikotarpį. Jeigu sprendimas nebuvo priimtas per keturias savaites, prašytojui turi būti leista atvykti į valstybės narės teritoriją, kad jo prašymas galėtų būtų nagrinėjamas pagal kitas šios direktyvos nuostatas.

3. Kai atvyksta didelė trečiosios šalies piliečių arba asmenų be pilietybės grupė ir pateikia tarptautinės apsaugos prašymus pasienyje arba tranzito zonoje, ir dėl to 1 dalies nuostatų taikymas tampa praktiškai neįmanomas, tos procedūros gali taip pat būti taikomos tuo atveju ir iki to laiko, kol šie trečiosios šalies piliečiai arba asmenys be pilietybės yra normaliai apgyvendinti vietovėse, esančiose arti pasienio arba tranzito zonos.“

2. Priėmimo direktyva

12. Priėmimo direktyvos 8 straipsnio „Sulaikymas“ 2 ir 3 dalyse nustatyta:

„2. Įrodžiusios, kad tai būtina, ir kiekvieną atvejį vertindamos individualiai, valstybės narės gali sulaikyti prašytoją, jeigu neįmanoma veiksmingai taikyti kitų švelnesnių alternatyvių priemonių.

3. Prašytoją galima sulaikyti tik šiais atvejais:

<…>

c) siekiant procedūros metu priimti sprendimą dėl prašytojo teisės atvykti į teritoriją;

<…>

e) kai tai būtina nacionaliniam saugumui arba viešajai tvarkai užtikrinti;

<…>“

C. Lietuvos teisė

1. Užsieniečių įstatymas

13. Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (2021 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. XIV-816 redakcija) (TAR, 2021, Nr. 2021-27706; toliau – Užsieniečių įstatymas) 2 straipsnio 20 dalyje nustatyta, kad prieglobsčio prašytojas yra užsienietis, kuris šio įstatymo nustatyta tvarka pateikė prašymą suteikti prieglobstį ir dėl kurio dar nėra priimta galutinio sprendimo.

14. Užsieniečių įstatymo X^2 skyriuje reglamentuojamas šio įstatymo taikymas, kai yra įvesta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat paskelbta ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio.

15. Šio skyriaus 140^{12} straipsnio 1 dalyje nustatyta: „Užsieniečio prašymas suteikti prieglobstį gali būti pateiktas: 1) pasienio kontrolės punktuose ar tranzito zonose – [Valstybės sienos apsaugos tarnybai prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, toliau – VSAT]; 2) Lietuvos Respublikos teritorijoje, kai į Lietuvos Respubliką užsienietis atvyko teisėtai, – Migracijos departamentui; 3) užsienio valstybėje – per užsienio reikalų ministro nurodytas Lietuvos Respublikos diplomatines atstovybes ar konsulines įstaigas“. Šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „[u]žsieniečio prašymas suteikti prieglobstį, teikiamas nesilaikant šio straipsnio 1 dalyje nurodytos tvarkos, nepriimamas, paaiškinant [prašytojui] prašymo suteikti prieglobstį pateikimo tvarką“. Taip pat šioje nuostatoje numatyta, kad VSAT, atsižvelgusi į užsieniečio pažeidžiamumą ar kitas individualias aplinkybes, gali priimti užsieniečio, neteisėtai kirtusio Lietuvos Respublikos valstybės sieną, prašymą suteikti prieglobstį[7].

16. Užsieniečių įstatymo 140^{17} straipsnio, reglamentuojančio prieglobsčio prašytojo sulaikymo pagrindus įvedus karo padėtį ar nepaprastąją padėtį ir paskelbus ekstremaliąją situaciją dėl masinio užsieniečių antplūdžio, 2 punkte nustatyta, kad prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas, kai jis į Lietuvos Respublikos teritoriją atvyko neteisėtai kirsdamas šios valstybės narės sieną.

2. Aprašas

17. 2016 m. vasario 24 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 1V-131 patvirtinto Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo (2021 m. liepos 27 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymo Nr. 1V-626 redakcija; toliau – Aprašas) 22 punkte nustatyta, kad „[p]rašymas suteikti prieglobstį laikomas pateiktu, kai užsienietis jį pateikia [Užsieniečių įstatymo] 67 straipsnio 1 dalyje nurodytai valstybės institucijai ar įstaigai <…>, laikydamasis to paties straipsnio 2 dalyje nustatytų reikalavimų. Neteisėtai kirtus Lietuvos Respublikos valstybės sieną, prašymas suteikti prieglobstį privalo būti pateiktas nedelsiant. Nuo prašymo suteikti prieglobstį pateikimo momento jį pateikęs asmuo naudojasi prieglobsčio prašytojams numatytomis teisėmis ir garantijomis“.

[7] Nuo 2021 m. rugpjūčio 10 d. iki 2022 m. sausio 1 d. šios nuostatos buvo įtvirtintos Užsieniečių įstatymo (2021 m. rugpjūčio 10 d. Įstatymo Nr. XIV-515 redakcija) 67 straipsnio 1^1 ir 1^2 dalyse. Atsižvelgiant į faktinių aplinkybių pagrindinėje byloje laikotarpį, abu šie straipsniai taikytini *ratione temporis*. Vis dėlto toliau nurodysiu tik minėtą 140^{12} straipsnį.

18. Aprašo 23 punkte nustatyta, kad jeigu prašymas suteikti prieglobstį pateikiamas Užsieniečių įstatymo 67 straipsnio 1 dalyje nenurodytai institucijai arba nesilaikant to paties straipsnio 2 dalyje ar Aprašo 22 punkte nustatytų reikalavimų, toks prašymas ne vėliau kaip per 2 darbo dienas nuo momento, kai yra nustatoma, kad institucijos gautas prašymas yra prašymas suteikti prieglobstį, grąžinamas užsieniečiui, jį informuojant apie prašymų suteikti prieglobstį pateikimo tvarką.

III. Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

19. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir bylos medžiagos matyti, kad 2021 m. liepos 2 d. Lietuvos Respublikoje buvo paskelbta „valstybės lygio ekstremalioji situacija visoje šalyje dėl masinio užsieniečių antplūdžio“. Ją paskelbus, 2021 m. lapkričio 10 d. dalyje Lietuvos teritorijos buvo įvesta „nepaprastoji padėtis“[8]. Šiuo paskelbimu ir įvedimu siekta reaguoti į masinį ir staigų migrantų antplūdį prie Lietuvos ir Baltarusijos sienos.

20. Vėliau trečiosios šalies pilietis MA neteisėtai atvyko į Lietuvą iš Baltarusijos. 2021 m. lapkričio 17 d. vykdant kontrolę jis kartu su dar 21 trečiosios šalies piliečiu buvo sulaikytas Lenkijos teritorijoje, kai mikroautobusu išvyko iš Lietuvos teritorijos. Suinteresuotasis asmuo Lenkijos sienos apsaugos pareigūnams negalėjo pateikti reikiamų kelionės dokumentų, vizų arba leidimų būti Lietuvoje ar apskritai Europos Sąjungoje. Todėl jis buvo sulaikytas.

21. 2021 m. lapkričio 19 d. MA buvo perduotas VSAT pareigūnams. Ši tarnyba, pirma, suinteresuotąjį asmenį sulaikė ne ilgiau nei 48 valandoms ir, antra, kreipėsi į Alytaus apylinkės teismo Alytaus rūmus (Lietuva) (toliau – pirmosios instancijos teismas) su teikimu dėl sulaikymo daugiau nei 48 valandoms, kol bus nustatyta MA teisinė padėtis, bet ne ilgiau nei šešiems mėnesiams.

22. Grįsdama šį teikimą VSAT, be kita ko, nurodė, kad nėra jokių duomenų apie MA vykimą per valstybės sienas. Taip pat ši tarnyba pabrėžė, kad suinteresuotasis asmuo į Lietuvą atvyko ir joje yra neteisėtai, neturi gyvenamosios vietos, šeiminių, socialinių, ekonominių ar kitų ryšių ir lėšų pragyventi šioje valstybėje. Todėl, VSAT nuomone, buvo pagrindas manyti, kad, MA nesulaikius, jis gali pasislėpti, kad išvengtų galimo išsiuntimo.

23. Per pirmosios instancijos teisme vykusį teismo posėdį MA pareiškė norą pasinaudoti tarptautine apsauga. Todėl remdamasis Užsieniečių įstatymo 2 straipsnio 18^4 ir 20 dalimis ir atsižvelgdamas į Sprendimą *Ministerio Fiscal (Institucija, galinti gauti tarptautinės apsaugos prašymą)*[9] šis teismas suinteresuotąjį asmenį laikė prieglobsčio prašytoju. Vis dėlto jis nusprendė, kad jį reikia sulaikyti remiantis Užsieniečių įstatymo 113 straipsnio 4 dalies 2 punkte[10] nurodytu pagrindu. Atsižvelgiant, be kita ko, į tai, kad MA neteisėtai atvyko į Lietuvą ir kad, remiantis jo paties parodymais, jis siekė išvykti į Vokietiją, buvo pagrindas manyti, kad, suinteresuotojo asmens nesulaikius, jis gali pasislėpti, kad išvengtų grąžinimo į trečiąją šalį ar išsiuntimo iš Lietuvos.

8 Iš Lietuvos vyriausybės pastabų matyti, kad nepaprastoji padėtis buvo įvesta nuo 2021 m. lapkričio 10 d. iki 2022 m. sausio 14 d. įskaitytinai, o „ekstremaliosios situacijos“ režimas galioja iki šiol.

9 2020 m. birželio 25 d. sprendimas (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495; toliau – Sprendimas *Ministerio Fiscal*).

10 Pagal šią nuostatą prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas, siekiant išsiaiškinti motyvus, kuriais grindžiamas jo prašymas (kai ši informacija negali būti gauta kitaip), ir jeigu, įvertinus tam tikrose šio įstatymo nuostatose nurodytas aplinkybes, yra pagrindas manyti, kad suinteresuotasis asmuo gali pasislėpti, siekdamas išvengti grąžinimo į trečiąją valstybę ar išsiuntimo iš Lietuvos.

24. Taigi 2021 m. lapkričio 20 d. sprendimu pirmosios instancijos teismas nurodė sulaikyti MA apgyvendinant jį VSAT centre, kol bus priimtas sprendimas dėl jo teisinės padėties Lietuvoje, bet ne ilgiau nei trims mėnesiams, t. y. iki 2022 m. vasario 18 d.

25. Paskui MA dėl šio teismo sprendimo pateikė apeliacinį skundą Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme. Anot MA, pirmosios instancijos teismas neteisingai paskyrė griežčiausią priemonę, kuri viršija tai, kas būtina. MA prašė jam taikyti alternatyvią sulaikymui priemonę, t. y. įpareigojimą nustatytu laiku periodiškai atvykti į VSAT.

26. Atsiliepime į apeliacinį skundą VSAT pabrėžė, kad atvykęs iš Baltarusijos į Lietuvą MA nesikreipė į nacionalines institucijas ir tęsė kelionę, neteisėtai kirsdamas Lenkijos sieną. Šiuo klausimu suinteresuotasis asmuo nurodė, kad sumokėjo kitam asmeniui, kad jį nuvežtų į Vokietiją per Lenkiją. Per apklausą šioje tarnyboje MA nuo pradžių vengė tiesiogiai atsakyti į jam užduodamus klausimus, pateikdamas tik abstrakčius atsakymus. Toks elgesys nėra tinkamas bendradarbiavimas. Todėl VSAT teigė, kad, pritaikius suinteresuotojo asmens prašomą alternatyvią sulaikymui priemonę, egzistuoja didelė tikimybė, kad jis pasislėps dar nepriėmus sprendimo dėl jo teisinės padėties.

27. Per pirmąjį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme vykusį teismo posėdį MA pakartojo tarptautinės apsaugos prašymą ir nurodė, kad 2021 m. lapkričio 20 d. tokį prašymą raštu jau pateikė nenustatytam VSAT pareigūnui, tačiau neturi duomenų dėl tolesnio prašymo likimo. Tuomet šios tarnybos atstovas nurodė, kad nėra duomenų apie registruotą MA prieglobsčio prašymą, nes toks prašymas nebuvo pateiktas vadovaujantis Lietuvoje galiojančiu teisiniu reguliavimu. Vis dėlto šis atstovas to teismo prašė įpareigoti kompetentingą instituciją, t. y. Migracijos departamentą, priimti MA prašymą nagrinėti.

28. 2022 m. sausio 24 d. MA raštu pateikė tarptautinės apsaugos prašymą VSAT, jį ši tarnyba perdavė Migracijos departamentui. 2022 m. sausio 27 d. pastaroji institucija grąžino šį prašymą, nes, pirma, jis pateiktas nesilaikant Užsieniečių įstatymo 140[12] straipsnio 1 dalies, taip pat Aprašo 22 ir 23 punktų nuostatų, antra, jis nebuvo pateiktas nedelsiant.

29. Per 2022 m. vasario 1 d. prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme vykusį atnaujinto bylos nagrinėjimo posėdį VSAT atstovas ir MA atstovė šio teismo prašė įpareigoti Migracijos departamentą išnagrinėti suinteresuotojo asmens tarptautinės apsaugos prašymą.

30. Šiomis aplinkybėmis Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pirmiausia nusprendė laikinai nustatyti MA padėtį ir skirti jam „alternatyvią sulaikymui“ priemonę, t. y. „apgyvendinimą [VSAT] ar kitoje tam pritaikytoje vietoje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje“, galiojusią iki 2022 m. vasario 18 d. Be to, šis teismas pažymėjo, kad MA yra „tarptautinės apsaugos akivaizdžiai siekiantis asmuo“, todėl įpareigojo Migracijos departamentą jo negrąžinti į trečiąją šalį ar neišsiųsti iš Lietuvos, kol pagrindinėje byloje bus priimtas galutinis sprendimas. Galiausiai tas teismas nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar [Procedūrų direktyvos] 7 straipsnio 1 dalis, siejant ją su [Direktyvos 2011/95/ES] dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų[11] 4 straipsnio 1 dalimi, turėtų būti aiškintina,

[11] 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 337, 2011, p. 9).

kaip draudžianti tokias nacionalines teisės normas, kurios taikytinos nagrinėjamoje byloje, pagal kurias, esant įvestai karo padėčiai, nepaprastajai padėčiai ar dėl masinio užsieniečių antplūdžio paskelbtai ekstremaliajai situacijai, neteisėtai į valstybės narės teritoriją patekusiam ir joje neteisėtai esančiam užsieniečiui iš esmės nesudaroma galimybė pateikti tarptautinės apsaugos prašymo?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar [Priėmimo direktyvos] 8 straipsnio 2 ir 3 dalys aiškintinos kaip draudžiančios tokį nacionalinį teisinį reglamentavimą, pagal kurį, esant įvestai karo padėčiai, nepaprastajai padėčiai ar dėl masinio užsieniečių antplūdžio paskelbtai ekstremaliajai situacijai, prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikomas vien todėl, kad jis į Lietuvos Respublikos teritoriją atvyko neteisėtai kirsdamas Lietuvos Respublikos valstybės sieną?“

IV. Procesas Teisingumo Teisme

31. 2022 m. vasario 4 d. Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2022 m. vasario 2 d. prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

32. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat prašė nagrinėti šį prašymą taikant Teisingumo Teismo procedūros reglamento 107 straipsnyje nustatytą prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą.

33. Grįsdamas šį prašymą tas teismas pabrėžė, kad nuo 2021 m. lapkričio 17 d. iki 2022 m. vasario 2 d. MA buvo sulaikytas, o nuo pastarosios datos iki 2022 m. vasario 18 d. jam skirta „apgyvendinimo [VSAT] ar kitoje tam pritaikytoje vietoje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje“ priemonė [12].

34. 2022 m. vasario 21 d. Teisingumo Teismo pirmoji kolegija nusprendė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui išsiųsti prašymą pateikti paaiškinimų dėl MA padėties po 2022 m. vasario 18 d. Atsakydamas šis teismas patikslino, kad nuo 2022 m. vasario 11 d. suinteresuotajam asmeniui taikoma nauja priemonė, t. y. apgyvendinimas VSAT centre, iš kurio jis neturi teisės išeiti be leidimo, kol bus priimtas sprendimas dėl jo teisinės padėties Lietuvoje, bet ne ilgiau kaip tris mėnesius, t. y. iki 2022 m. gegužės 11 d.

35. Atsižvelgdama į šį atsakymą 2022 m. kovo 3 d. Teisingumo Teismo pirmoji kolegija nusprendė tenkinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo prašymą nagrinėti bylą pagal prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą.

36. MA, Lietuvos vyriausybė ir Europos Komisija pateikė rašytines pastabas Teisingumo Teisme. Šiai vyriausybei ir Komisijai taip pat buvo atstovaujama per 2022 m. balandžio 7 d. vykusį teismo posėdį.

[12] Žr. šios išvados 24 ir 30 punktus.

V. Analizė

37. Pagrindinėje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nuspręsti dėl sulaikymo teisėtumo ir pagrįstumo. Ši priemonė skirta trečiosios šalies piliečiui MA, neteisėtai atvykusiam iš Baltarusijos į Lietuvą [13].

38. Siekdamas nuspręsti dėl tos priemonės tas teismas *pirmiausia* turi nustatyti, ar atitinkamam piliečiui taikomos tarptautinės apsaugos prašytojams galiojančios taisyklės, be kita ko, dėl sulaikymo suteiktinos garantijos, suderintos Procedūrų ir Priėmimo direktyvose.

39. Šiomis aplinkybėmis tas teismas abejoja dėl Lietuvos teisės nuostatos, t. y. Užsieniečių įstatymo 140^{12} straipsnio, suderinamumo su Sąjungos teise. Kaip nurodžiau įvade, ši nuostata ypatinga tuo, kad taikoma tik kai yra įvesta „karo padėtis“ ar „nepaprastoji padėtis“ arba paskelbta „valstybės lygio ekstremalioji situacija visoje šalyje dėl masinio užsieniečių antplūdžio“, t. y. esant situacijoms, kai tam tikru mastu bendrųjų teisės normų taikymas laikinai sustabdomas ar ribojamas, kad Lietuvos valstybė galėtų užtikrinti viešąją tvarką ir vidaus saugumą nagrinėjamomis „išimtinėmis aplinkybėmis“. Šiuo atveju klostantis faktinėms aplinkybėms tiek „nepaprastosios padėties“, tiek „ekstremaliosios situacijos“ režimas įgyvendintas Lietuvoje siekiant atremti migrantų „masinį antplūdį“ prie šios valstybės sienos su Baltarusija.

40. Šiomis sąlygomis Užsieniečių įstatymo 140^{12} straipsnis pakeitė bendrąsias teisės normas, reglamentuojančias trečiųjų šalių piliečių galimybės pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūromis tvarką Lietuvoje, ir taip tą tvarką sugriežtino. Priešingai, nei pagal Lietuvos teisę leidžiama „įprastu“ metu, iš esmės šiame straipsnyje numatyta, kad trečiosios šalies pilietis iš principo negali tinkamai pateikti tarptautinės apsaugos prašymo Lietuvos teritorijoje, jeigu į ją atvyko neteisėtai, nepaisant to, kad jis, kaip ir MA, kelis kartus pareiškė norą, kad jam tokia apsauga būtų suteikta.

41. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar tai gali būti suderinama su Sąjungos teise. Pateikdamas *pirmąjį klausimą* jis Teisingumo Teismo prašo nurodyti, ar pagal Procedūrų direktyvą [14] draudžiama tokias pasekmes sukelianti nacionalinės teisės nuostata.

42. Darant prielaidą, kad taip yra ir kad trečiosios šalies piliečiui, kaip antai MA, atsižvelgiant į jo pareikštą norą gauti tarptautinę apsaugą, taikytinos prieglobsčio prašytojams taikomos normos, *paskesniame etape* prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės nuodugniai įvertinti tam asmeniui skirtą sulaikymą, atsižvelgdamas į šioje srityje Procedūrų ir Priėmimo direktyvose numatytas garantijas.

43. Šiuo aspektu tas teismas abejoja, ar su šiomis direktyvomis suderinama Užsieniečių įstatymo antroji nuostata, t. y. 140^{17} straipsnio 2 punktas. Lietuvoje ši nuostata taip pat taikoma dėl pirma nurodytų įvestos „nepaprastosios padėties“ ir paskelbtos „ekstremaliosios situacijos“. Šiomis

[13] Vartodamas šią formuluotę turiu omenyje tai, kad MA kirto Lietuvos ir Baltarusijos sieną, nesilaikydamas Šengeno sienų kodekso 6 straipsnio 1 dalyje išvardytų atvykimo sąlygų. Be to, atrodo, suinteresuotojo asmens sienos kirtimas „neleistinas“, kaip tai suprantama pagal to kodekso 5 straipsnio 3 dalį, t. y. ne nustatytuose sienos perėjimo punktuose ir ne nustatytomis jų darbo valandomis (žr. šios išvados 20 ir 22 punktus).

[14] Nors pirmajame klausime prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo Direktyvos 2011/95 4 straipsnio 1 dalį, šiame straipsnyje nurodytos tarptautinės apsaugos prašymą pagrindžiančios aplinkybės, todėl jame nereglamentuojamas tas klausimas. Tačiau, kaip toliau išsamiau paaiškinsiu, šiuo klausimu reikšmingos tam tikros Procedūrų direktyvos nuostatos.

aplinkybėmis ta nuostata taikoma kartu su įprastomis tarptautinės apsaugos prašytojų sulaikymą reglamentuojančiomis normomis [15] ir ji taip pat sugriežtino požiūrį, kurį galima taikyti neteisėtai į Lietuvos teritoriją atvykusiems asmenims.

44. Nors „įprastu“ metu Lietuvoje prieglobsčio paprašęs trečiosios šalies pilietis negali būti sulaikytas vien todėl, kad neteisėtai kirto šios valstybės sieną, „neįprastu“ metu tai leidžiama pagal Užsieniečių įstatymo 140^{17} straipsnio 2 punktą.

45. Taigi nacionalinis teismas taip pat abejoja, ar tai gali būti suderinama su Sąjungos teise. Todėl pateikdamas *antrąjį klausimą* šis teismas Teisingumo Teismo prašo nuspręsti, ar pagal Priėmimo direktyvos normas draudžiama tokia nacionalinės teisės nuostata.

46. Siekdamas kuo didesnio aiškumo, analizę suskirstysiu į dvi dalis. *Pirma*, paaiškinsiu, kodėl tokios teisės nuostatos, kaip Užsieniečių įstatymo 140^{12} straipsnis ir 140^{17} straipsnio 2 punktas, nesuderinamos su Procedūrų ir Priėmimo direktyvomis, nepaisant to, kad šios nuostatos taikomos tik „išimtinėmis aplinkybėmis“ ir siekiant jas įveikti (B ir C skyriai). *Antra*, išnagrinėsiu, ar (ir prireikus kiek) valstybė narė, remdamasi Sąjungos pirmine teise, gali nukrypti nuo šių direktyvų, kad užtikrintų viešąją tvarką ir vidaus saugumą tokiomis aplinkybėmis (D skyrius). Prieš tai išnagrinėsiu prejudicinių klausimų priimtinumą (A skyrius).

A. Dėl prejudicinių klausimų priimtinumo

47. Nors formaliai Lietuvos vyriausybė nepateikė nepriimtinumu grindžiamo prieštaravimo, šiuo klausimu ji nurodė du argumentus.

48. *Pirma*, ši vyriausybė leido suprasti, kad antrasis klausimas nuo pat pradžių nėra reikšmingas pagrindinei bylai išnagrinėti, nes pirmosios instancijos teismas nurodė sulaikyti MA, remdamasis ne Užsieniečių įstatymo 140^{17} straipsnio 2 punktu, o šio įstatymo 113 straipsnio 4 dalies 2 punktu dėl grėsmės, kad jis pasislėps [16].

49. Manau, priešingai, antrasis klausimas tikrai reikšmingas pagrindinei bylai išnagrinėti. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškino, kad turi nuspręsti dėl pradinio sprendimo skirti MA sulaikymą teisėtumo ir pagrįstumo. Taigi reikia patikrinti ne tik tai, ar buvo šiam sprendimui teisinis pagrindas, bet ir tai, ar jis buvo tikslingas. Tokiomis aplinkybėmis tai, kad pirmosios instancijos teismas rėmėsi grėsme, kad suinteresuotasis asmuo pasislėps, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, regis, netrukdo atsižvelgti į kitus teisinius pagrindus, galinčius pagrįsti tą sprendimą. Beje, šis teismas pabrėžė, kad atsakymas į šį klausimą jam leis „nedviprasmiškai ir aiškiai nuspręsti dėl [MA] taikytino <…> konkretaus sulaikymo pagrindo ar alternatyvios sulaikym[ui] priemonės taikymo“.

50. *Antra*, Lietuvos vyriausybė leido suprasti, kad bet kuriuo atveju nebereikia atsakyti į prejudicinius klausimus. Dėl pirmojo klausimo per teismo posėdį ši vyriausybė nurodė, kad 2022 m. kovo 18 d. Migracijos departamentas užregistravo MA tarptautinės apsaugos prašymą, o dabar nagrinėja jo pagrįstumą. Dėl antrojo klausimo ta vyriausybė pabrėžė, kad MA šiuo metu

[15] Įtvirtintomis, be kita ko, Užsieniečių įstatymo 113 straipsnio 4 dalyje.

[16] Žr. šios išvados 23 punktą.

nesulaikytas, nes 2021 m. lapkričio 20 d. pirmosios instancijos teismo skirtas sulaikymas 2022 m. vasario 2 d. pakeistas „alternatyvia sulaikymui“ priemone, kurios taikymas pratęstas iki 2022 m. gegužės 11 d.[17].

51. Manau, kad tebereikia atsakyti į pateiktus klausimus.

52. Šiuo klausimu, kaip suprantu nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, siekdamas nuspręsti dėl iš pradžių MA skirto sulaikymo, nacionalinis teismas turės, be kita ko, vadovautis data, kai ši priemonė skirta. Vadinasi, *pirma*, net jeigu suinteresuotojo asmens tarptautinės apsaugos prašymą Migracijos departamentas galiausiai užregistravo 2022 m. kovo 18 d. (beje, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šios informacijos nepatvirtino), pagrindinės bylos dalykas išlieka ir pirmasis klausimas tebėra reikšmingas jai išnagrinėti. Telieka išsiaiškinti, ar MA turėjo būti taikomos prieglobsčio prašytojams taikytinos normos, be kita ko, reglamentuojančios sulaikymą, nuo 2021 m. lapkričio 20 d., kai buvo skirta ginčijama priemonė ir suinteresuotasis asmuo pirmą kartą pareiškė norą pasinaudoti tarptautine apsauga[18].

53. *Antra*, dėl tos pačios priežasties tai, kad iš pradžių MA skirtas sulaikymas vėliau buvo pakeistas „alternatyvia sulaikymui“ priemone, nepaneigia antrojo klausimo reikšmingumo. Be to, dėl vėlesnio pirmosios priemonės panaikinimo neišnyksta jos jau sukeltos pasekmės. MA buvo nelaisvėje bent nuo 2021 m. lapkričio 20 d. iki 2022 m. vasario 2 d. Taigi jis tebėra suinteresuotas, kad teismas konstatuotų galimą šios priemonės neteisėtumą. Tokia išvada jis galėtų remtis ateityje kaip reikalavimo atlyginti žalą pagrindu[19].

B. Dėl galimybės pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra pagal Procedūrų direktyvą (pirmojo klausimo pirma dalis)

54. Kaip nurodžiau, Užsieniečių įstatymo 140[12] straipsnyje nustatyta „išimtinė“ tarptautinės apsaugos prašymų pateikimo tvarka Lietuvoje, taikoma reaguojant į pirma minėtą „masinį antplūdį“. Manau, šiame analizės etape tikslinga išsamiau apibūdinti jos veikimą ir pasekmes.

55. Pagal šią nuostatą trečiosios šalies pilietis tokį prašymą gali pateikti tik, pirma, pasienio kontrolės punktuose ar tranzito zonose – VSAT arba, antra, Lietuvos Respublikos teritorijoje, *kai į ją jis atvyko teisėtai*, – Migracijos departamentui, arba, trečia, užsienio valstybėje – per Lietuvos Respublikos diplomatines atstovybes ar konsulines įstaigas.

56. Pagal Lietuvos teisę toks prašymas laikomas tinkamai pateiktu tik jeigu tai padaryta laikantis šioje nuostatoje nurodytų reikalavimų[20]. Tuomet prireikus atitinkamas pilietis laikomas prieglobsčio prašytoju, kaip ši sąvoka apibrėžta Užsieniečių įstatymo 2 straipsnio 20 dalyje[21], ir jis turi šio statuso teikiamas teises ir garantijas[22].

17 Žr. šios išvados 30 ir 34 punktus.

18 Žr. šios išvados 23 punktą.

19 Be to, MA teigia, kad jam skirta „alternatyvi sulaikymui“ priemonė faktiškai yra sulaikymas. Tiek, kiek nurodyta, išlieka reikšmingas ir antrasis klausimas (žr. šios išvados 84–88 punktus).

20 Taip pat žr. Aprašo 22 punkto pirmą sakinį.

21 Žr. šios išvados 13 punktą.

22 Taip pat žr. Aprašo 22 punkto trečią sakinį.

57. Atvirkščiai, jeigu trečiosios šalies pilietis nesilaiko aptariamų reikalavimų, pagal Užsieniečių įstatymo 140[12] straipsnio 2 dalį jo prašymas nepriimamas nagrinėti (išskyrus išimtį[23]) ir grąžinamas suinteresuotajam asmeniui[24].

58. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad trečiųjų šalių piliečiai, neatitinkantys atvykimo į Šengeno erdvę sąlygų, praktiškai gali tinkamai prašyti prieglobsčio Lietuvoje tik iš užsienio arba prie šios valstybės sienos. Šie piliečiai to negali daryti (išskyrus išimtį) Lietuvos teritorijoje, jeigu į ją neteisėtai atvyko. Jeigu jie mėgina tai daryti, iš esmės nacionalinės valdžios institucijos nenagrinėja jų prašymo, todėl jie nelaikomi prieglobsčio prašytojais.

59. Šiuo atveju MA mėgino, regis, keturis kartus prašyti tarptautinės apsaugos Lietuvos teritorijoje po to, kai į ją neteisėtai atvyko[25]. Bent vienas iš jo rašytinių prašymų buvo perduotas kompetentingai Lietuvos institucijai, t. y. Migracijos departamentui, kuri atsisakė nagrinėti šį prašymą, nes jis buvo pateiktas ne pagal Užsieniečių įstatymo 140[12] straipsnio 1 dalyje nustatytus reikalavimus[26]. Taigi, anot prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, pagal šio įstatymo 2 straipsnio 20 dalį MA neturėtų būti laikomas prieglobsčio prašytoju[27].

60. Kaip MA ir Komisija, manau, kad tokia galimybės pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra tvarka ir jos pasekmės nesuderinamos su Procedūrų direktyvos nuostatomis.

61. *Visų pirma* šiuo klausimu reikia priminti, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją kiekvienas trečiosios šalies pilietis ar asmuo be pilietybės[28] turi teisę prašyti tarptautinės apsaugos valstybės narės teritorijoje pagal šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalį, siejamą su jos 3 straipsnio 1 dalimi. Tai yra Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 18 straipsnyje garantuojamos teisės į prieglobstį sukonkretinimas[29].

62. Remiantis šia jurisprudencija pagal nurodytas nuostatas toks pilietis gali įgyvendinti savo teisę į prieglobstį ne tik prie valstybės narės sienos ar tranzito zonose, bet ir šios valstybės teritorijoje, net jeigu joje yra neteisėtai[30]. Pagal analogiją tai pasakytina ir tuo atveju, kai toks pilietis į šią teritoriją atvyksta neteisėtai.

63. Kitos Procedūrų direktyvos nuostatos patvirtina šį aiškinimą. Pirmiausia tai, kad trečiosios šalies pilietis į priimančiosios valstybės narės teritoriją neteisėtai atvyko ir joje neteisėtai išbuvo ilgesnį laiką, nenurodyta tarp prieglobsčio prašymų nepriimtinumo pagrindų, išsamiai išvardytų šios direktyvos 33 straipsnio 2 dalyje. Be to, pagal tos direktyvos 31 straipsnio 8 dalies h punktą,

23 Ši išimtis bus aptariama šios išvados 78 punkte.

24 Taip pat žr. Aprašo 23 punktą.

25 Žr. šios išvados 23 ir 27 bei 28 punktus.

26 Šis atsisakymas taip pat buvo grindžiamas tuo, kad MA nepateikė prašymo nedelsdamas po to, kai neteisėtai kirto valstybės sieną. Šis aspektas bus nagrinėjamas šios išvados 33 išnašoje.

27 Analizės sumetimais situaciją supaprastinsiu. Iš tikrųjų MA teisinės padėties klausimas kelia painiavą nacionaliniu lygiu: pirmosios instancijos teismas ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas jį laiko prieglobsčio prašytoju (žr. šios išvados 23 ir 30 punktus); VSAT iš pradžių atsisakė priimti jo prašymą, kol galiausiai, atrodo, pasinaudojusi 78 punkte aptariama diskrecija pastarojo teismo prašė nurodyti Migracijos departamentui jį nagrinėti (žr. 27 punktą); galiausiai, nors tas departamentas grąžino MA prašymą (žr. 28 punktą), pagaliau nusprendė jį nagrinėti (žr. 51 punktą). Akivaizdu, kad visos šios institucijos nevienodai aiškino nacionalinę teisę ar Sąjungos teisę.

28 Patogumo sumetimais toliau šioje išvadoje nurodysiu tik trečiosios šalies piliečius.

29 Žr., be kita ko, 2021 m. lapkričio 16 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Prieglobsčio prašytojams teikiamos pagalbos kriminalizavimas)* (C-821/19, EU:C:2021:930, 132 ir 136 punktai, taip pat nurodyta jurisprudencija).

30 Žr. būtent 2021 m. lapkričio 16 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Prieglobsčio prašytojams teikiamos pagalbos kriminalizavimas)* (C-821/19, EU:C:2021:930, 136 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

kaip patikslinsiu toliau [31], tam tikrais atvejais [32] nacionalinės valdžios institucijos tokiomis aplinkybėmis pateiktą prašymą gali nagrinėti pagal paspartintą procedūrą arba taikyti specialią procedūrą, o tam neišvengiamai reikia prieš tai jį priimti nagrinėti.

64. *Antra*, primenu, jog tam, kad trečiosios šalies piliečiai galėtų įgyvendinti jiems taip garantuotą teisę prašyti prieglobsčio, valstybės narės savo teritorijoje turi užtikrinti jiems galimybę veiksmingai, lengvai ir greitai pasinaudoti šios apsaugos suteikimo procedūra.

65. Šiuo klausimu Procedūrų direktyvos 6 straipsnio 1–4 dalyse išskiriami atvejai, kai, *pirma*, trečiosios šalies pilietis „prašo“ prieglobsčio ir, *antra*, kai šį prašymą „pateikia“. Sąjungos teisės aktų leidėjas taip siekė aiškiai atskirti du etapus, t. y. *pirmiausia* tokio piliečio noro pasinaudoti tarptautine apsauga neformalų pareiškimą, *paskui* – formalų prašymo pateikimą šiuo tikslu.

66. Dėl *pirmojo etapo* iš šio straipsnio 1 dalies matyti, kad trečiosios šalies pilietis „prašo“ tarptautinės apsaugos, kai kuriuo nors būdu pareiškia norą pasinaudoti tokia apsauga „kompetentingai pagal nacionalinę teisę tokius prašymus registruoti institucijai“ ar „kitai institucijai“, su kuria jam gali tekti bendrauti atvykstant, kaip antai „policijai, sienos apsaugos tarnybai, imigracijos tarnyboms ir sulaikymo įstaigos darbuotojams“ [33].

67. Šiuo aspektu pabrėžiu, kad vadovaujantis šios išvados 62 punkte pateiktais paaiškinimais į valstybės narės teritoriją neteisėtai atvykęs arba neteisėtai joje esantis trečiosios šalies pilietis, kaip antai MA, gali „prašyti“ tarptautinės apsaugos, nors galbūt jis yra sulaikytas pagal vadinamojoje Grąžinimo direktyvoje numatytą išsiuntimo procedūrą [34]. Kaip nurodžiau pirmesniame punkte, ši nuostata apima būtent „sulaikymo įstaigos darbuotojus“, kuriems, kaip „kitoms institucijoms“, toks pilietis gali tinkamai pareikšti norą pasinaudoti tokia apsauga. Be to, Teisingumo Teismas jau konstatavo, kad trečiosios šalies pilietis gali „prašyti“ prieglobsčio teisme, į kurį kreiptasi dėl jo sulaikymo teisėtumo ir kuris taip pat turi būti laikomas tokia „kita institucija“ [35].

68. Jeigu trečiosios šalies pilietis, kaip antai MA, taip pareiškė savo norą pasinaudoti tarptautine apsauga tokioms „institucijoms“, kaip VSAT ir pirmosios instancijos teismas, jos negali ignoruoti šios aplinkybės, remdamosi tuo, kad nebuvo laikytasi nacionalinėje teisėje nustatytų prieglobsčio prašymo pateikimo (t. y. primenu, formalaus pateikimo) reikalavimų. Priešingai, jos turi atsižvelgti į tam tikras to pasekmes.

31 Žr. šios išvados 129 punktą.

32 T. y. kai atitinkamas asmuo be svarios priežasties nepranešė apie save institucijoms arba neatidėliodamas nepaprašė tarptautinės apsaugos, esant tokioms jo atvykimo aplinkybėms. Taigi, nors, priešingai, nei nusprendė Migracijos departamentas (žr. šios išvados 28 punktą), dėl tokių aplinkybių suinteresuotasis asmuo nepraranda teisės prašyti prieglobsčio (dėl pavėluotų prašymų priimtinumo taip pat žr. Procedūrų direktyvos 10 straipsnio 1 dalį), jos gali turėti pasekmių tam, kaip nacionalinės valdžios institucijos nagrinės jo prašymą (taip pat žr. šios išvados 129 punktą).

33 Žr. Procedūrų direktyvos 27 konstatuojamąją dalį ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 97 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

34 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98, toliau – Grąžinimo direktyva). Iš tikrųjų neteisėtai atvykusio į valstybės narės teritoriją ir neturinčio leidimo gyventi šalyje trečiosios šalies piliečio buvimas joje yra „neteisėtas buvimas“, kaip tai suprantama pagal šią direktyvą. Taigi iš esmės turi būti vykdomas jo išsiuntimo procesas pagal tą direktyvą.

35 Žr. Sprendimą *Ministerio Fiscal* (59–68 punktai). Šiuo atveju pirmosios instancijos teismas tai tinkamai nurodė (žr. šios išvados 23 punktą).

69. *Pirmiausia* nuo to momento, kai šis pilietis „paprašė“ tarptautinės apsaugos, nacionalinės valdžios institucijos jį turi laikyti „prašytoju“, kaip tai suprantama pagal Procedūrų direktyvos 2 straipsnio c punktą ir Priėmimo direktyvos 2 straipsnio b punktą[36], ir jis turi galėti naudotis visomis šiose direktyvose[37] numatytomis šio statuso teikiamomis teisėmis ir garantijomis. Konkrečiai kalbant, kol pirmoji instancija priims sprendimą dėl šio prašymo, tas pilietis, nors į priimančiosios valstybės narės teritoriją neteisėtai atvyko ar neteisėtai joje buvo ilgesnį laiką, neturi ar nebeturi būti laikomas neteisėtai esančiu joje, todėl jam neturi būti taikomos neteisėtiems migrantams taikytinos normos, be kita ko, Grąžinimo direktyva. Pagal Procedūrų direktyvos 9 straipsnio 1 dalį jam suteikiama teisė likti šioje valstybėje šį laikotarpį[38]. Be to, jo sulaikymas ar prireikus tolesnis sulaikymo taikymas turi atitikti šioje srityje Procedūrų ir Priėmimo direktyvose nustatytas normas.

70. Iš to matyti, kad, priešingai, nei, atrodo, numatyta Užsieniečių įstatymo 2 straipsnio 20 dalyje, nacionalinės valdžios institucijos negali formaliai vertinti to statuso ir leisti naudotis jo teikiamomis teisėmis ir garantijomis tik asmenims, pateikusiems prašymą pagal nacionalinės teisės reikalavimus, antraip šios teisės ir garantijos netektų esminės dalies veiksmingumo.

71. *Be to*, siekdamos užtikrinti, kad atitinkamas trečiosios šalies pilietis galėtų veiksmingai naudotis Procedūrų ir Priėmimo direktyvose numatytomis teisėmis ir garantijomis, nacionalinės valdžios institucijos per labai trumpą pirmosios direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje[39] nustatytą laikotarpį turi užregistruoti šį pilietį kaip „prašytoją“ atitinkamose duomenų bazėse[40].

72. *Galiausiai* pagal Procedūrų direktyvos 6 straipsnio 2 dalį tokiam piliečiui turi būti suteikta veiksminga galimybė „pateikti“ prašymą, t. y. kaip nurodžiau šios išvados 65 punkte, jį formaliai pateikti kuo greičiau.

73. Dėl *antrojo etapo*, rodančio galimybės pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra etapo pabaigą ir paties prašymo nagrinėjimo etapo pradžią[41], iš šios direktyvos 6 straipsnio 4 dalies matyti, jog iš esmės reikalaujama, kad atitinkamas trečiosios šalies pilietis užpildytų šiuo tikslu numatytą blanką. Be to, pagal šio straipsnio 3 dalį valstybės narės gali reikalauti, kad šis blankas būtų pateiktas asmeniškai ir (arba) nurodytoje vietoje.

74. Kaip teigia Lietuvos vyriausybė, iš esmės Lietuvos Respublika savo nacionalinėje teisėje galėjo įtvirtinti Užsieniečių įstatymo 140^{12} straipsnio 1 dalį, pagal kurią reikalaujama, kad trečiosios šalies piliečiai prašymus suteikti prieglobstį pateiktų nustatytose vietose ir paskirtoms institucijoms.

75. Vis dėlto valstybės narės negali pasinaudoti pagal Procedūrų direktyvos 6 straipsnio 3 dalį joms teikiama galimybe taip, kad praktiškai šiems piliečiams ar tik tam tikriems iš jų būtų kliūčių pateikti prašymą „kuo greičiau“ arba juo labiau taip, kad jie to visiškai negalėtų padaryti. Priešingu atveju būtų paneigtas šios direktyvos tikslas užtikrinti galimybę veiksmingai, lengvai ir greitai

36 Pagal šias nuostatas „prašytojas“ apibrėžiamas kaip „tarptautinės apsaugos pasiprašęs trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, dėl kurio dar nepriimtas galutinis sprendimas“.

37 Žr. Procedūrų direktyvos 27 konstatuojamąją dalį ir, be kita ko, 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 100 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

38 Žr. Grąžinimo direktyvos 9 konstatuojamąją dalį ir Sprendimą *Ministerio Fiscal* (99 punktas).

39 Iš esmės šioje nuostatoje nurodyta, kad valstybės narės prašymą turi registruoti ne vėliau kaip per tris arba šešias darbo dienas nuo „prašymo“ dienos, atsižvelgiant į tai, ar prašyta kompetentingos pagal nacionalinę teisę tokius prašymus registruoti institucijos, ar „kitos institucijos“.

40 Žr. Procedūrų direktyvos 27 konstatuojamąją dalį.

41 Žr. Procedūrų direktyvos 31 straipsnio 3 dalį ir 2021 m. lapkričio 16 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Prieglobsčio prašytojams teikiamos pagalbos kriminalizavimas)* (C-821/19, EU:C:2021:930, 81 punktas).

pasinaudoti šios apsaugos suteikimo procedūra ir labai pakenkta teisės prašyti prieglobsčio, kuri pagal šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalį suteikiama kiekvienam trečiosios šalies piliečiui, veiksmingumui [42].

76. Kaip tvirtina MA ir Komisija, regis, Užsieniečių įstatymo 140[12] straipsnio 1 dalis šiuo aspektu kelia problemų. Vadovaujantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo aiškinimu, toks pilietis, kaip MA, neteisėtai atvykęs į Lietuvos teritoriją ir joje sulaikytas, neturi veiksmingos galimybės pateikti prašymo pagal šioje nuostatoje keliamus reikalavimus: pirma, iš esmės jis neturi teisės to padaryti Lietuvos teritorijoje; antra, šiuo tikslu faktiškai jis negali atvykti ir prie šios valstybės sienos, į tranzito zoną arba į tos valstybės ambasadą ar konsulatą užsienyje.

77. Dėl šio aspekto, be to, ką jau nurodžiau šios išvados 75 punkte, pabrėžiu, kad tarptautinės apsaugos prašytojo sulaikymas, jeigu jis atitinka Procedūrų ir Priėmimo direktyvose numatytas taisykles, pagal pirmosios direktyvos 6 straipsnio 2 dalį negali būti kliūtis suinteresuotajam asmeniui pasinaudoti galimybe pateikti prašymą ir taip įgyvendinti teisę prašyti prieglobsčio [43]. Priešingai, šioje direktyvoje numatyta įvairių garantijų, skirtų palengvinti galimybei pasinaudoti šios apsaugos suteikimo procedūra sulaikymo įstaigose [44]. Taigi, kaip per teismo posėdį tvirtino Komisija, pagal šio straipsnio 3 dalį valstybių narių nustatyta prašymų pateikimo tvarka tokioje situacijoje atsidūrusiam prašytojui turi suteikti galimybę tai padaryti.

78. Priešingai, nei tvirtina Lietuvos vyriausybė, šiuo atžvilgiu nepakanka pagal Užsieniečių įstatymo 140[12] straipsnio 2 dalį VSAT suteiktos diskrecijos išimtiniais atvejais priimti neteisėtai į Lietuvos teritoriją atvykusio trečiosios šalies piliečio tarptautinės apsaugos prašymą, atsižvelgiant į jo pažeidžiamumą ar kitas individualias aplinkybes, be kita ko, kai jis sulaikytas viename iš šios tarnybos centrų. Pagal Procedūrų direktyvos 6 straipsnio 2 dalį ir 7 straipsnio 1 dalį visi tokioje situacijoje atsidūrę trečiųjų šalių piliečiai – o ne tik tam tikri iš jų – turi turėti galimybę prašyti tokios apsaugos ir šiuo tikslu pateikti prašymą kuo greičiau [45].

79. *Galiausiai* patikslinu, kad pagal Procedūrų direktyvą valstybei narei neleidžiama nevykdyti pirma aptartų pareigų, kai jos, kaip Lietuvos Respublikos, pasienyje vyksta trečiųjų šalių piliečių „masinis antplūdis“.

80. Nors pagal šią direktyvą tokiomis aplinkybėmis nacionalinės valdžios institucijos gali visų pirma pratęsti prieglobsčio prašymų registravimo [46] ir nagrinėjimo [47] terminus, pagal ją šioms institucijoms neleidžiama teisiškai ar faktiškai iš tam tikrų trečiųjų šalių piliečių atimti galimybės veiksmingai pasinaudoti šios apsaugos suteikimo procedūra.

42 Šiuo klausimu pabrėžiu, kad, jeigu prašytojas nepateikia prašymo, iš esmės valstybės narės gali taikyti Procedūrų direktyvos 28 straipsnį, todėl nuspręsti, kad jis netiesiogiai jo atsisakė.

43 Šiuo klausimu žr. 2003 m. balandžio 16 d. 837-ajame ministrų pavaduotojų posėdyje priimtos Ministrų Komiteto rekomendacijos valstybėms narėms REC(2003)5 dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo priemonių 8 punktą ir 1996 m. birželio 25 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo *Amuur prieš Prancūziją*, CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 43 punktą.

44 Žr. Procedūrų direktyvos 8 straipsnio 1 dalį.

45 Lietuvos vyriausybė taip pat tvirtina, kad neteisėtai į Lietuvos teritoriją atvykęs trečiosios šalies pilietis, kaip nustatyta Sprendime *Ministerio Fiscal*, taip pat gali prašyti tarptautinės apsaugos už jo sulaikymą atsakingo teismo. Prireikus toks prašymas perduodamas kompetenciją jį užregistruoti turinčiai institucijai, paskui prašytojas turi veiksmingą galimybę jį pateikti, tuomet jis nagrinėjamas. Beje, taip buvo padaryta pagrindinėje byloje (žr. šios išvados 50 punktą). Atsakydama į Teisingumo Teismo klausimus ši vyriausybė paaiškino, kad šiuo atveju tai yra vienas iš prieglobsčio prašymo būdų, kuris, nors nenumatytas Užsieniečių įstatymo 140[12] straipsnyje, pagal jį nedraudžiamas. Vis dėlto, be to, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kitaip aiškino tą straipsnį, paprasčiausiai pažymiu, kad valstybė narė neužtikrina galimybės veiksmingai, lengvai ir greitai pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra, jeigu tam tikri piliečiai turi kreiptis į teismą, kad galėtų prašyti tokios apsaugos.

46 Žr. Procedūrų direktyvos 6 straipsnio 5 dalį, pagal kurią šį terminą galima pratęsti iki 10 dienų.

47 Žr. Procedūrų direktyvos 31 straipsnio 3 dalies b punktą, pagal kurį šiomis aplinkybėmis leidžiama pratęsti įprastai taikomą šešių mėnesių terminą ne ilgesniam nei dar devynių mėnesių laikotarpiui.

81. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į pirmojo klausimo pirmą dalį atsakyti, kad nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią, išskyrus išimtį, trečiųjų šalių piliečiams neleidžiama pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra atitinkamos valstybės narės teritorijoje, jeigu į ją atvyko neteisėtai, nesuderinama su Procedūrų direktyvos 6 straipsnio 1 ir 2 dalimis ir 7 straipsnio 1 dalimi.

C. Dėl Priėmimo direktyvoje nustatytų prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindų (antrojo klausimo pirma dalis)

82. Iš pateiktos analizės matyti, kad trečiosios šalies pilietis, kaip antai MA, nuo to momento, kai institucijos, šiuo atveju VSAT ar pirmosios instancijos teismo, „paprašė“ prieglobsčio, kol bus priimtas galutinis sprendimas dėl šio prašymo, turi būti laikomas „prašytoju“, kaip tai suprantama pagal Procedūrų ir Priėmimo direktyvas. Tai, be kita ko, reiškia, kad jis gali būti sulaikytas ar toliau laikomas sulaikytas tik vadovaujantis šią sritį reglamentuojančių tų direktyvų normomis.

83. Toliau reikia išnagrinėti antrojo klausimo pirmą dalį ir nustatyti, ar tokia nacionalinės teisės nuostata, kaip Užsieniečių įstatymo 140[17] straipsnio 2 punktas, pagal kurį leidžiama sulaikyti prieglobsčio prašytoją vien todėl, kad jis neteisėtai kirto valstybės sieną, suderinama su tomis direktyvomis (2 skirsnis). Mano nuomone, pirma reikia pateikti patikslinimų dėl sąvokos „sulaikymas“ (1 skirsnis).

1. Dėl sąvokos „sulaikymas“

84. Kaip suprantu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas antrąjį klausimą pateikė tik dėl pirmosios instancijos teismo 2021 m. lapkričio 20 d. sprendimu MA skirto sulaikymo teisėtumo ir pagrįstumo vertinimo.

85. Taigi Teisingumo Teisme MA teigė, kad 2022 m. vasario 2 d. jam skirta pakaitinė priemonė, t. y. „apgyvendinimas VSAT <…> nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje“, nors Lietuvos teisėje laikoma alternatyvia sulaikymui[48], iš tiesų yra faktinis sulaikymas.

86. Jeigu taip yra iš tikrųjų, manau, ši antroji priemonė taip pat turės būti vertinama atsižvelgiant į Procedūrų ir Priėmimo direktyvose sulaikymą reglamentuojančias normas. Šių normų taikymo sritį lemia ne tam tikros priemonės kvalifikavimas pagal nacionalinę teisę, o tai, ar ji atitinka antrosios direktyvos 2 straipsnio h punkte pateiktą autonomišką „sulaikymo“ apibrėžtį.

87. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į šią apibrėžtį, nusprendė, kad toks „sulaikymas“ yra prievartos priemonė, dėl kurios „prašytojas netenka judėjimo laisvės ir kuria jis atskiriamas nuo likusių gyventojų, įpareigojant nuolat likti ribotoje ir uždaroje teritorijoje“[49]. Šiuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės patikrinti, ar „apgyvendinimas VSAT“ atitinka šiuos kriterijus.

[48] Šiuo klausimu žr. Priėmimo direktyvos 8 straipsnio 4 dalį.

[49] 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 223 punktas).

88. Vis dėlto manau, kad tikslinga jam pateikti šiuo klausimu naudingų paaiškinimų. Iš esmės iš to teismo pateiktų paaiškinimų, atrodo, matyti, kad „teritorija“, kurioje suinteresuotasis asmuo turi nuolat būti, yra tik apgyvendinimo centrui priklausanti teritorija, iš kurios jis negali išvykti be leidimo, be to, per Teisingumo Teisme vykusį posėdį tai pratvirtino Lietuvos vyriausybė. Taigi ši teritorija „ribota ir uždara“. Be to, MA, regis, „atskiriamas nuo likusių gyventojų“, nes turi labai ribotą galimybę palaikyti ryšius su išoriniu pasauliu. Taigi atrodo, kad dėl aptariamos priemonės jis netenka judėjimo laisvės, todėl tai yra „sulaikymas“, kaip tai suprantama pagal Procedūrų ir Priėmimo direktyvas, tačiau tai turi patikrinti nacionalinis teismas [50].

2. Dėl nagrinėjamos (-ų) sulaikymo priemonės (-ių) teisėtumo

89. Po šių patikslinimų reikia priminti, kad Procedūrų ir Priėmimo direktyvose reglamentuojama nacionalinių valdžios institucijų galimybė sulaikyti prieglobsčio prašytoją. Šiuo klausimu iš pirmosios direktyvos 26 straipsnio 1 dalies matyti, kad tokios priemonės priežastys ir sąlygos turi atitikti visų pirma antrosios direktyvos 8 straipsnį.

90. Šio 8 straipsnio 2 dalyje pabrėžiama, kad prieglobsčio prašytojų sulaikymas turi būti ne taisyklė, o išimtis. Pagal šią nuostatą toks prašytojas gali būti sulaikytas tik jeigu kiekvieną atvejį įvertinus individualiai paaiškėja, kad tai būtina, ir jeigu neįmanoma veiksmingai taikyti kitų švelnesnių priemonių. Be to, to straipsnio 3 dalyje išsamiai išvardyti [51] įvairūs tokią priemonę pateisinantys pagrindai.

91. Taigi Užsieniečių įstatymo 140^{17} straipsnio 2 punkte nustatyto sulaikymo pagrindo, t. y. neteisėto sienos kirtimo, *būtent tokio*, paprasčiausiai nėra Priėmimo direktyvos 8 straipsnio 3 dalyje. Priešingai, nei teigia Lietuvos vyriausybė, šis pagrindas taip pat *iš esmės* neatitinka nė vieno iš šioje nuostatoje išvardytų pagrindų.

92. Šiuo klausimu rašytinėse pastabose ši vyriausybė iš esmės tvirtina, kad Užsieniečių įstatymo 140^{17} straipsnio 2 punkte nurodytas pagrindas atitinka nurodytąjį Priėmimo direktyvos 8 straipsnio 3 dalies e punkte. Primenu, kad pagal šį punktą tarptautinės apsaugos prašytojas gali būti sulaikytas, „kai tai būtina nacionaliniam saugumui arba viešajai tvarkai užtikrinti“. Todėl, tos vyriausybės nuomone, galimybė sulaikyti neteisėtai valstybės sieną kirtusį prašytoją atitinka nacionalinio saugumo reikalavimus. Tai yra viena iš priemonių, kurių Lietuvos Respublika ėmėsi sienai su Baltarusija apsaugoti ir, konkrečiau kalbant, neteisėtam migrantų sienos kirtimui suvaldyti, atsižvelgdama į „masinį antplūdį“, su kuriuo dabar susiduria ši valstybė narė, ir taip užtikrinti vidaus saugumą jos teritorijoje ir visoje Šengeno erdvėje.

93. Mano nuomone, tai, kad asmuo atvyko kartu su migrantų srautu, kurį ši valstybė narė siekia suvaldyti, kad užtikrintų vidaus saugumą, plačiąja prasme suprantamą kaip „tvarka“, savo teritorijoje [52], nepateisina šio asmens sulaikymo remiantis Priėmimo direktyvos 8 straipsnio 3 dalies e punkte nurodytu pagrindu.

[50] Pagal analogiją žr. 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimą *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 226 ir 227 punktai). MA taip pat teigė, kad gyvenimo sąlygos aptariamame VSAT centre prilygsta nežmoniškam ar žeminamam elgesiui, kuris draudžiamas, be kita ko, pagal Chartijos 4 straipsnį ir 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 3 straipsnį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tai irgi turės patikrinti, atsižvelgdamas į reikšmingą jurisprudenciją (visų pirma žr. 2018 m. liepos 25 d. Sprendimą *Generalstaatsanwaltschaft (Kalinimo sąlygos Vengrijoje)* (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589)).

[51] Žr., be kita ko, Sprendimą *Ministerio Fiscal* (104 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[52] Dėl šios sampratos žr. šios išvados 100 ir paskesnius punktus.

94. Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją grėsmė „nacionaliniam saugumui“ arba „viešajai tvarkai“, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą, remiantis būtinybės reikalavimu, gali pateisinti prašytojo sulaikymą šiuo pagrindu tik su sąlyga, kad „dėl jo asmeninio elgesio kyla realus ir pakankamai didelis pavojus pagrindiniam visuomenės interesui arba atitinkamos valstybės narės vidiniam <…> saugumui“, pavyzdžiui, jeigu šis asmuo yra pavojingas nusikaltėlis. Šiuo atveju prašytojo sulaikymas leidžia „apsaugoti visuomenę nuo pavojaus, galinčio kilti dėl [jo] elgesio“ [53].

95. Taigi sulaikymui pagal to 8 straipsnio 3 dalies e punktą reikia įvertinti atitinkamo asmens pavojingumą, atsižvelgiant į kitus nei galimas neteisėtas sienos kirtimas veiksnius, nes šis pažeidimas savaime neapibūdina tokios grėsmės, kokia nurodyta pirmesniame punkte [54]. Atsižvelgiant į tai, nacionalinės valdžios institucijos negali net *preziumuoti*, kad kiekvienas neteisėtai į teritoriją atvykęs asmuo yra pavojingas [55]. Priešingai, prieš prašytojui taikydamos tokią priemonę jos turi turėti nuoseklių, objektyvių ir tikslių įrodymų, patvirtinančių šį pavojingumą [56].

96. Beje, per Teisingumo Teisme vykusį posėdį Lietuvos vyriausybė pripažino, kad šis 8 straipsnio 3 dalies e punktas apima tik vieną pirma aprašytą konkretų atvejį ir kad Užsieniečių įstatymo 140^{17} straipsnio 2 punktas faktiškai viršija tai, kas leidžiama pagal šią nuostatą [57] ar apskritai pagal Priėmimo direktyvą. Vis dėlto šiuo klausimu tokį peržengimą ji mėgino pagrįsti tuo, kad, siekiant veiksmingai reaguoti į „masinį antplūdį“, su kuriuo susiduria, nepakanka galimybės sulaikyti tik tokiu atveju. Šį aspektą nagrinėsiu šios išvados D skyriuje.

3. Tarpinė išvada

97. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į antrojo klausimo pirmą dalį atsakyti, kad nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią tarptautinės apsaugos prašytoją leidžiama sulaikyti vien todėl, kad jis neteisėtai kirto atitinkamos valstybės narės sieną, nesuderinama su Priėmimo direktyvos 8 straipsnio 3 dalimi.

D. Dėl galimybės nukrypti nuo Procedūrų ir Priėmimo direktyvų (abiejų klausimų antra dalis)

98. Pirmesniuose skyriuose nurodžiau, kodėl, mano nuomone, teisės nuostatos, kaip antai Užsieniečių įstatymo 140^{12} straipsnis ir 140^{17} straipsnio 2 punktas, nesuderinamos su Procedūrų ir Priėmimo direktyvomis. Taigi lieka išnagrinėti prejudicinių klausimų antrą dalį dėl to, ar valstybei narei turėtų būti leidžiama nukrypti nuo šių direktyvų taikant panašias nuostatas, kad užtikrintų viešąją tvarką ir vidaus saugumą tokiomis „išimtinėmis aplinkybėmis“, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje.

53 2016 m. vasario 15 d. Sprendimas *N.* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 55 ir 67 punktai).

54 Pagal analogiją žr. 2015 m. birželio 11 d. Sprendimą *Zh. ir O.* (C-554/13, EU:C:2015:377, 49, 50, 57 ir 61 punktai). Juo labiau tai pasakytina, kai atitinkamas asmuo į priimančiąją valstybę narę neteisėtai atvyko tik dėl tranzito į antrąją valstybę (žr. šio sprendimo 63 punktą).

55 Pagal analogiją žr. 2015 m. birželio 11 d. Sprendimą *Zh. ir O.* (C-554/13, EU:C:2015:377, 50 punktas).

56 Šiuo klausimu žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 172 punktas).

57 Tai patvirtina aplinkybė, kad ta nuostata Lietuvos teisėje jau atspindėta Užsieniečių įstatymo 113 straipsnio 4 dalies 5 punkte.

99. Pirmiausia priminsiu šios bylos kontekstą (1 skirsnis), paskui nagrinėsiu SESV nuostatas, pagal kurias valstybei narei teoriškai gali būti leidžiama nukrypti nuo Sąjungos teisės, remiantis viešąja tvarka ir vidaus saugumu (2 skirsnis), ir tokiai galimybei nukrypti taikomas sąlygas (3 skirsnis).

1. Dėl aptariamų „išimtinių aplinkybių“

100. Kaip nurodžiau šios išvados įvade, valstybės turi „neatimamą teisę“ tarptautinės teisės sistemoje suvereniai kontroliuoti užsieniečių atvykimą į joms priklausančią teritoriją ir buvimą joje [58]. Be to, valstybės narės, kurių sienos iš dalies sutampa su Šengeno erdvės išorės sienomis, kaip antai Lietuva, pagal Sąjungos teisę turi įsipareigojimų šioje srityje. Pagal Šengeno sienų kodeksą šios valstybės turi „saugoti“ atitinkamas sienas. Jos turi šias sienas kontroliuoti ir stebėti [59], taip pat imtis kitų priemonių, skirtų kovai su neteisėtu jų kirtimu [60].

101. Kaip nurodyta Šengeno sienų kodekso 6 konstatuojamojoje dalyje, šios erdvės išorės sienų kontrole suinteresuotos visos valstybės narės, panaikinusios vidaus sienų kontrolę. Išorės sienų kontrolė, be kita ko, padeda kovoti su neteisėta imigracija ir neleidžia kilti grėsmei vidaus saugumui ir viešajai tvarkai toje erdvėje.

102. Iš to, kas išdėstyta, mano nuomone, matyti, kad atitinkamų valstybių narių vykdoma Sąjungos išorės sienų apsauga priskiriama prie jų pareigos palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą ne tik savo teritorijoje, bet ir visoje Šengeno erdvėje.

103. Atsižvelgiant į tai, kaip Teisingumo Teisme tvirtino Lietuvos vyriausybė, migrantų „masinis antplūdis“ prie Lietuvos sienos su Baltarusija neginčytinai yra kritinė situacija. Dėl šio „antplūdžio“ drastiškai padaugėjo neteisėto Lietuvos sienos kirtimo atvejų [61]. Negalima pamiršti ir šios situacijos geopolitinio konteksto. Sąjungos institucijos, įskaitant Europos Parlamentą, Europos Vadovų Tarybą ir Komisiją [62], iš tikrųjų konstatavo, kad šį „masinį antplūdį“ organizavo Baltarusijos vyriausybė. Ji lėktuvais skraidino trečiųjų šalių piliečius iš jų kilmės šalių, paskui juos stūmė prie valstybių narių išorės sienų. Šios institucijos tuos veiksmus pavadino „naudoj[imusi] migrantais kaip priemone siek[iant] politinių tikslų“, t. y. „hibridiniu išpuoliu“, kuriuo siekiama destabilizuoti tiesiogiai susijusias valstybes nares ir visą Sąjungą.

104. Neturiu iš naujo nagrinėti šių politinio pobūdžio vertinimų. Paprasčiausiai pažymiu, kad Lietuva teisėtai galėjo nuspręsti, kad jos teritorijoje ir visoje Šengeno erdvėje kyla „nepaprasta“ grėsmė viešajai tvarkai ir vidaus saugumui.

105. Taigi Lietuvos institucijos galėjo nuspręsti, kad būtina sustiprinti Sąjungos išorės sienų apsaugą imantis laikinųjų priemonių susidarius nepaprastajai padėčiai šiam „masiniam“ migrantų antplūdžiui suvaldyti [63].

58 Žr., be kita ko, 2008 m. sausio 29 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo *Saadi prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, 64 punktą.

59 Visų pirma žr. Šengeno sienų kodekso 8 ir 13 straipsnius.

60 Žr., be kita ko, Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 3 dalį.

61 Lietuvos vyriausybė nurodė, kad nuo 2021 m. liepos 1 d. iki 2022 m. kovo 10 d. Lietuvos sieną neteisėtai kirto 3 695 trečiųjų šalių piliečiai.

62 Atitinkamai žr. 2021 m. spalio 7 d. Europos Parlamento rezoliucijos dėl padėties Baltarusijoje po vienus metus trukusių protestų ir jų smurtinio numalšinimo (2021/2881(RSP)) 16 punktą; 2021 m. spalio 21 d. ir 22 d. Europos Vadovų Tarybos susitikimo išvadų (EUCO 17/21) 19 punktą ir 2021 m. gruodžio 16 d. susitikimo išvadų (EUCO 22/21) 18 ir 21 punktus; *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*, Strasbūras, 2021 m. rugsėjo 15 d.

63 Žr. šios išvados 92 punktą.

106. Be to, šių institucijų vertinimą dėl tokių laikinųjų priemonių susidarius nepaprastajai padėčiai būtinumo, regis, palaikė Sąjungos institucijos. 2021 m. gruodžio 1 d. Komisija, remdamasi SESV 78 straipsnio 3 dalimi, pateikė Pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl laikinųjų priemonių, kurias Latvija, Lietuva ir Lenkija gali taikyti susidarius nepaprastajai padėčiai [64], t. y. priemonių, laikomų „būtinomis“, siekiant atremti „realią grėsmę <…> Sąjungos saugumui“, keliamą, be kita ko, Lietuvos patiriamo „hibridinio išpuolio“ [65], ir kurias dar nagrinėsiu. Be to, 2021 m. gruodžio 14 d. Komisija pateikė Pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl kovos su naudojimosi migrantais kaip įrankiais reiškiniu migracijos ir prieglobsčio srityje [66], kuriuo siekiama įtvirtinti daugumą pirmesniame pasiūlyme nurodytų priemonių [67]. Vis dėlto šie pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dar nepriimti.

2. Dėl nuostatų, leidžiančių nukrypti nuo Sąjungos teisės, remiantis viešąja tvarka ir vidaus saugumu

107. Vis dėlto, jeigu valstybė narė patvirtina laikinąsias priemones susidarius nepaprastajai padėčiai, siekdama teisėto tikslo užtikrinti viešąją tvarką ir vidaus saugumą „išimtinėmis aplinkybėmis“, tai nereiškia, kad joms netaikomas joks teisinis pagrindas. Jeigu tokios priemonės daro poveikį įprastam Sąjungos teisės taikymui, jos suderinamos su šia teise tik jeigu pagal ją galimos tokios leidžiančios nukrypti nuostatos [68].

108. Šiuo klausimu SESV 36, 45, 52, 65, 72, 346 ir 347 straipsniuose aiškiai nustatytos leidžiančios nukrypti nuostatos, taikytinos esant viešajai tvarkai ar vidaus saugumui pakenkti galinčioms situacijoms, be kita ko, „išimtinėmis aplinkybėmis“.

109. Įdomu tai, kad šioje byloje Lietuvos vyriausybė nesirėmė nė vienu iš šių straipsnių savo pozicijai pagrįsti. Taigi atsižvelgdamas į šios vyriausybės argumentų turinį ir Teisingumo Teisme vykusias diskusijas, manau, reikia išnagrinėti dvi leidžiančias nukrypti nuostatas.

110. *Pirmiausia* trumpai aptarsiu SESV 347 straipsnį dėl priemonių, kurių valstybei narei gali tekti imtis, be kita ko, įvykus „rimtiems viešąją tvarką trikdantiems vidaus neramumams“ ir „kilus karui ar atsiradus didelei, karo grėsmę keliančiai tarptautinei įtampai“.

111. Iki šiol Teisingumo Teismas niekada nėra aiškinęs šios „apsaugos išlygos“ taikymo sąlygų. Jis tik yra nurodęs, kad ši leidžianti nukrypti išlyga yra susijusi su „tikrai išskirtinėmis“ situacijomis [69]. Vis dėlto kai kurie generaliniai advokatai išsamiau nagrinėjo jos taikymo ribas.

64 COM(2021)752 *final* (toliau – pasiūlymas dėl Tarybos sprendimo).

65 Pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo aiškinamasis memorandumas, p. 1.

66 COM(2021)890 *final*.

67 Be to, tą pačią dieną Komisija pateikė Pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas [Šengeno sienų kodeksas] (COM(2021)891 *final*); juo, be kita ko, siekiama leisti valstybėms narėms greitai imtis veiksmų „naudojimosi migrantais kaip įrankiais“ atveju. Iš esmės šiame pasiūlyme numatyta, kad valstybės narės gali apriboti sienos perėjimo punktų skaičių ir sustiprinti sienų stebėjimą.

68 Šiuo klausimu žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 214 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

69 Žr. 1986 m. gegužės 15 d. Sprendimą *Johnston* (222/84, EU:C:1986:206, 27 punktas).

112. Iš jų analizės matyti, kad SESV pabaigoje esantis 347 straipsnis teoriškai leidžia nukrypti nuo visų šios Sutarties ir jos pagrindu priimtų normų [70]. Taigi, kaip per teismo posėdį teigė Lietuvos vyriausybė (vis dėlto, kartoju, ji aiškiai nesirėmė šiuo straipsniu), tame straipsnyje nurodytais atvejais valstybė narė, remdamasi šiuo pagrindu, teoriškai tam tikru mastu gali nukrypti nuo Procedūrų ir Priėmimo direktyvų [71].

113. Vis dėlto šiuo atveju nenagrinėjamos SESV 347 straipsnyje nurodytos ekstremalios aplinkybės. Konkrečiai kalbant, nors nenoriu sumenkinti Lietuvos pasienyje susidariusios situacijos sunkumo, manau, tokia situacija nėra šiame straipsnyje nurodyti „rimti viešąją tvarką trikdantys vidaus neramumai“. Tai, kad ši valstybė narė įvedė nepaprastąją padėtį dalyje savo teritorijos, savaime nėra lemiamas dalykas šiuo atžvilgiu, antraip to straipsnio taikymas kistų pagal tai, kokias tokios tvarkos taikymo sąlygas kiekviena valstybė narė nustato nacionalinėje teisėje. Manau, jog atsižvelgiant į tai, kad kiekviena leidžianti nukrypti nuostata turi būti aiškinama griežtai [72] ir kad tame pačiame SESV 347 straipsnyje nurodyti ir „vidaus neramumai“, ir karas, nagrinėjamos aplinkybės turi būti analogiško sunkumo lygio, t. y. turi būti tikros krizės, dėl kurių visiškai žlunga vidaus saugumas ir kyla didelis pavojus pačios valstybės egzistavimui [73].

114. *Antra*, nagrinėsiu SESV 72 straipsnį, kuris, atrodo, taip pat reikšmingas. Pagal šį straipsnį SESV trečiosios dalies V antraštinės dalies nuostatos dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės „neatleidžia valstybių narių nuo pareigos palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą“. Šiuo atveju Procedūrų ir Priėmimo direktyvos patenka į šio straipsnio taikymo sritį, nes jos priimtos remiantis šios V antraštinės dalies 78 straipsniu.

115. Teisingumo Teismas šį 72 straipsnį yra išaiškinęs keliuose sprendimuose. Jis nustatė principą, pagal kurį tas straipsnis yra leidžianti nukrypti nuostata, tam tikromis aplinkybėmis valstybei narei leidžianti nevykdyti tokiose direktyvose jai nustatytų įpareigojimų, nors iki šiol sistemingai atmesdavo šiuo klausimu valstybių narių pateiktus gynybos argumentus, nes jos netenkino šioje srityje keliamų sąlygų. Šias sąlygas nagrinėsiu kitame skirsnyje.

3. Dėl sąlygų, kurių valstybės narės turi paisyti, kad tokia leidžianti nukrypti nuostata būtų suderinama su SESV 72 straipsniu

116. Kadangi SESV 72 straipsnis, kaip kiekviena leidžianti nukrypti nuostata, turi būti aiškinamas griežtai, Teisingumo Teismas ne kartą nusprendė, kad pagal jį valstybėms narėms nesuteikiama teisės nukrypti nuo Sąjungos teisės nuostatų paprasčiausiai vien pasiremiant joms tenkančia atsakomybe už viešosios tvarkos palaikymą ir vidaus saugumo užtikrinimą [74]. Priešingai, jos turi tenkinti tam tikras sąlygas.

70 Žr. generalinio advokato M. Darmon išvadą byloje *Johnston* (222/84, nepaskelbta Rink., EU:C:1986:44, 5 punktas) ir generalinio advokato F. G. Jacobs išvadą byloje *Komisija / Graikija* (C-120/94, EU:C:1995:109, 46 punktas).

71 Vis dėlto net ir šiais atvejais yra ribos dėl tam tikrų pagrindinių teisių, nuo kurių negali būti nukrypstama (žr. šios išvados 138 ir 139 punktus).

72 Žr., be kita ko, 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 215 punktas).

73 Žr. generalinio advokato F. G. Jacobs išvadą byloje *Komisija / Graikija* (C-120/94, EU:C:1995:109, 47 punktas) ir generalinio advokato A. La Pergola išvadą byloje *Sirdar* (C-273/97, EU:C:1999:246, 21 punktas).

74 Žr., be kita ko, 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 215 punktas).

117. *Visų pirma* Teisingumo Teismas nusprendė, kad valstybė narė, nurodanti, jog taikytinas SESV 72 straipsnis, turi įrodyti būtinybę pasinaudoti šiame straipsnyje numatyta leidžiančia nukrypti nuostata, siekdama vykdyti atsakomybę šioje srityje [75].

118. *Be to*, manau, su būtinumo reikalavimu taikoma ir proporcingumo sąlyga *stricto sensu*. Nors ginčijamos nacionalinės priemonės būtinos, mano nuomone, pagal SESV 72 straipsnį jos nepateisinamos, jeigu jų keliami nepatogumai neproporcingi siekiamiems tikslams [76]. Šiuo aspektu pirmiausia reikia atsižvelgti į tų priemonių poveikį, be kita ko, Chartijoje įtvirtintoms pagrindinėms teisėms, kurių paisymą užtikrina Teisingumo Teismas [77].

119. *Galiausiai*, mano nuomone, šias materialines sąlygas papildo procesinė sąlyga. Atsižvelgdama į ESS 4 straipsnio 3 dalyje numatytą lojalaus bendradarbiavimo principą valstybė narė negali vienašališkai priimti laikinųjų nukrypstančių priemonių susidarius nepaprastajai padėčiai, prieš tai tinkamai nepasikonsultavusi su Sąjungos institucijomis ir kitomis valstybėmis narėmis ir nepaieškojusi bendro problemos sprendimo [78]. Jeigu prireikus Sąjunga pati patvirtina SESV 78 straipsnio 3 dalimi grindžiamas tokias bendras priemones, nuo to momento, manau, dėl šios priežasties nelieka jokios galimybės nukrypti pagal SESV 72 straipsnį.

120. Šiuo atveju Lietuvos Respublika, atrodo, įvykdė šią procesinę sąlygą [79], ir šiuo metu tokių bendrų priemonių nepatvirtinta. Tačiau, mano nuomone, Užsieniečių įstatymo 140^{12} straipsnis ir 140^{17} straipsnio 2 punktas netenkina nė vienos iš dviejų pirma išvardytų materialinių sąlygų, kaip paaiškinsiu kituose šio skirsnio punktuose.

a) Dėl būtinumo reikalavimo

121. Vertindamas, ar valstybei narei būtina nukrypti nuo Sąjungos teisės akto, kad konkrečiu atveju įvykdytų pareigas viešosios tvarkos ir vidaus saugumo srityje, Teisingumo Teismas remiasi ne tik atitinkamomis „išimtinėmis aplinkybėmis“, bet ir patikrina, ar atitinkamame teisės akte Sąjungos teisės aktų leidėjas numatė mechanizmus, leidžiančius valstybėms narėms jas veiksmingai įvykdyti [80].

122. Taigi, kad tenkintų šį būtinumo reikalavimą, valstybė narė, kuri remiasi SESV 72 straipsniu, turi įrodyti, kad nagrinėjamas Sąjungos teisės aktas, turint omenyje *jo turinį* arba *konkrečias jo įgyvendinimo sąlygas*, jai neleidžia įvykdyti aptariamų pareigų atitinkamomis aplinkybėmis [81].

123. Šiuo atveju Lietuvos vyriausybė iš esmės teigia, kad griežtai laikydamasi Procedūrų ir Priėmimo direktyvų ji negalėjo užtikrinti veiksmingo su viešąja tvarka ir vidaus saugumu susijusių pareigų vykdymo Sąjungos išorės sienų kontrolės srityje vykstant tokiam „masiniam

75 Žr., be kita ko, 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 216 punktas).

76 Pagal analogiją žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Centraal Israëlitisch Consistorie van België ir kt.* (C-336/19, EU:C:2020:1031, 64 punktas).

77 Pagal analogiją žr. 2019 m. gegužės 21 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufruktas)* (C-235/17, EU:C:2019:432, 64 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

78 Pažymiu, kad tokia procedūra aiškiai numatyta SESV 347 ir 348 straipsniuose, kai įgyvendinama pirmoji nuostata.

79 Šiuo klausimu pažymiu, kad Lietuvos Respublika pasikonsultavo su Europos partneriais ir paprašė Komisijos pasiūlyti SESV 78 straipsnio 3 dalimi grindžiamas laikinąsias priemones (žr. pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo aiškinamąjį memorandumą).

80 Šiuo klausimu žr. 2020 m. balandžio 2 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija, Vengrija ir Čekijos Respublika (Laikinas tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas)* (C-715/17, C-718/17 ir C-719/17, EU:C:2020:257, 171 punktas).

81 Žr. generalinio advokato P. Pikamäe išvadą byloje *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:493, 103 punktas).

antplūdžiui“, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje. Iš esmės šios vyriausybės argumentuose daroma nuoroda į šios išvados įvade nurodytą priešpriešą: viena vertus, prie šių sienų esančios valstybės narės įprastai turi užkirsti kelią Šengeno sienų kodekse numatytų atvykimo sąlygų neatitinkančių trečiųjų šalių piliečių sienos kirtimui[82], kita vertus, kai šie piliečiai prašo tarptautinės apsaugos, jie turi teisę likti šių valstybių teritorijoje, kol nagrinėjamas jų prašymas, todėl turi būti į ją įleidžiami neatsižvelgiant į šias sąlygas, jeigu dar nėra atvykę galbūt neteisėtai[83].

124. Anot Lietuvos vyriausybės, vykstant masiniam antplūdžiui tai lemia dažną piktnaudžiavimą, nes tik maža dalis migrantų yra sąžiningi pabėgėliai, o daugybė kitų pateikia prieglobsčio prašymus žinodami, kad jie akivaizdžiai nepagrįsti, vien tam, kad laikinai galėtų naudotis „prašytojo“ statuso teikiamomis garantijomis ar kad paprasčiausiai jiems būtų leista atvykti į Šengeno erdvę arba, jeigu joje jau neteisėtai yra, pavėlintų jų išsiuntimą.

125. Vis dėlto pažymiu, kad Procedūrų direktyvoje yra nuostata, kuria siekiama, kad valstybės narės galėtų užtikrinti Sąjungos išorės sienų kontrolę, paisydamos trečiųjų šalių piliečių teisės prašyti prieglobsčio, t. y. šios direktyvos 43 straipsnis.

126. Pagal šio straipsnio 1 dalį valstybės narės gali numatyti specialias procedūras, siekdamos pasienyje arba tranzito zonose priimti sprendimus dėl šiose vietose pateiktų prieglobsčio prašymų priimtinumo pagal Procedūrų direktyvos 33 straipsnį ir netgi dėl tokių prašymų esmės šios direktyvos 31 straipsnio 8 dalyje nurodytais atvejais, t. y. iš esmės tam tikrais atvejais, kai prašytojo elgesys ar teiginiai rodo, kad jo prašymas akivaizdžiai nepagrįstas ir juo piktnaudžiaujama. Vis dėlto pagal minėto 43 straipsnio 2 dalį tos specialios procedūros turi būti įvykdytos per pagrįstą laikotarpį, turint omenyje tai, kad, jeigu sprendimas nepriimtas per keturias savaites, valstybė narė atitinkamiems prašytojams turi suteikti teisę atvykti į jos teritoriją, o jų prašymas paskui turi būti nagrinėjamas pagal bendrųjų teisės normų reglamentuojamą procedūrą.

127. *Pirmiausia* šios procedūros valstybėms narėms suteikia galimybę atlikti tarptautinės apsaugos prašymų „pirminę atranką“ pasienyje arba tranzito zonoje prieš atitinkamiems piliečiams leidžiant atvykti į jų teritoriją. Taip tos valstybės gali neleisti atvykti asmenims, kurie, kaip nurodytieji Lietuvos vyriausybės, pateikia akivaizdžiai nepagrįstus prašymus ir jais piktnaudžiauja.

128. *Be to*, pagal Priėmimo direktyvos 8 straipsnio 3 dalies c punktą valstybės narės atitinkamus prašytojus gali sulaikyti pasienyje arba tranzito zonoje, kol vyksta šios specialios procedūros, jeigu tokia priemonė yra būtina, kaip nurodyta šio straipsnio 2 dalyje. Mano nuomone, taip yra, jeigu nacionalinės valdžios institucijos turi pagrįstų priežasčių manyti, kad laisvėje esantis prašytojas neturėdamas leidimo kirstų ar mėgintų kirsti atitinkamą sieną.

129. *Galiausiai* dėl neteisėtai valstybės sieną jau kirtusių trečiųjų šalių piliečių, atitinkamos valstybės narės teritorijoje prašančių prieglobsčio, primenu, kad pagal Procedūrų direktyvos 31 straipsnio 8 dalies h punktą kovodamos su galimu piktnaudžiavimu valstybės narės gali šioje nuostatoje nurodytais atvejais[84] paspartinti tokių prašymų nagrinėjimą, pasienyje taikydamos šios direktyvos 43 straipsnyje numatytą procedūrą. Taigi, atrodo, tokiais atvejais nacionalinės valdžios institucijos gali grąžinti atitinkamus asmenis į pasienį, kad būtų vykdoma ši procedūra. Prireikus

82 Žr. šios išvados 100 punktą.

83 Žr. šios išvados 69 punktą ir Procedūrų direktyvos 9 straipsnio 1 dalį.

84 T. y. primenu, kai atitinkamas asmuo be svarios priežasties nepranešė apie save institucijoms arba neatidėliodamas nepaprašė tarptautinės apsaugos, esant tokioms jo atvykimo aplinkybėms.

tai, kad jie į valstybės teritoriją pirmą kartą atvyko neteisėtai, mano nuomone, galėtų būti įrodymas, kad juos būtina sulaikyti, kol vyks ta procedūra, remiantis Priėmimo direktyvos 8 straipsnio 3 dalies c punktu.

130. Taigi, manau, negalima nuspręsti, kad Procedūrų ir Priėmimo direktyvų turinys savaime neleidžia valstybėms narėms prie Sąjungos išorės sienų vykdyti savo pareigų viešosios tvarkos ir vidaus saugumo srityje.

131. Dėl šiems teisės aktams taikomų *konkrečių įgyvendinimo sąlygų* galiu pripažinti, kad vykstant tokiam masiniam antplūdžiui, kaip nagrinėjamas šioje byloje, kuris, atrodo, yra ypatingo pobūdžio ir ypač didelis, specialias procedūras pasienyje vykdančioms valstybės narės institucijoms ypač sunku atlikti daugybės trečiųjų šalių piliečių vienu metu pateiktų prieglobsčio prašymų „pirminę atranką“ per Procedūrų direktyvos 43 straipsnio 2 dalyje numatytą keturių savaičių terminą. Nors tokiomis aplinkybėmis pagal šio straipsnio 3 dalį leidžiama tęsti tas procedūras pasibaigus šiam terminui, vis dėlto tai reiškia, kad visi atitinkami piliečiai turi būti įleisti į valstybės teritoriją, nesvarbu, ar sąžiningai naudojasi sistema, ar ja piktnaudžiauja [85]. Beje, net Komisija pasiūlyme dėl Tarybos sprendimo leidžia suprasti, kad Procedūrų direktyva nėra visiškai pritaikyta tokioms aplinkybėms.

132. Taigi galima pripažinti, kad, kol bus priimtas šis pasiūlymas, valstybei narei gali prireikti, remiantis SESV 72 straipsniu, nukrypti nuo tam tikrų Procedūrų direktyvos 43 straipsnio nuostatų. Manau, kad, kaip nurodyta tame pasiūlyme, valstybė narė galėtų plačiau taikyti pasienio procedūras ir numatyti, kad visi neteisėtai sieną kirtusių ar į sienos perėjimo punktus atvykusių, sulaikytų arba aptiktų netoli atitinkamos sienos trečiųjų šalių piliečių prieglobsčio prašymai nagrinėjami pagal tokias procedūras [86], ir šiuo tikslu pagrįstai nukrypti nuo šio straipsnio 2 dalyje nustatyto keturių savaičių termino, kad nacionalinės valdžios institucijos turėtų pakankamai laiko šiai prieglobsčio prašymų „pirminei atrankai“ atlikti [87].

133. Vis dėlto manau, kad valstybei narei nebūtina nukrypti nuo Procedūrų direktyvos 6 ir 7 straipsnių ir Priėmimo direktyvos 8 straipsnio įgyvendinant nacionalines nuostatas, kaip antai Užsieniečių įstatymo 140^{12} straipsnį ir 140^{17} straipsnio 2 punktą, kad galėtų veiksmingai įvykdyti pareigas viešosios tvarkos ir vidaus saugumo srityje vykstant migrantų „masiniam antplūdžiui“ jos pasienyje, nesvarbu, koks šio antplūdžio pobūdis ir dydis. Kaip paaiškinau, pirmosios direktyvos 43 straipsnyje numatytos specialios prieglobsčio prašymų nagrinėjimo pasienyje procedūros ir galimybė jas vykdant sulaikyti tam tikrus prašytojus pagal antrosios direktyvos 8 straipsnio 3 dalies c punktą leidžia suvaldyti tokią situaciją, prireikus imantis tam tikrų pakeitimų.

b) Dėl pagrindinių teisių paisymo

134. Nagrinėjant kiekvienos laikinosios nukrypstančios priemonės susidarius nepaprastajai padėčiai suderinamumą su Sąjungos teise negalima pamiršti atitinkamų asmenų pagrindinių teisių. Nors susiklosčius „išimtinėms aplinkybėms“ teoriškai šios teisės gali būti labiau ribojamos siekiant užtikrinti viešąją tvarką ir vidaus saugumą, *visų pirma* visada turi būti išsaugota šių teisių

[85] Nacionalinės valdžios institucijos gali tik apriboti šių prašytojų judėjimo laisvę, leisdamos judėti tik tos valstybės narės netoli pasienio esančiose zonose arba tranzito zonose pagal Priėmimo direktyvos 7 straipsnį.

[86] Žr. pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo 2 straipsnio 2 dalį.

[87] Pagal pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo 2 straipsnio 5 dalį leidimo atvykti į teritoriją suteikimo terminas gali būti pratęstas iki 16 savaičių.

ir šių reikalavimų pusiausvyra, *be to*, tam tikri ribojimai yra tokie dideli, kad jie niekada nepriimtini demokratinėje visuomenėje, ir *galiausiai* tam tikros teisės visiškai negali būti ribojamos, kad ir kokios būtų aplinkybės.

135. Manau, kad šiuo klausimu reikia atsižvelgti ne tik į Chartiją, bet ir į EŽTK, kurioje nustatytas minimalus apsaugos lygis, o jo Sąjunga negali sumažinti. Tai pasakytina ir apie Ženevos konvenciją. Nors Sąjunga nėra šios konvencijos susitariančioji šalis, pagal SESV 78 straipsnio 1 dalį ir Chartijos 18 straipsnį turi laikytis joje nustatytų taisyklių. Vadinasi, Teisingumo Teismas, aiškindamas SESV 72 straipsnį ir nuo Sąjungos teisės nukrypti leidžiančias nuostatas, kurios gali būti grindžiamos šiuo straipsniu, turi patikrinti, ar tas aiškinimas užtikrina pagal šią konvenciją garantuojamą apsaugos lygį [88].

1) Dėl aplinkybės, kad trečiosios šalies piliečiui neleidžiama pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra

136. *Visų pirma* tokia nuostata, kaip Užsieniečių įstatymo 140[12 straipsn]is, pagal kurį, išskyrus išimtį, trečiosios šalies piliečiui praktiškai neleidžiama pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra, jeigu į Lietuvos teritoriją atvyko neteisėtai, manau, nesuderinama su Chartijoje garantuojamomis pagrindinėmis teisėmis, net ir vykstant migrantų „masiniam antplūdžiui“.

137. *Pirma*, manau, kad tokia nuostata prieštarauja pačiai Chartijos 18 straipsnyje garantuojamai teisei į prieglobstį. Šiuo klausimu pažymiu, kad tokios teisės veiksmingumas priklauso nuo galimybės pasinaudoti šioje srityje nustatyta procedūra [89]. Žinoma, Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje [90] nustatytomis sąlygomis ta teisė gali būti ribojama. Vis dėlto, mano nuomone, jeigu trečiosios šalies piliečiui faktiškai trukdoma prašyti tarptautinės apsaugos, pakeičiama šios teisės „esmė“ [91].

138. *Antra*, atsisakymas priimti nagrinėti neteisėtai valstybės teritorijoje esančio trečiosios šalies piliečio pateiktą prieglobsčio prašymą prieštarautų ir Chartijos 19 straipsnio 2 dalyje nustatytam negrąžinimo principui.

139. Iš tikrųjų ši pagrindinė teisė, tiesiogiai siejama su Chartijos 4 straipsnyje ir EŽTK 3 straipsnyje nurodytu kankinimo ir nežmoniško ar žeminamo elgesio arba baudimo draudimu, negali būti ribojama. Bet kokiomis aplinkybėmis valstybėms narėms draudžiama išsiųsti, grąžinti ar išduoti asmenį, jeigu toje valstybėje jam kyla didelė tokio elgesio grėsmė [92].

88 Žr., be kita ko, 2019 m. gegužės 14 d. Sprendimą *M ir kt. (Pabėgėlio statuso panaikinimas)* (C-391/16, C-77/17 ir C-78/17, EU:C:2019:403, 74 ir 75 punktai).

89 Šiuo klausimu žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 102 punktas).

90 Pagal šią nuostatą bet koks šios Chartijos pripažintos teisės įgyvendinimo apribojimas galimas tik jeigu, pirma, „numatytas įstatymo“, antra, nekeičia šios teisės „esmės“ ir, trečia, atitinka proporcingumo principą.

91 Manau, kad tokį trukdymą reikia aiškiai atskirti nuo galimybės taikyti paspartintą prašymo nagrinėjimo procedūrą arba specialią procedūrą pasienyje.

92 Žr., be kita ko, 2019 m. gegužės 14 d. Sprendimą *M ir kt. (Pabėgėlio statuso panaikinimas)* (C-391/16, C-77/17 ir C-78/17, EU:C:2019:403, 94–96 punktai). Taip pat žr. EŽTK 15 straipsnio 1 dalį, pagal kurią kilus karui ar esant kitokiai nepaprastajai padėčiai, dėl kurių atsiranda grėsmė tautos gyvavimui, valstybės narės gali nukrypti nuo įsipareigojimų pagal šią konvenciją, bet šio straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad pagal ją neleidžiama nukrypti nuo įsipareigojimų pagal šios konvencijos 3 straipsnį.

140. Taigi valstybė narė negali atmesti šios grėsmės, todėl neįvykdo įsipareigojimų negrąžinimo srityje neteisėtai jos teritorijoje esančio trečiosios šalies piliečio atžvilgiu, jeigu prieš išsiųsdama suinteresuotąjį asmenį neišnagrinėja prašymo, kuriame jis konkrečiai teigia, kad bijo būti persekiojamas kilmės valstybėje [93].

141. Pateikto aiškinimo nepaneigia Lietuvos vyriausybės argumentas, kad iš esmės vykstant „masiniam antplūdžiui“ į valstybės teritoriją neteisėtai atvykstantis trečiosios šalies pilietis piktnaudžiauja, todėl netenka teisės prašyti prieglobsčio, ir kad negrąžinimo principas neturi būti laikomas absoliučiu esant tokiai situacijai.

142. *Pirma*, primenu, jog Ženevos konvencijos rengėjai pripažino, kad teise į prieglobstį besinaudojantiems pabėgėliams, įskaitant prieglobsčio prašytojus, kol nėra priimta sprendimo atmesti jų prašymą [94], dažnai tenka neteisėtai atvykti į valstybių, kuriose jie siekia apsaugos, teritoriją. Šie rengėjai ne tik neleido valstybėms iš šių asmenų atimti teisės prašyti prieglobsčio remiantis šiuo pagrindu, bet, priešingai, tos konvencijos 31 straipsnyje apribojo valstybių įgaliojimus bausti juos už neteisėtą atvykimą į jų teritoriją ar neteisėtą buvimą joje [95] (šį aspektą dar aptarsiu). *Antra*, įpareigojimai, kuriuos valstybės turi vykdyti laikydamosi Chartijos 19 straipsnio 2 dalyje garantuojamo negrąžinimo principo, taikomi neatsižvelgiant į atitinkamo asmens elgesį [96].

143. Lietuvos vyriausybės nurodytas Sprendimas *N.D. ir N.T. prieš Ispaniją* [97], mano nuomone, neįrodo priešingai. Šis sprendimas nesusijęs su negrąžinimo principu pagal EŽTK 3 straipsnį, be to, jis priimtas dėl labai specifinių aplinkybių, kai mėgindami patekti į Ispanijos teritoriją pareiškėjai dalyvavo grupiniame puolime, jėga stumdami sienos užtvarą, ir jos labai skiriasi nuo nagrinėjamų šioje byloje. Bet kuriuo atveju, net jeigu šį sprendimą reikia suprasti taip, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas nurodė, jog dėl prieglobsčio prašytojo neteisėto atvykimo į valstybės teritoriją vykstant masiniam migrantų antplūdžiui ši valstybė gali neatsižvelgti į jo prieglobsčio prašymą, o tuo labai abejoju, paprasčiausiai reikėtų daryti išvadą, kad pagal Sąjungos teisę, t. y. Chartijos 18 straipsnį ir 19 straipsnio 2 dalį, užtikrinama didesnė apsauga nei pagal EŽTK, kaip tai aiškiai leidžiama pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį.

2) Dėl galimybės sulaikyti prašytoją vien todėl, kad neteisėtai kirto valstybės sieną

144. *Antra*, tokia nuostata, kaip Užsieniečių įstatymo 140^{17} straipsnio 2 punktas, pagal kurį leidžiama prieglobsčio prašytoją sulaikyti vien todėl, kad jis neteisėtai kirto valstybės sieną, manau, taip pat neatitinka Chartijoje ir kituose reikšminguose dokumentuose garantuojamų pagrindinių teisių, net ir vykstant migrantų „masiniam antplūdžiui“.

93 2021 m. rugsėjo 27 d. Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro (UNHCR) pastabų dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimų projekto (Nr. 21-29207) 17 punktas.

94 Žr. 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. ir Nicholson, F. (red.) *La Protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Briuselis, 2008, p. 232–234.

95 UNHCR pastabų dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimų projekto, *op. cit.*, 11 ir 14 punktai ir juose nurodyti dokumentai. Be to, Sąjungos teisės aktų leidėjas jau numatė ne tokias kraštutines kovos su galimu piktnaudžiavimu šioje srityje priemones (žr. šios išvados 63 ir 129 punktus).

96 Žr. 2019 m. gegužės 14 d. Sprendimą *M ir kt. (Pabėgėlio statuso panaikinimas)* (C-391/16, C-77/17 ir C-78/17, EU:C:2019:403, 94 punktas).

97 2020 m. vasario 13 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimas, CE:ECHR:2020:0213JUD000867515. Šiame sprendime Europos Žmogaus Teisių Teismas nurodė, kad nukrypdama nuo EŽTK Protokole Nr. 4 numatyto kolektyvinio išsiuntimo draudimo principo Ispanija, neišnagrinėjusi konkrečių aplinkybių, galėjo išsiųsti neteisėtai kirsti sieną mėginusius migrantus, remdamasi, pirma, suinteresuotųjų asmenų elgesiu ir, antra, tuo, kad ši valstybė suteikė veiksmingas galimybes teisėtai atvykti (201, 218, 222 ir 231 punktai).

145. *Pirmiausia* šia nuostata, kurioje numatyta tokia sulaikymo priemonė, itin stipriai suvaržyta Chartijos 6 straipsnyje įtvirtinta teisė į laisvę. Šiuo klausimu primenu, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją, atsižvelgiant į šios pagrindinės teisės svarbą ir tokį didelį suvaržymą, šios teisės įgyvendinimo apribojimai galimi tik jeigu neviršija to, kas griežtai būtina [98].

146. Per teismo posėdį atsakydama į Teisingumo Teismo klausimą, kaip Užsieniečių įstatymo 140[17] straipsnio 2 punktas prisideda prie to, kas būtina viešajai tvarkai ir vidaus saugumui užtikrinti Lietuvos teritorijoje, ir koks konkretus pagal šią nuostatą taikomo sulaikymo tikslas, Lietuvos vyriausybė, be kita ko, paaiškino, kad, kai migrantams pavyksta neteisėtai atvykti į valstybės teritoriją, galimu jų sulaikymu siekiama užkirsti kelią neteisėtam antriniam judėjimui Šengeno erdvėje, antraip, šios vyriausybės teigimu, dauguma šių asmenų veikiausiai neliktų Lietuvoje ir tęstų kelionę į kitas valstybes nares.

147. Atsižvelgdamas į tai manau, kad tokia sulaikymo priemonė viršija tai, kas būtina viešajai tvarkai ir vidaus saugumui užtikrinti.

148. Žinoma, tai, kad prašytojas neteisėtai atvyko į valstybės teritoriją, tam tikrais atvejais gali būti grėsmės, kad jis galbūt pasislėps kitose valstybėse narėse, požymis. Jeigu šią grėsmę patvirtina kiti duomenys, dėl jos gali pagrįstai reikėti sulaikyti suinteresuotąjį asmenį tam tikram laikotarpiui, kaip, beje, leidžiama pagal Priėmimo direktyvos 8 straipsnio 3 dalies b punktą [99]. Tačiau, jeigu tokių duomenų nėra, vien neteisėtu atvykimu grindžiama sulaikymo priemonė yra savavališka [100].

149. *Be to*, tokia priemonė, kokia numatyta Užsieniečių įstatymo 140[17] straipsnio 2 punkte, manau, prieštarauja Ženevos konvencijos 31 straipsnio 1 daliai. Primenu, kad pagal šią nuostatą tam tikromis sąlygomis valstybės, šios konvencijos šalys, „pabėgėliams“, įskaitant prieglobsčio prašytojus, neskiria „nuobaudų“ už neteisėtą atvykimą ar neteisėtą buvimą jose.

150. Ta nuostata siekiama, kad šie asmenys nebūtų baudžiami už neteisėtą atvykimą į valstybės teritoriją ar neteisėtą buvimą joje [101]. Atsižvelgiant į šį tikslą paprastai pripažįstama, kad sąvoka „nuobauda“, kaip ji suprantama pagal tą nuostatą, turi būti autonomiškai ir plačiai aiškinama kaip apimanti bet kokią ne tik prevencinio, bet ir baudžiamojo ar atgrasomojo pobūdžio priemonę, neatsižvelgiant į jos kvalifikavimą pagal nacionalinę teisę [102].

151. Taigi, kaip per teismo posėdį nurodė Lietuvos vyriausybė, nors Užsieniečių įstatymo 140[17] straipsnio 2 punkte numatytas sulaikymas pagal Lietuvos teisę nėra baudžiamoji sankcija, vis dėlto šiuo atveju ji pripažino, kad toks sulaikymas tam tikra dalimi yra skirtas neteisėtai valstybės sieną kirtusiems prašytojams nubausti ir kitiems migrantams, galintiems mėginti taip elgtis, atgrasyti.

98 Žr. 2016 m. vasario 15 d. Sprendimą *N.* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 56 punktas).

99 Taip pat šiuo atveju žr. šios išvados 23 punktą ir 16 išnašą.

100 Pagal analogiją žr. 1997 m. Žmogaus teisių komiteto išvados *A prieš Australiją* 9.4 punktą. Taip pat žr. 2012 m. UNHCR Prieglobsčio prašytojų sulaikymui ir alternatyvioms sulaikymui priemonėms taikomų kriterijų bei standartų gairių 31 ir 32 punktus.

101 Nors Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad valstybės narės įveda sankcijas už neleistiną išorės sienų kirtimą, šioms valstybėms ta pareiga taikoma „[n]epažeidžiant <…> savo tarptautinių įsipareigojimų apsaugos srityje“, taigi iš esmės tokios sankcijos pabėgėliams negali būti taikomos.

102 Žr. Goodwin-Gill, G. S. *op. cit.*, p. 232–234.

152. Taigi, mano nuomone, ši sulaikymo priemonė yra „nuobauda“, kaip tai suprantama pagal Ženevos konvencijos 31 straipsnio 1 dalį. Kadangi Užsieniečių įstatymo 140^{17} straipsnio 2 punktas skirtas tik prieglobsčio prašytojams, manau, jis galėtų būti suderinamas su šia pagrindine nuostata tik jeigu būtų taikomas vien asmenims, neatitinkantiems toje nuostatoje numatytų reikalavimų [103], o šiuo atveju, regis, taip nėra.

4. Tarpinė išvada

153. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į abiejų klausimų antrą dalį atsakyti, kad pagal SESV 72 straipsnį valstybei narei neleidžiama taikyti nuostatų, kaip antai Užsieniečių įstatymo 140^{12} straipsnio ir 140^{17} straipsnio 2 punkto, nukrypstant nuo Procedūrų ir Priėmimo direktyvų, kai susiklosto „išimtinės aplinkybės“ dėl migrantų „masinio antplūdžio“ jos pasienyje.

VI. Išvada

154. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pateiktus klausimus:

1. Nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią, išskyrus išimtį, trečiųjų šalių piliečiams neleidžiama pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra atitinkamos valstybės narės teritorijoje, jeigu į ją atvyko neteisėtai, nesuderinama su 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 6 straipsnio 1 ir 2 dalimis ir 7 straipsnio 1 dalimi.

2. Nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią tarptautinės apsaugos prašytoją leidžiama sulaikyti vien todėl, kad jis neteisėtai kirto atitinkamos valstybės narės sieną, nesuderinama su 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, 8 straipsnio 3 dalimi.

3. Pagal SESV 72 straipsnį valstybei narei neleidžiama taikyti tokių nacionalinės teisės nuostatų nukrypstant nuo direktyvų 2013/32 ir 2013/33, kai susiklosto „išimtinės aplinkybės“ dėl migrantų „masinio antplūdžio“ jos pasienyje.

[103] Šiuo klausimu dėl sąlygos, kad pabėgėliai turi būti „atvykę iš teritorijos, kur jų gyvybei ar laisvei grėsė <…> pavojus“, tiesiog patikslinu, kad paprastai pripažįstama, jog ši formuluotė neturi būti suprantama pažodžiui, ji apima ir situacijas, kai atitinkami asmenys vyksta tranzitu per kitą šalį, kurioje jiems visiškai neužtikrinama veiksminga apsauga (žr. Goodwin-Gill, G. S., *op. cit.*, p. 232), o Baltarusija turbūt gali būti priskirta prie tokių šalių. Vadinasi, prieglobsčio prašytojas nepraranda galimybės pasinaudoti Ženevos konvencijos 31 straipsnio 1 dalyje numatyta apsauga vien dėl to, kad išvykęs iš kilmės šalies ir prieš atvykdamas į Lietuvą trumpai buvo Baltarusijoje.