Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. EMILIOU
представено на 2 юни 2022 година [1]

Дело C-72/22 PPU

MA
в присъствието на
Valstybės sienos apsaugos tarnyba

(Преюдициално запитване, отправено от Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва)

„Преюдициално запитване — Контрол по границите, убежище и имиграция — Политика относно убежището — Право за гражданин на трета страна, влязъл незаконно на територията на държава членка, да поиска международна закрила в тази държава — Ред и условия за достъп до процедурите за получаване на тази закрила — Директива 2013/32/ЕС — Член 6 и член 7, параграф 1 — Възможност за задържане на такъв кандидат само на основание на незаконно преминаване на държавната граница — Директива 2013/33/ЕС — Член 8, параграф 3 — Несъвместимост — Член 72 ДФЕС — Отговорност на държавите членки за поддържане на обществения ред и за опазване на вътрешната сигурност — Възможност за държава членка да дерогира Директиви 2013/32 и 2013/33 в случай на масов приток на мигранти на границата си“

I. Въведение

1. В международното право винаги е съществувало известно напрежение между правото на държавите да контролират самостоятелно влизането и пребиваването на чужденците на тяхна територия, от една страна, и от друга страна, правото на тези от чужденците [2], които се страхуват от преследване в страната, чиито граждани са, да поискат убежище [3]. Първото позволява на тези държави да контролират стриктно преминаването на техните граници и да вземат строги мерки при незаконно влизане, докато второто призовава за толерантност в тази област.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] В това заключение ще използвам по-точното понятие „гражданин на трета страна“, което съгласно член 2, точка 6 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Кодекс на шенгенските граници“) се отнася до „всяко лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 [ДФЕС] и което [не се ползва с право на свободно движение съгласно правото на Съюза]“.

[3] В това заключение ще използвам термините „международна закрила“ и „убежище“ в един и същ смисъл.

2. Това напрежение е особено очевидно, когато е налице т.нар. „масов приток“ на граждани на трети страни по границите. Това явление, което през последните 20 години се наблюдава все по-често в Европа като следствие от войните и другите ситуации на напрежение, засягащи различни райони на света, усложнява контрола по външните граници. Всъщност много от тези граждани опитват и дори успяват да ги преминат незаконно. Сами по себе си тези неконтролирани влизания често се разглеждат от съответните държави като заплаха за вътрешната им сигурност. Същевременно, когато същите тези граждани поискат убежище, по принцип те трябва да бъдат приети на територията на посочените държави и да могат да останат там, докато се разглежда молбата им.

3. От лятото на 2021 г. Латвия, Литва и Полша се сблъскват с такъв „масов приток“ на мигранти по общите си граници с Беларус — един от пунктовете на влизане в Шенгенското пространство — и случаите на незаконно преминаване на тези граници са се увеличили драстично. Посоченият „поток“ освен това се вписва в особен геополитически контекст. Както установяват политическите институции на Европейския съюз, въпросният поток всъщност е организиран от белоруските власти.

4. За да се справят с тези обстоятелства, загрижени да укрепят границите си и съответно да гарантират обществения ред и вътрешната сигурност на своята територия, тези държави членки обявяват извънредно положение. Във връзка с това положение те прилагат разпоредби, дерогиращи действието на общите норми на правото, включително в областта на убежището. С отправеното от Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва) преюдициално запитване, предмет на настоящото дело, от Съда се иска да уточни дали някои от тези разпоредби, прилагани от Република Литва, съответстват на правото на Съюза.

5. Поставените от тази юрисдикция въпроси се отнасят по-специално до начина, по който в съответствие с Директива 2013/32/ЕС относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила [4] (наричана по-нататък „Директивата „за процедурите“) и с Директива 2013/33/ЕС за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила [5] (наричана по-нататък „Директивата „за приемането“) държавите членки могат да третират гражданите на трети страни, които са влезли незаконно на тяхна територия и искат да получат международна закрила там. Целта им по същество е да се установи дали тези директиви допускат национални правила, които в контекст на масов приток, от една страна, значително ограничават възможността на тези граждани да получат достъп до процедурите за предоставяне на такава закрила, и от друга страна, позволяват задържането на търсещите убежище лица единствено на основание на тяхното незаконно преминаване през държавната граница.

6. В настоящото заключение ще обясня, че всъщност такива правила са несъвместими с Директивата „за процедурите“ и Директивата „за приемането“. Няма обаче да спра дотам и ще разгледам въпроса дали съгласно първичното право на Съюза при обстоятелства като тези, пред които е изправена Литва по границите си, на държава членка е разрешено да дерогира посочените директиви в името на задълженията си за поддържане на обществения ред и за опазване на вътрешната сигурност. По този въпрос ще обясня, че макар на теория някои дерогации да са възможни, разглежданите национални правила надхвърлят допустимото в това отношение.

[4] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60).

[5] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 180, 2013 г., стр. 96 и поправка в ОВ L 100, 2015 г., стр. 81).

II. Правна уредба

А. Женевската конвенция

7. Член 31 от Конвенцията за статута на бежанците[6] (наричана по-нататък „Женевската конвенция“), озаглавен „Бежанци, пребиваващи незаконно в страната, където са потърсили убежище“, предвижда в параграф 1:

„Договарящите държави се задължават да не налагат наказания заради незаконно влизане или пребиваване на тяхна територия на бежанци, които, пристигайки направо от територия, където са били застрашени животът и свободата им по смисъла на член 1, са влезли или пребиват на тяхна територия без разрешение, при условие че те се представят незабавно на властите и приведат уважителни причини за незаконното си влизане или пребиваване на територията на страната“.

Б. Правото на Съюза

1. Директивата „за процедурите“

8. Член 6 от Директивата „за процедурите“, озаглавен „Достъп до процедурата“, гласи:

„1. Когато дадено лице подава молба за международна закрила до орган, който съгласно националното право е компетентен да регистрира подобни молби, регистрацията се извършва не по-късно от 3 работни дни след подаването на молбата.

Ако молбата за международна закрила е подадена до други органи, които има вероятност да получат подобни молби, но не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното право, държавите членки се уверяват, че регистрацията се извършва не по-късно от 6 работни дни след подаването на молбата.

Държавите членки се уверяват, че тези други органи, които има вероятност да получат молби за международна закрила, например полицията, граничните служители, имиграционните органи и служителите на местата за задържане, разполагат със съответната информация и че техните служители получават необходимото ниво на обучение, подходящо за техните задачи и отговорности, както и указания за информиране на кандидатите къде и как могат да подават молби за международна закрила.

2. Държавите членки следят за това лице, което е подало молба за международна закрила, да разполага с действителна възможност да внесе своята молба възможно най-скоро. Когато кандидатът не подаде молба, държавите членки могат съответно да приложат член 28 от настоящата директива.

3. Без да се засяга параграф 2, държавите членки могат да поставят изискване молбите за международна закрила да бъдат подавани лично и/или на определено място.

[6] Конвенция, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. [Recueil des traités des Nations unies, том 189, стр. 150, № 2545 (1954)], влязла в сила на 22 април 1954 г., допълнена с протокол за статута на бежанците, сключен в Ню Йорк на 31 януари 1967 г., влязъл в сила на 4 октомври 1967 г.

4. Независимо от параграф 3 молбата за международна закрила се счита за подадена, след като кандидатът подаде формуляр или когато това е предвидено в националното право, след като съответните компетентни органи на заинтересованата държава членка получат официален доклад.

5. Когато едновременното подаване на молби за международна закрила от голям брой граждани на трета държава или от лица без гражданство на практика затруднява спазването на предвидения в параграф 1 срок, държавите членки могат да предвидят този срок да бъде удължен на 10 работни дни“.

9. Член 7, параграф 1 от тази директива предвижда, че „[д]ържавите членки гарантират, че всяко пълнолетно правоспособно лице има право да подаде молба за международна закрила от свое име“.

10. Член 31 от посочената директива, озаглавен „Процедура по разглеждане“, предвижда в параграф 8:

„Държавите членки могат да предвидят ускоряване на процедура по разглеждане в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II и/или нейното извършване на границата [или в транзитните зони] в съответствие с член 43, ако:

[…]

з) кандидатът е влязъл незаконно или е удължил незаконно своя престой на територията на държавата членка и без уважителна причина не се е явил пред органите или не е подал молба за международна закрила възможно най-скоро, предвид обстоятелствата, свързани с неговото влизане; или

[…]“.

11. Член 43 от същата директива, озаглавен „Процедури на границата“, гласи:

„1. Държавите членки могат да предвидят процедури в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II, за да вземат решение на границата или в транзитните си зони […]:

а) относно допустимостта съгласно член 33 на подадена на такова място молба; и/или

б) същността на молба по процедура съгласно член 31, параграф 8.

2. Държавите членки гарантират, че всяко решение, предвидено в рамките на процедурите по параграф 1, се постановява в разумен срок. Ако в срок от четири седмици не е взето решение, кандидатът получава правото да влезе на територията на държавата членка с цел молбата му за убежище да бъде разгледана в съответствие с другите разпоредби на настоящата директива.

3. В случай на […] пристигания на голям брой хора, граждани на трета страна или лица без гражданство, които подават молби за международна закрила на границата или в транзитна зона, което прави невъзможно прилагането на практика на разпоредбите на параграф 1, тези процедури могат също да бъдат прилагани, когато и докато тези граждани на трети

страни или лица без гражданство са нормално приютени на места в близост до границата или до транзитната зона“.

2. Директивата „за приемането“

12. Член 8 от Директивата „за приемането“, озаглавен „Задържане“, предвижда в параграфи 2 и 3:

„2. Когато се окаже необходимо и въз основа на преценка на всеки случай поотделно, държавите членки могат да задържат кандидат, ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки.

3. Кандидат може да бъде задържан единствено:

[…]

в) с цел да се вземе решение в хода на процедура относно правото на кандидата да влезе на територията;

[…]

д) когато това се налага с цел защита на националната сигурност или на обществения ред;

[…]“.

B. Литовското право

1. Закон за чужденците

13. Член 2, параграф 20 от Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (Закон на Република Литва за правния статут на чужденците) (TAR, 2021, n^{oo}2021-27706), в редакцията му, произтичаща от Закон № XIV-816 от 23 декември 2021 г. (наричан по-нататък „Законът за чужденците“), гласи, че за търсещо убежище лице се счита чужденецът, който е подал молба за убежище съгласно предвидените в същия закон ред и условия и по отношение на когото все още не е прието окончателно решение.

14. В глава X^{2} от Закона за чужденците се урежда прилагането на този закон в случай на обявяване на военно положение или на извънредно положение, както и при обявяването на извънредна ситуация поради масов приток на чужденци.

15. В тази глава от посочения закон се съдържа член 140^{12}, параграф 1, който гласи, че „чужденецът може да подаде молба за убежище 1) на гранично-пропускателните пунктове или в транзитните зони: до Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (Национална служба за охрана на границите към Министерството на вътрешните работи на Република Литва) (наричана по-нататък „VSAT“); 2) на територията на Република Литва, когато чужденецът е влязъл законно на тази територия: до [Отдел „Миграция“]; 3) в чужда държава: чрез дипломатическите и консулските представителства на Република Литва, посочени от министъра на външните работи“. Параграф 2 от този член

гласи, че „молба за убежище, подадена от чужденец, без да са спазени предвидените в параграф 1 от този член ред и условия, не се приема, като същевременно се предоставят разяснения относно реда и условията за подаване на подобна молба“. Тази разпоредба предвижда също, че като се имат предвид уязвимостта на чужденеца или други обстоятелства във връзка с лицето, VSAT може да приеме молбата за убежище от чужденец, преминал незаконно границата на Република Литва [7].

16. Член 140^{17} от Закона за чужденците, в който са уредени основанията за задържане на търсещо убежище лице в случай на обявяване на военно положение или на извънредно положение и в случай на обявяване на извънредна ситуация поради масов приток на чужденци, гласи initio и в точка 2, че търсещото убежище лице може да бъде задържано, когато е пристигнало на територията на Република Литва, преминавайки незаконно границата на тази държава членка.

2. Описание на процедурата

17. В точка 22 от Описанието на процедурата за предоставяне и отнемане на право на убежище в Република Литва, одобрено с Указ № 1V-131 на министъра на вътрешните работи на Република Литва от 24 февруари 2016 г. (в редакцията му, произтичаща от Указ № 1V-626 на министъра на вътрешните работи на Република Литва от 27 юли 2021 г.) (наричано по-нататък „Описанието на процедурата“), се предвижда: „молба за убежище се счита за подадена, когато чужденецът я е подал до орган или институция, посочени в член 67, параграф 1 от Закона за чужденците […], в съответствие със съдържащите се в параграф 2 от същия член предписания. Когато е осъществено незаконно преминаване на границата на Република Литва, молбата за убежище трябва да бъде подадена незабавно. От момента на подаването на молбата за убежище представилото я лице се ползва от правата и гаранциите, предвидени за търсещите убежище лица“.

18. В точка 23 от Описанието на процедурата се предвижда, че ако молбата за убежище е подадена до орган, който не е посочен в член 67, параграф 1 от Закона за чужденците, или в нарушение на предвиденото в параграф 2 от същия член или в точка 22 от Описанието на процедурата, тази молба се връща на чужденеца не по-късно от два работни дни от момента, в който бъде установено, че получената от органа молба е молба за убежище, като кандидатът се уведомява за реда и условията за подаване на молба за убежище.

III. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

19. От акта за преюдициално запитване и от данните по преписката се установява, че на 2 юли 2021 г. в Република Литва е обявено „извънредно положение на национално равнище на цялата територия поради масов приток на чужденци“. На 10 ноември 2021 г. това е последвано от обявяване на „извънредна ситуация“ на част от територията на Литва [8]. Целта на обявяването на извънредно положение и на извънредна ситуация е да се реагира на масов и внезапен приток на мигранти на границата между Литва и Беларус.

[7] Между 10 август 2021 г. и 1 януари 2022 г. същите разпоредби са включени в член 67, параграфи 1^{1} и 1^{2} от Закона за чужденците (в редакцията му, произтичаща от Закон № XIV-515 от 10 август 2021 г.). Като се има предвид периодът, в който са настъпили фактите, разглеждани в главното производство, тези две разпоредби са приложими ratione temporis. Все пак ще се позовавам само на посочения член 140^{12}.

[8] От становището на литовското правителство се установява, че извънредното положение е било в сила от 10 ноември 2021 г. до 14 януари 2022 г. включително, докато режимът на обявената „извънредна ситуация“ все още е в сила.

20. Впоследствие MA, гражданин на трета страна, влиза незаконно от Беларус на територията на Литва. След като е напуснал територията на Литва с микробус, на 17 ноември 2021 г. при проверка той е задържан на територията на Полша заедно с 21 други граждани на трети страни. Заинтересованото лице не е могло да представи на полските гранични служители необходимите документи за пътуване, визи или разрешения за пребиваване в Литва или изобщо в Европейския съюз. Поради това то е било задържано.

21. На 19 ноември 2021 г. MA е предаден на служителите на VSAT. От една страна, тази служба задържа заинтересованото лице за срок, не по-дълъг от 48 часа, и от друга страна, сезира Alytaus apylinkės teismas (Районен съд Алитус, Литва, наричан по-нататък „първоинстанционният съд“) с искане за задържане за повече от 48 часа, до установяването на правния статут на MA, но при всички положения за срок, не по-дълъг от 6 месеца.

22. В подкрепа на това искане VSAT посочва по-специално, че не разполага с никаква информация относно различните случаи на преминаване на границите от страна на MA. Тази служба подчертава също, че заинтересованото лице е влязло и пребивава незаконно в Литва, че няма място на пребиваване там, няма семейни, социални, икономически или други връзки с тази държава, а също така, че не разполага със средства за издръжка. Поради това според VSAT е било налице основание да се счита, че ако MA не бъде задържан, може да се укрие, за да избегне евентуално принудително отвеждане.

23. На заседанието пред първоинстанционния съд MA изразява желанието си да се ползва от международна закрила. Поради това в съответствие с член 2, параграфи 18[4] и 20 от Закона за чужденците и с оглед на решение Ministerio Fiscal (Орган, който има вероятност да получи молба за международна закрила)[9], тази юрисдикция приема, че заинтересованото лице е търсещо убежище лице. При все това посочената юрисдикция счита, че е необходимо то да бъде задържано на основанието, предвидено в член 113, параграф 4, точка 2 от Закона за чужденците[10]. Всъщност, като се има предвид по-специално фактът, че MA е влязъл незаконно в Литва и че според собствените му изявления крайната цел на пътуването му била Германия, са били налице основания да се приеме, че ако заинтересованото лице не е бъдело задържано, то е щяло да се укрие, за да избегне връщането си в трета страна или експулсирането си от Литва.

24. Затова с решение от 20 ноември 2021 г. първоинстанционният съд разпорежда задържането на MA в център на VSAT до приемането на решение относно правния му статут в Литва, но при всяко положение за срок, не по-дълъг от три месеца, тоест най-късно до 18 февруари 2022 г.

25. Впоследствие MA обжалва това решение пред Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд на Литва). Според него първоинстанционният съд неправилно му е наложил най-тежката принудителна мярка, която надхвърля необходимото за постигане на преследваната цел. Вместо тази мярка MA иска по отношение на него да бъде приложена алтернативна на задържането мярка, а именно да му бъде наложено задължението да се явява редовно пред VSAT.

9 Решение от 25 юни 2020 г. (C-36/20 PPU, наричано по-нататък „решение Ministerio Fiscal“, EU:C:2020:495).

10 По силата на тази разпоредба търсещото убежище лице може да бъде задържано, за да се определят основанията на неговата молба (когато не е възможно тези сведения да се получат по друг начин), и ако след проверката на обстоятелствата, посочени в някои законови разпоредби, има основания да се счита, че заинтересованото лице би могло да се укрие, за да избегне възможността да бъде върнато в третата държава или да бъде експулсирано от Литва.

26. В защита VSAT подчертава, че след пристигането си от Беларус в Литва MA не се е обърнал към националните органи и е продължил пътуването си, като е преминал незаконно границата с Полша. В това отношение заинтересованото лице е посочило, че е платило на друго лице, за да го превози до Германия, преминавайки през Полша. По време на изслушването си от тази служба MA избягвал от самото начало да отговаря директно на поставените му въпроси, като давал само неясни отговори. Такова поведение не представлявало подходящо сътрудничество. Поради това VSAT поддържа, че ако бъдела приета поисканата от заинтересованото лице мярка, която е алтернативна на задържането, много вероятно било това лице да се укрие преди приемането на решение относно правния му статут.

27. В първото заседание пред запитващата юрисдикция MA потвърждава подаването на молбата си за международна закрила и посочва, че на 20 ноември 2021 г. вече е представил такава писмена молба до служител на VSAT с неустановена самоличност, но не разполага с информация за резултата от разглеждането ѝ. Тогава представителят на VSAT отбелязва, че няма данни за регистрирана молба за убежище по отношение на MA, тъй като подобна молба не е била подадена в съответствие с литовската правна уредба. При все това същият представител иска от тази юрисдикция да разпореди на компетентния орган, тоест на Отдел „Миграция“, да приеме за разглеждане молбата на MA.

28. На 24 януари 2022 г. MA подава писмена молба за международна закрила до VSAT, която тази служба изпраща на Отдел „Миграция“. На 27 януари посоченият орган връща тази молба с мотива, от една страна, че е подадена в нарушение на член 140[12], параграф 1 от Закона за чужденците и на точки 22 и 23 от Описанието на процедурата, и от друга страна, че не е представена незабавно.

29. На 1 февруари 2022 г., отново в заседание пред запитващата юрисдикция, както представителят на VSAT, така и представителят на MA искат от тази юрисдикция да разпореди на Отдел „Миграция“ разглеждането на молбата за международна закрила на заинтересованото лице.

30. При тези условия Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва), първо, решава да уреди временно положението на MA и да му наложи мярка, „различна от задържане“, а именно „настаняване в център на VSAT или в друго подходящо място, с ограничаване на свободата му на придвижване до територията на мястото за настаняване“, валидна до 18 февруари 2022 г. По-нататък, като отбелязва, че MA очевидно е кандидат за международна закрила, тази юрисдикция задължава Отдел „Миграция“ да не го връща в трета страна или да не го експулсира от Литва до приемането на окончателно решение по делото в главното производство. На последно място, посочената юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 7, параграф 1 от [Директивата „за процедурите“] във връзка с член 4, параграф 1 от [Директива 2011/95/ЕС относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила[11]] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна

[11] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

уредба като приложимата в настоящия случай, съгласно която, в случай на обявяване на военно положение, извънредно положение или извънредна ситуация поради масов приток на чужденци, по принцип не се допуска чужденец, влязъл и пребиваващ незаконно на територията на държава членка, да подаде молба за международна закрила?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли член 8, параграфи 2 и 3 от [Директивата „за приемането“] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която, в случай на обявяване на военно положение, извънредно положение или извънредна ситуация поради масов приток на чужденци, търсещото убежище лице може да бъде задържано на единственото основание, че е влязло на територията на Република Литва чрез незаконно преминаване на нейната държавна граница?“.

IV. Производството пред Съда

31. Преюдициалното запитване, с дата 2 февруари 2022 г., е депозирано в секретариата на Съда на 4 февруари 2022.

32. Освен това запитващата юрисдикция иска преюдициалното запитване, предмет на настоящото дело, да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство, предвидено в член 107 от Процедурния правилник на Съда.

33. В подкрепа на искането си тази юрисдикция подчертава, че MA е задържан в периода 17 ноември 2021 г.—2 февруари 2022 г. и че след тази дата до 18 февруари 2022 г. му е наложена мярка „настаняване в център на VSAT или в друго подходящо място с ограничаване на свободата му на придвижване в рамките на територията на мястото за настаняване“ [12].

34. На 21 февруари 2022 г. първи състав на Съда решава да изпрати на запитващата юрисдикция искане за разяснения относно положението на MA след 18 февруари 2022 г. В отговора си тази юрисдикция изяснява, че от 11 февруари 2022 г. на заинтересованото лице е наложена нова мярка за настаняване в център на VSAT, който то нямало право да напуска без разрешение, до приемането на решение относно правния му статут в Литва, но във всички случаи за срок, не по-дълъг от три месеца, тоест най-късно до 11 май 2022 г.

35. С оглед на този отговор, на 3 март 2022 г. първи състав на Съда решава да уважи искането на запитващата юрисдикция преюдициалното запитване да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство.

36. MA, литовското правителство, както и Европейската комисия представят писмени становища пред Съда. Това правителство и Комисията изпращат представители и на проведеното на 7 април 2022 г. съдебно заседание.

[12] Вж. точки 24 и 30 от настоящото заключение.

V. Анализ

37. По делото в главното производство запитващата юрисдикция следва да се произнесе относно законосъобразността и основателността на мярка за задържане. Тази мярка е наложена на MA, незаконно влязъл от Беларус в Литва гражданин на трета страна [13].

38. За да се произнесе по посочената мярка, тази юрисдикция трябва, *първо*, да определи дали съответният гражданин попада в приложното поле на приложимите за кандидатите за международна закрила норми, включително на гаранциите, от които тези кандидати трябва да се ползват в областта на задържането, както са хармонизирани в Директивата „за процедурите“ и в Директивата „за приемането“.

39. Във връзка с това запитващата юрисдикция иска да установи дали е съвместима с правото на Съюза разпоредба от литовското право, а именно член 140^{12} от Закона за чужденците. Както посочих във въведението, особеността на тази разпоредба е, че тя се прилага само в случай на обявяване на „военно положение“, на „извънредно положение“ или на „извънредна ситуация на национално равнище на цялата територия поради масов приток на чужденци“, положения, при които действието на общите норми на правото в различна степен временно е суспендирано или ограничено, за да се позволи на литовската държава да опази обществения ред и вътрешната сигурност при наличието на разглежданите „изключителни обстоятелства“. В настоящия случай към момента на настъпване на обстоятелствата в Литва са били наложени както режимът „извънредно положение“, така и режимът „извънредна ситуация“, за да може държавата да се справи с „масовия приток“ на мигранти на своята граница с Беларус.

40. При тези условия член 140^{12} от Закона за чужденците замества общите норми на правото, свързани с реда и условията за достъп на гражданите на трети страни до процедурите за предоставяне на международна закрила в Литва, и по този начин същите ред и условия стават по-строги. Всъщност, обратно на това, което е разрешено „обикновено“ съгласно литовското право, посочената разпоредба по същество предвижда, че гражданин на трета страна по принцип не може валидно да подаде молба за международна закрила на територията на Литва, след като е влязъл там незаконно — и то въпреки факта, че в настоящия случай MA неколкократно е заявявал волята си да получи такава закрила.

41. Запитващата юрисдикция обаче има съмнение дали това е в съответствие с правото на Съюза. Затова с *първия си въпрос* тя иска от Съда да уточни дали нормите от Директивата „за процедурите“ [14] допускат национална разпоредба, която предвижда такива последици.

42. Дори да се предположи, че това е така и че поради изразеното желание от гражданин на трета страна, какъвто е MA, да получи международна закрила, той попада в обхвата на правилата, приложими за търсещите убежище лица, запитващата юрисдикция трябва, *на*

[13] Всъщност имам предвид факта, че MA е преминал границата между Литва и Беларус, без да спази условията за влизане, изброени в член 6, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници. Освен това изглежда, че заинтересованото лице е преминало „незаконно“ границата, по смисъла на член 5, параграф 3 от този кодекс, тоест извън контролно-пропускателните пунктове или извън определеното работно време (вж. т. 20 и 22 от настоящото заключение).

[14] Макар в първия си въпрос запитващата юрисдикция да се позовава на член 4, параграф 1 от Директива 2011/95, тази разпоредба се отнася до обстоятелствата, на които се основава молба за международна закрила, и следователно не урежда поставения въпрос. Както ще поясня по-нататък обаче, различни разпоредби от Директивата „за процедурите“ са релевантни в това отношение.

следващо място, внимателно да прецени наложената на това лице мярка за задържане с оглед на предвидените в тази област гаранции в Директивата „за процедурите“ и в Директивата „за приемането“.

43. Във връзка с това посочената юрисдикция иска да установи съвместимостта с тези директиви на още една разпоредба от Закона за чужденците, а именно член 140^{17}, точка 2. Тази разпоредба също е приложима в Литва поради обявяването на споменатите по-горе „извънредно положение“ и „извънредна ситуация“. При тези обстоятелства посочената разпоредба е добавена към прилаганите при нормални условия норми в областта на задържането на кандидатите за международна закрила [15] и също е създала възможност за по-строго третиране на тези от тях, които са влезли незаконно на територията на Литва.

44. Всъщност, докато „обикновено“ гражданин на трета страна, поискал убежище в Литва, не може да бъде задържан единствено на основание, че е преминал незаконно границата на тази държава, в „изключителни“ обстоятелства член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците позволява това.

45. В това отношение запитващата юрисдикция също има съмнения, че това е съвместимо с правото на Съюза. Така с *втория си въпрос* тя иска от Съда да уточни дали нормите на Директивата „за приемането“ допускат подобна национална разпоредба.

46. С цел възможно най-голям педагогически ефект ще разделя анализа си на две части. *От една страна*, ще обясня защо разпоредби като член 140^{12} и член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците са несъвместими с Директивата „за процедурите“ и с Директивата „за приемането“, независимо от факта, че тези разпоредби се прилагат единствено при „изключителни обстоятелства“ и целта им е справяне с подобни обстоятелства (части Б и В). *От друга страна*, ще разгледам въпроса дали и евентуално доколко при такива обстоятелства държава членка може на основание на първичното право на Съюза да дерогира тези директиви с оглед на опазване на обществения ред и на вътрешната сигурност (част Г). Преди това обаче ще разгледам допустимостта на преюдициалните въпроси (част А).

А. По допустимостта на преюдициалните въпроси

47. Макар да не е повдигнало официално възражение за недопустимост, литовското правителство излага два довода в този смисъл.

48. *На първо място*, това правителство загатва, че поначало вторият въпрос е ирелевантен за решаването на спора в главното производство, тъй като задържането на МА е разпоредено от първоинстанционния съд на основание не на член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците, а на член 113, параграф 4, точка 2 от този закон, с оглед на опасността той да се укрие [16].

49. Според мен, напротив, вторият въпрос наистина се оказва относим за решаването на спора в главното производство. Всъщност запитващата юрисдикция обяснява, че следва да се произнесе както по законосъобразността, така и по основателността на първоначалното решение за задържане на МА. Следователно е необходимо да се провери не само дали

15 Предвидени по-специално в член 113, параграф 4 от Закона за чужденците.

16 Вж. точка 23 от настоящото заключение.

разглежданото решение е имало правно основание, но също и дали е било подходящо. В това отношение фактът, че първоинстанционният съд се е основал на опасността от укриване на заинтересованото лице, изглежда, не е пречка за запитващата юрисдикция да вземе предвид други законни мотиви, които могат да обосноват посоченото решение. Впрочем тази юрисдикция подчертава, че отговорът на разглеждания въпрос ще ѝ позволи „да се произнесе недвусмислено и ясно по […] точното основание за задържане [на МА] или по приемането на мярка, различна от задържането“.

50. *На второ място*, литовското правителство загатва, че във всички случаи вече не следвало да се отговаря на преюдициалните въпроси. Всъщност, що се отнася до първия въпрос, в съдебното заседание това правителство посочва, че на 18 март 2022 г. Отдел „Миграция“ е регистрирал подадената от МА молба за международна закрила, чиято основателност преценявал понастоящем. Що се отнася до втория въпрос, посоченото правителство подчертава, че понастоящем МА вече бил освободен, тъй като на 2 февруари 2022 г. разпореденото на 20 ноември 2021 г. от първоинстанционния съд задържане било заменено с мярка, „различна от задържането“, чието действие е продължено до 11 май 2022 г.[17].

51. Според мен все пак следва да се отговори на поставените въпроси.

52. В това отношение, така както разбирам акта за преюдициално запитване, за да се произнесе по първоначално наложената на МА мярка за задържане, националната юрисдикция по-специално ще трябва да я разгледа с оглед на датата, на която е разпоредена тази мярка. Следователно, *от една страна*, дори да се предположи, че подадената от заинтересованото лице молба за международна закрила в крайна сметка е регистрирана на 18 март 2022 г. — информация, която запитващата юрисдикция впрочем не е потвърдила — спорът в главното производство запазва предмета си и първият въпрос продължава да е относим за решаването му. Всъщност остава да се установи дали би трябвало да се счита, че МА попада в приложното поле на нормите, приложими за търсещите убежище лица, включително тези в областта на задържането, още от 20 ноември 2021 г. — датата, на която е била разпоредена спорната мярка и на която освен това лицето за първи път е изразило волята си да се ползва от международна закрила[18].

53. Поради същата причина, *от друга страна*, фактът, че първоначално наложената на МА мярка „задържане“ впоследствие е заменена с мярка, „различна от задържането“, не поставя под съмнение релевантността на втория въпрос. Освен това фактът, че първата мярка впоследствие е отменена, не премахва вече породените от нея последици. МА е бил лишен от свобода най-малко в периода 20 ноември 2021 г.—2 февруари 2022 г. Поради това той все още има интерес от установяването по съдебен ред на евентуалната незаконосъобразност на тази мярка. Такава констатация би могла да му послужи като основание за бъдещ иск за обезщетение[19].

17 Вж. точки 30 и 34 от настоящото заключение.

18 Вж. точка 23 от настоящото заключение.

19 Впрочем МА твърди, че мярката, „различна от задържането“, която му е била наложена, представлява фактическо задържане. С оглед на това вторият въпрос също запазва релевантността си (вж. т. 84—88 от настоящото заключение).

Б. По достъпа до процедура за предоставяне на международна закрила съгласно Директивата „за процедурите“ (първа част от първия въпрос)

54. Както вече посочих, член 140[12] от Закона за чужденците предвижда „изключителни“ ред и условия за подаването на молби за международна закрила в Литва, които ред и условия са приложени в отговор на споменатия по-горе „масов приток“ на чужденци. На този етап от анализа ми се струва, че е подходящо да разгледам по-подробно тяхното функциониране и отражение.

55. Съгласно посочената разпоредба гражданин на трета страна може да подаде такава молба единствено 1) на граничните контролно-пропускателни пунктове или в транзитните зони — до VSAT, или 2) на територията на Република Литва, *в случай че е влязъл законно* в тази държава — до Отдел „Миграция“, или също 3) в чужбина — до дипломатическите и консулските представителства на посочената държава.

56. Съгласно литовското право подобна молба се счита за валидно подадена само когато това е извършено в съответствие с предвидените в разглежданата разпоредба ред и условия[20]. Ако това е така, съответният гражданин се счита за търсещо убежище лице — съгласно определението на това понятие в член 2, параграф 20 от Закона за чужденците[21] — и се ползва от свързаните с посочения статут права и гаранции[22].

57. Обратно на това, когато гражданин на трета страна не изпълни споменатите условия, съгласно член 140[12], параграф 2 от Закона за чужденците молбата му не се приема за разглеждане, освен по изключение[23], и се връща на заинтересованото лице[24].

58. От изложеното по-горе следва, че на практика гражданите на трети страни, които не отговарят на условията за влизане в Шенгенското пространство, могат валидно да поискат убежище в Литва само от чужбина или на границата на тази държава. Освен по изключение, тези граждани не могат да направят това на територията на Литва, ако са влезли в страната незаконно. По принцип, когато искат да направят това, молбата им не се взема предвид от националните органи и съответно те не се считат за търсещи убежище лица.

59. В случая изглежда, че MA е опитал четири пъти да поиска международна закрила на територията на Литва, след като е влязъл там незаконно[25]. Най-малко една от писмените му молби е изпратена до литовския компетентен орган, а именно Отдел „Миграция“, който отказва да разгледа тази молба, с мотива, че не е подадена съгласно реда и условията,

20 Вж. също точка 22, първо изречение от Описанието на процедурата.

21 Вж. точка 13 от настоящото заключение.

22 Вж. също точка 22, трето изречение от Описанието на процедурата.

23 Изключение, което ще бъде разгледано в точка 78 от настоящото заключение.

24 Вж. също точка 23 от Описанието на процедурата.

25 Вж. точки 23, 27 и 28 от настоящото заключение.

предвидени в член 140[12], параграф 1 от Закона за чужденците[26]. Поради това според запитващата юрисдикция, в приложение на член 2, параграф 20 от този закон, МА не би трябвало да се счита за търсещо убежище лице[27].

60. Все пак, подобно на МА и Комисията, считам, че такива ред и условия за достъп до процедурата за предоставяне на международна закрила и произтичащите от тях последици не са съвместими с нормите на Директивата „за процедурите“.

61. В това отношение следва да се припомни, *на първо място*, че съгласно постоянната практика на Съда, по силата на член 7, параграф 1 от Директивата „за процедурите“ във връзка с член 3, параграф 1 от същата директива всеки гражданин на трета страна или лице без гражданство[28] има право да поиска международна закрила на територията на държава членка. Тук става въпрос за конкретизиране на правото на убежище, гарантирано в член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)[29].

62. Съгласно същата съдебна практика, по силата на посочените по-горе разпоредби такъв гражданин може да упражни правото си да поиска убежище, не само на границите или в транзитните зони на държава членка, но и във вътрешността на тази държава, дори ако пребивава там незаконно[30]. Същото е валидно по аналогия, когато гражданинът е влязъл незаконно на тази територия.

63. Прочитът на други разпоредби от Директивата „за процедурите“ потвърждава това тълкуване. От една страна, фактът, че гражданин на трета страна е влязъл незаконно на територията на приемащата държава членка или е продължил незаконно своя престой на територията ѝ, не е сред изчерпателно изброените в член 33, параграф 2 от тази директива основания за недопустимост на молбите за убежище. От друга страна, както ще уточня по-нататък[31], член 31, параграф 8, буква з) от посочената директива разрешава в някои случаи[32] на националните органи да разгледат ускорено молба, подадена при такива обстоятелства, по реда на специална процедура — което задължително предполага необходимостта преди това молбата да бъде приета за разглеждане.

[26] Този отказ се основава и на факта, че МА не е подал молбата си във възможно най-кратък срок след незаконното преминаване на държавната граница. Този аспект ще бъде разгледан в бележка под линия 33 от настоящото заключение.

[27] Опростявам за нуждите на анализа. В действителност въпросът за правния статут на МА води до объркване на национално равнище: първоинстанционният съд и запитващата юрисдикция го считат за търсещо убежище лице (вж. т. 23 и 30 от настоящото заключение); VSAT от своя страна първоначално отказва да приеме молбата му, като в крайна сметка иска от последната юрисдикция да разпореди на Отдел „Миграция“ да я разгледа (вж. т. 27), като по този начин, изглежда, упражнява дискреционното си правомощие, обсъдено в точка 78; на последно място, макар посоченият отдел да връща молбата на МА (вж. т. 28), в крайна сметка този отдел решава да я разгледа (вж. т. 51). Очевидно всички тези органи не са изтълкували по един и същи начин националното право или правото на Съюза.

[28] За улеснение по-нататък в настоящото заключение ще посочвам само гражданите на трети страни.

[29] Вж. по-специално решение от 16 ноември 2021 г., Комисия/Унгария (Криминализиране на оказването на помощ на търсещите убежище лица) (C-821/19, EU:C:2021:930, т. 132 и 136 и цитираната съдебна практика).

[30] Вж. по-специално решение от 16 ноември 2021 г., Комисия/Унгария (Криминализиране на оказването на помощ на търсещите убежище лица) (C-821/19, EU:C:2021:930, т. 136 и цитираната съдебна практика).

[31] Вж. точка 129 от настоящото заключение.

[32] А именно когато без валидно основание съответното лице не се е явило пред органите или не е подало молба за международна закрила във възможно най-кратък срок, като се имат предвид обстоятелствата, свързани с влизането му на територията. В този смисъл, макар, обратно на становището на Отдел „Миграция“ (вж. т. 28 от настоящото заключение), заинтересованото лице да не може да загуби правото си да поиска убежище поради такива обстоятелства (вж. също член 10, параграф 1 от Директивата „за процедурите“, що се отнася до допустимостта на просрочените молби), те могат да се отразят на начина, по който молбата му е разгледана от националните органи (вж. също т. 129 от настоящото заключение).

64. *На второ място*, припомням, че за да позволят на гражданите на трети страни да упражнят така гарантираното им право да поискат убежище, държавите членки са длъжни да им предложат ефективен, лесен и бърз достъп до процедура за предоставяне на тази закрила на тяхна територия.

65. В това отношение в текста на френски език на член 6, параграфи 1—4 от Директивата „за процедурите“ се прави разграничение между, *от една страна*, „présentation“ (представянето) на молба за убежище от гражданин на трета страна и от друга страна, „introduction“ (подаването) ѝ. По този начин законодателят на Съюза е искал ясно да разграничи два етапа, а именно, *първо*, неформално заявяване от такъв гражданин на волята му да се ползва от международна закрила, и *впоследствие* официалното депозиране на молба в това отношение.

66. Що се отнася до *първия етап*, от параграф 1 от тази разпоредба следва, че гражданин на трета страна „présente“ [буквален превод от френски език: „представя“] молба за международна закрила, когато заявява по какъвто и да е начин това желание да се ползва от такава закрила, до „орган, който съгласно националното право е компетентен да регистрира подобни молби“, или до всеки „друг орган“, с който той може да се наложи да влезе в контакт по време на пътуването си, като „полицията, граничните служители, имиграционните органи и служителите на местата за задържане“ [33].

67. Подчертавам в това отношение, че съгласно изложените в точка 62 от настоящото заключение обяснения гражданин на трета страна, влязъл и/или пребиваващ незаконно на територията на държава членка, какъвто е МА, може действително да подаде молба за международна закрила, докато е задържан, евентуално в рамките на процедура за експулсиране на основание Директивата „за връщане“ [34]. Както посочих в предходната точка, в тази разпоредба сред „другите органи“, пред които такъв гражданин може валидно да заяви волята си да се ползва от такава закрила, са включени именно „служителите на местата за задържане“. Освен това Съдът вече е приел, че гражданин на трета страна може да „подаде“ молба за убежище до съда, който следва да се произнесе по законосъобразността на задържането му и който също трябва да се счита за такъв „друг орган“ [35].

68. Когато гражданин на трета страна, подобно на МА, е изразил волята си да се ползва от международна закрила, пред „органи“ като VSAT и първоинстанционния съд, те не могат да решат да пренебрегнат този факт, с довода, че предвидените в националното право ред и условия за подаването — припомням, че става дума за официалното подаване — на молба за убежище не са били спазени. Напротив, въз основа на това те трябва да направят някои изводи.

[33] Вж. съображение 27 от Директивата „за процедурите“ и решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 97 и цитираната съдебна практика).

[34] Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 2008 г., стр. 98, наричана по-нататък „Директивата „за връщане“). Всъщност гражданин на трета страна, който влиза незаконно на територията на държава членка и няма разрешение за пребиваване, е „незаконно пребиваващ“ по смисъла на тази директива. Поради това по принцип по отношение на него следва да бъде образувана процедура за експулсиране на основание на посочената директива.

[35] Вж. решение Ministerio Fiscal (т. 59—68). В настоящия случай първоинстанционният съд надлежно е посочил това (вж. т. 23 от настоящото заключение).

69. *Първо*, от момента, в който този гражданин „подаде“ молбата си, той трябва да бъде считан от националните органи за „кандидат“ по смисъла на член 2, буква в) от Директивата „за процедурите“ и на член 2, буква б) от Директивата „за приемането“ [36] и да се ползва от свързаните с този статут права и гаранции, както са предвидени в тези директиви [37]. По-специално, въпреки че посоченият гражданин е влязъл незаконно на територията на приемащата държава членка или е продължил незаконно пребиваването си в нея, докато по тази молба няма произнасяне на първа инстанция, той не трябва или вече не трябва да се счита за незаконно пребиваващ на тази територия и следователно за попадащ в приложното поле на нормите, приложими за незаконните мигранти, сред които е Директивата „за връщането“. Всъщност член 9, параграф 1 от Директивата „за процедурите“ му предоставя правото да остане в съответната държава през този период [38]. Освен това задържането му — или евентуално продължаването на задържането му — трябва да съответства на предвидените в тази област правила, съдържащи се в Директивата „за процедурите“ и Директивата „за приемането“.

70. Следователно, обратно на това, което в настоящия случай, изглежда, е предвидено в член 2, параграф 20 от Закона за чужденците, националните органи не трябва да възприемат формалистичен подход по отношение на посочения статут и да предоставят възможност само на лицата, подали молба съгласно предвидените в националното право ред и условия, да се ползват от свързаните с този статут права и гаранции, като в противен случай същите права и гаранции биха били лишени от съществена част от полезното си действие.

71. *На следващо място*, за да се гарантира, че съответният гражданин на трета страна ефективно се ползва от гаранциите и правата, предвидени в Директивата „за процедурите“ и в Директивата „за приемането“, националните органи са длъжни в кратък срок [39], определен в член 6, параграф 1 от първата директива, да регистрират този гражданин като „кандидат“ в релевантните бази данни [40].

72. *На последно място*, съгласно член 6, параграф 2 от Директивата „за процедурите“ такъв гражданин трябва да се ползва с действителна възможност да „внесе“ своята молба — тоест, както посочих в точка 65 от настоящото заключение, да я депозира официално — възможно най-скоро.

73. Що се отнася до този втори етап, с който приключва фазата на достъп до процедурата за предоставяне на международна закрила и започва фазата на същинското разглеждане на молбата [41], от член 6, параграф 4 от тази директива следва, че по принцип той изисква от страна на съответния гражданин на трета страна да попълни предвидения за тази цел

[36] Всъщност тези разпоредби определят „кандидат“ като „гражданин на трета държава или лице без гражданство, което е подало молба за международна закрила, по която още не е взето окончателно решение“.

[37] Вж. съображение 27 от Директивата „за процедурите“, както и по-специално решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 100 и цитираната съдебна практика).

[38] Вж. съображение 9 от Директивата „за връщане“ и решение Ministerio Fiscal (т. 99).

[39] Тази разпоредба по принцип възлага като задължение на държавите членки да регистрират молбата не по-късно от три или шест работни дни от нейното „подаване“, в зависимост от това дали посочената молба е била подадена до органа, компетентен по силата на националното право да пристъпи към регистрирането ѝ, или до „друг орган“.

[40] Вж. съображение 27 от Директивата „за процедурите“.

[41] Вж. член 31, параграф 3 от Директивата „за процедурите“ и решение от 16 ноември 2021 г., Комисия/Унгария (Криминализиране на оказването на помощ на търсещите убежище лица) (C-821/19, EU:C:2021:930, т. 81).

формуляр. Освен това съгласно параграф 3 от тази разпоредба държавите членки могат да поставят изискване посоченият формуляр да бъде подаден лично и/или на определено място.

74. Както твърди литовското правителство, по тази причина Република Литва по принцип е можела да предвиди в националното си право разпоредба като член 140^{12}, параграф 1 от Закона за чужденците, с която от гражданите на трети страни се изисква да подават молбите си за убежище на определени места и до определени органи.

75. Държавите членки обаче не могат да се възползват от предоставената им в член 6, параграф 3 от Директивата „за процедурите“ възможност по начин, който на практика възпрепятства въпросните граждани или дори само някои от тях да подадат молбата си „възможно най-скоро“ — или a fortiori, по начин, който изобщо ги възпрепятства да направят това. В противен случай целта на тази директива, а именно да се гарантира ефективен, лесен и бърз достъп до процедурата за предоставяне на тази закрила, би била поставена под въпрос и полезното действие на правото да се поиска убежище, което съгласно член 7, параграф 1 от тази директива е признато на всеки гражданин на трета страна, би било сериозно накърнено [42].

76. Както изтъкват MA и Комисията, член 140^{12}, параграф 1 от Закона за чужденците изглежда проблематичен в това отношение. Всъщност съгласно тълкуването му от запитващата юрисдикция гражданин като MA, който е влязъл незаконно на територията на Литва и е задържан в тази държава, няма реална възможност да внесе своята молба в съответствие с предвидените във въпросната разпоредба ред и условия: от една страна, по принцип не му е разрешено да направи това във вътрешността на територията на Литва; от друга страна, той не може и да отиде за тази цел до границата на тази държава, в транзитна зона или в посолство или консулска служба на посочената държава в чужбина.

77. В това отношение, освен вече отбелязаното от мен в точка 75 от настоящото заключение, бих искал да подчертая, че задържането на кандидат за международна закрила, ако се предположи, че то е в съответствие с нормите, предвидени в Директивата „за процедурите“ и в Директивата „за приемането“, съгласно член 6, параграф 2 от първата директива не може да възпрепятства заинтересованото лице да подаде молбата си и по този начин да упражни правото си да поиска убежище [43]. Напротив, посочената директива предвижда различни гаранции за улесняване на достъпа до процедурата за предоставяне на тази закрила в центровете за задържане [44]. Както изтъква Комисията в съдебното заседание, избраните от държавите членки в приложение на параграф 3 от този член ред и условия за подаване на молбите трябва да позволяват на кандидат в подобно положение да го направи.

78. Обратно на твърденията на литовското правителство, дискреционното правомощие, признато на VSAT с член 140^{12}, параграф 2 от Закона за чужденците, да приеме по изключение молбата за международна закрила на незаконно влязъл на територията на Литва гражданин на трета страна, като се имат предвид неговата уязвимост или други

[42] В това отношение подчертавам, че ако кандидат не подаде молбата си, впоследствие държавите членки по принцип могат да приложат член 28 от Директивата „за процедурите“ и по този начин да приемат, че той негласно се е отказал от нея.

[43] Вж. в същия смисъл Препоръка REC(2003)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки за мерките за задържане на търсещи убежище лица, приета от Комитета на министрите на 16 април 2003 г. по време на 837-ото заседание на Делегатите на министрите, точка 8, и ЕСПЧ, 25 юни 1996 г. Amuur с/у Франция, CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 43.

[44] Вж. член 8, параграф 1 от Директивата „за процедурите“.

обстоятелства във връзка с него, включително когато той е задържан в един от центровете ѝ, не е достатъчно в това отношение. Всъщност съгласно член 6, параграф 2 и член 7, параграф 1 от Директивата „за процедурите“ всички граждани на трети страни в подобно положение — а не само някои от тях — трябва да могат да поискат такава закрила и съответно да могат да подадат молбата си възможно най-скоро [45].

79. *На последно място*, бих искал да уточня, че Директивата „за процедурите“ не разрешава на държава членка да дерогира току-що изяснените от мен задължения, с довода, че подобно на Република Литва е изправена пред „масов приток“ на граждани на трети страни на границите си.

80. Всъщност, макар тази директива да позволява на националните органи при такива обстоятелства по-специално да продължат срока за регистриране [46] и за разглеждане на молбите за убежище [47], тя не разрешава на тези органи да лишават юридически или фактически някои граждани на трети страни от ефективен достъп до процедурата за предоставяне на посочената закрила.

81. Като се имат предвид всички изложени по-горе съображения, предлагам на Съда да отговори на първата част от първия въпрос, че национална разпоредба, която не позволява, освен по изключение, на гражданите на трети страни да получат достъп до процедурата за предоставяне на международна закрила на територията на въпросната държава членка, когато са влезли там незаконно, е несъвместима с член 6, параграфи 1 и 2 и с член 7, параграф 1 от Директивата „за процедурите“.

B. По основанията за задържане на търсещите убежище лица, както са предвидени в Директивата „за приемането“ (първа част от втория въпрос)

82. От изложения по-горе анализ се установява, че от момента, в който гражданин на трета страна като МА е „подал“ молба за убежище до орган като VSAT или първоинстанционния съд, до окончателното произнасяне по тази молба такъв гражданин трябва да се счита за „кандидат“ по смисъла на Директивата „за процедурите“ и на Директивата „за приемането“. Това предполага по-специално, че той може да бъде задържан или задържането му може да бъде продължено само в съответствие с предвидените в тези директиви норми в областта.

[45] Литовското правителство изтъква също, че гражданин на трета държава, влязъл незаконно на територията на Литва, би могъл също, в съответствие с решение Ministerio Fiscal, да подаде молба за убежище до сезирания във връзка със задържането му съд. В такъв случай молбата щяла да бъде изпратена на компетентния орган за регистрирането, като по-нататък кандидатът щял да има действителна възможност да я подаде, и тогава тя да бъде разгледана. Впрочем това се е случило по делото в главното производство (вж. т. 50 от настоящото заключение). В отговор на въпросите на Съда това правителство обяснява, че става въпрос за начин да се поиска убежище, който, макар да не е предвиден в член 140^{12} от Закона за чужденците, не е и забранен от тази разпоредба. При това положение, като се изключи фактът, че запитващата юрисдикция не тълкува посочената разпоредба по същия начин, бих отбелязал само, че държава членка не гарантира ефективен, лесен и бърз достъп до процедурата за предоставяне на международна закрила, когато някои граждани са длъжни да се явят пред съд, за да поискат подобна закрила.

[46] Вж. член 6, параграф 5 от Директивата „за процедурите“, с който се разрешава този срок да се удължи с десет дни.

[47] Вж. член 31, параграф 3, буква б) от Директивата „за процедурите“, който позволява при тези обстоятелства обикновено приложимият шестмесечен срок да се удължи за срок, който не надвишава девет месеца.

83. Сега следва да се разгледа първата част от втория въпрос и да се определи дали национална разпоредба като член 140[17], точка 2 от Закона за чужденците, която позволява задържането на търсещо убежище лице единствено на основание незаконното преминаване на държавната граница, е съвместима с посочените директиви (част 2). Преди това според мен се налага едно уточнение във връзка с понятието „задържане“ (част 1).

1. По понятието „задържане“

84. Моето разбиране е, че запитващата юрисдикция поставя втория си въпрос само за да се преценят законосъобразността и основателността на мярката „задържане“, наложена на MA от първоинстанционния съд в решението му от 20 ноември 2021 г.

85. Предвид това MA поддържа пред Съда, че наложената му от 2 февруари 2022 г. нататък заместваща мярка, а именно „настаняване в център на VSAT […], с ограничение на свободата му на придвижване в рамките на територията на мястото за настаняване“, макар да се счита за алтернатива на задържането съгласно литовското право[48], в действителност представлява фактическо задържане.

86. Ако случаят наистина е такъв, според мен тази втора мярка ще трябва също да се преценява с оглед на нормите в областта на задържането, предвидени в Директивата „за процедурите“ и Директивата „за приемането“. Всъщност приложното поле на тези норми зависи не от дадената в националното право квалификация на определена мярка, а от това дали тя отговаря на самостоятелното определение на „задържане“, съдържащо се в член 2, буква з) от втората директива.

87. В това отношение, с оглед на това определение, Съдът е постановил, че такова „задържане“ представлява всяка принудителна мярка, която „лишава кандидат[а] от свободата на придвижване и го изолира от останалата част от населението, като го задължава да се намира постоянно в ограничен и затворен периметър“[49]. В случая запитващата юрисдикция ще трябва да провери дали мярката „настаняване в център на VSAT“ отговаря на тези критерии.

88. Все пак считам, че е от полза да ѝ предоставя уточнения в това отношение. По същество от дадените от тази юрисдикция обяснения се установява, че „територията“, на която заинтересованото лице е длъжно да се намира постоянно, изглежда, е ограничена до периметъра на центъра за настаняване, от който то не е имало право да излиза без разрешение — което обстоятелство литовското правителство впрочем потвърждава в заседанието пред Съда. Следователно този периметър се оказва „ограничен и затворен“. Освен това MA изглежда „изолиран от останалата част от населението“, като разполага с много ограничена възможност за поддържане на контакти с външния свят. Следователно, без да се засяга проверката, която посочената юрисдикция следва да извърши, се оказва, че

48 Вж. в това отношение член 8, параграф 4 от Директивата „за приемането“.

49 Решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 223).

въпросната мярка лишава МА от свободата му на придвижване и поради това представлява „задържане“ по смисъла на Директивата „за процедурите“ и Директивата „за приемането“ [50].

2. По законосъобразността на мярката (или на мерките) за задържане, предмет на разглеждане

89. След това уточнение следва да се припомни, че Директивата „за процедурите“ и Директивата „за приемането“ уреждат възможността за националните органи да задържат търсещо убежище лице. Във връзка с това от член 26, параграф 1 от първата директива следва, че основанията и условията на такова задържане трябва да са в съответствие по-специално с член 8 от втората директива.

90. В параграф 2 от разглеждания член 8 се подчертава, че задържането на търсещите убежище лица трябва да бъде не правило, а изключение. Съгласно тази разпоредба всъщност такова лице може да бъде задържано само когато въз основа на преценка на всеки случай поотделно това се окаже необходимо и ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки алтернативни принудителни мерки. Освен това в параграф 3 от посочения член са изброени изчерпателно [51] различните основания за подобна мярка.

91. При все това основанието за задържане, предвидено в член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците, а именно незаконното преминаване на границата, просто не е включено *само по себе си* в член 8, параграф 3 от Директивата „за приемане“. Обратно на твърденията на литовското правителство, това основание не съвпада *по същество* и с нито едно от изброените в тази разпоредба основания.

92. В това отношение в писменото си становище това правителство по същество изтъква, че основанието, предвидено в член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците, съвпада с основанието по член 8, параграф 3, буква д) от Директивата „за приемането“. Припомням, че съгласно тази буква кандидат за международна закрила може да бъде задържан, „когато това се налага с цел защита на националната сигурност или на обществения ред“. Според посоченото правителство възможността за задържане на кандидат, когато е преминал незаконно държавната граница, отговаря на изискванията, свързани с националната сигурност. Всъщност ставало въпрос за една от взетите от Република Литва мерки за защита на границата ѝ с Беларус, и по-точно за предотвратяване на възможността за незаконното ѝ преминаване от мигрантите в контекста на „масов приток“, пред който понастоящем е изправена тази държава членка, и съответно за гарантиране на вътрешната сигурност на нейна територия и в цялото Шенгенско пространство.

93. Според мен фактът, че дадено лице е част от притока на мигранти, който държава членка се опитва да възпре, за да гарантира вътрешната сигурност — разглеждана в широк смисъл на „ред“ — на територията си [52], не може да обоснове задържането на това лице на предвиденото в член 8, параграф 3, буква д) от Директивата „за приемането“ основание.

[50] Вж. по аналогия решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 226 и 227). МА твърди също, че условията на живот във въпросния център на VSAT са равностойни на нечовешко или унизително отношение, забранено по-специално от член 4 от Хартата и от член 3 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“). Запитващата юрисдикция ще трябва да провери и това обстоятелство с оглед на релевантната съдебна практика (вж. по-специално решение от 25 юли 2018 г., Generalstaatsanwaltschaft (Условия на лишаване от свобода в Унгария) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

[51] Вж. по-специално решение Ministerio Fiscal (т. 104 и цитираната съдебна практика).

[52] Вж. относно това схващане точка 100 и сл. от настоящото заключение.

94. Всъщност съгласно постоянната практика на Съда засягането на „националната сигурност“ или на „обществения ред“ по смисъла на тази разпоредба може от гледна точка на изискването за необходимост да оправдава задържането на даден кандидат само ако „личното му поведение представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес или пък вътрешната […] сигурност на съответната държава членка“ — например ако това лице е опасен престъпник. В такъв случай задържането на кандидата позволява да „се защити обществеността от опасността, която може да представлява [неговото] поведение“ [53].

95. Поради това задържането на основание посочения член 8, параграф 3, буква д) предполага преценка на опасността, която представлява съответното лице, като се вземат предвид други фактори освен евентуалното незаконно преминаване на границата — тъй като такова нарушение само по себе си не може да представлява заплаха като посочената в предходната точка [54]. Във връзка с това националните органи нямат право дори да *презумират*, че всяко незаконно влязло на територията лице е опасно [55]. Напротив, преди приемането на такава мярка по отношение на кандидат, те трябва да разполагат с непротиворечиви, обективни и точни доказателства за тази опасност [56].

96. Впрочем на заседанието пред Съда литовското правителство се съгласява, че посоченият член 8, параграф 3, буква д) обхваща единствено току-що описаната от мен специална хипотеза и че в действителност член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците надхвърля позволеното от тази разпоредба [57] или като цяло Директивата „за приемането“. Във връзка с това обаче посоченото правителство се опитва да обоснове разглежданото надхвърляне с факта, че възможност за задържане, ограничена само до тази хипотеза, не е достатъчна, за да се отговори ефективно на „масовия приток“, пред който е изправено. В част Г от настоящото заключение ще разгледам този аспект.

3. Междинно заключение

97. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на първата част от втория въпрос, че национална разпоредба, която позволява задържането на кандидат за международна закрила единствено на основание, че е преминал незаконно границата на съответната държава членка, е несъвместима с член 8, параграф 3 от Директивата „за приемането“.

Г. По възможността за дерогация на Директивата „за процедурите“ и на Директивата „за приемането“ (втора част от двата въпроса)

98. В предходните части изложих съображенията, поради които според мен разпоредби като член 140^{12} и член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците не са съвместими с Директивата „за процедурите“ и Директивата „за приемането“. Поради това остава да се

53 Решение от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 55 и 67).

54 Вж. по аналогия решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (C-554/13, EU:C:2015:377, т. 49, 50, 57 и 61). Това е валидно a fortiori, когато съответното лице е влязло незаконно в приемащата държава членка само с цел транзит към втора държава (вж. т. 63 от това решение).

55 Вж. по аналогия решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O. (C-554/13, EU:C:2015:377, т. 50).

56 Вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 172).

57 Това се потвърждава от факта, че в литовското право посочената разпоредба вече е отразена в член 113, параграф 4, точка 5 от Закона за чужденците.

разгледа втората част от преюдициалните въпроси, чиято цел е да се установи дали на държава членка трябва да се разреши да дерогира тези директиви, като приложи подобни разпоредби с оглед на опазване на обществения ред и на вътрешната сигурност при наличието на „изключителни обстоятелства“ като разглежданите в главното производство.

99. В началото ще припомня контекста, в който се вписва настоящото дело (част 1), преди да разгледам разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС, които на теория могат да разрешат на държава членка да дерогира правото на Съюза в името на обществения ред и вътрешната сигурност (част 2), а след това ще разгледам условията, уреждащи такава възможност за дерогация (част 3).

1. По спорните „изключителни обстоятелства“

100. Както посочих във въведението към настоящото заключение, в международния правен ред държавите имат „неотменимото право“ да упражняват контрол върху влизането и пребиваването на чужденците на тяхната територия[58]. Освен това съгласно правото на Съюза държавите членки като Литва, чиито граници съвпадат отчасти с външните граници на Шенгенското пространство, имат задължения във връзка с това. По силата на Кодекса на шенгенските граници посочените държави са длъжни да „защитават“ външните граници. Затова те трябва да извършват проверки и наблюдение на същите граници[59], както и да вземат други мерки за борба с незаконното преминаване[60].

101. Както се посочва в съображение 6 от Кодекса на шенгенските граници, контролът на външните граници на това пространство е от интерес за всички държави членки, които са премахнали вътрешния граничен контрол. Контролът на външните граници трябва да помогне именно в борбата с незаконната имиграция и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност и обществения ред в посоченото пространство.

102. Поради това според мен от горепосоченото следва, че защитата на външните граници на Съюза от съответните държави членки спада към възложените им задължения за опазване на обществения ред и защитата на вътрешната сигурност не само на тяхната територия, но и в цялото Шенгенско пространство.

103. С оглед на това, както изтъква литовското правителство пред Съда, „масовият приток“ на мигранти, пред който е изправена Литва на границата си с Беларус, безспорно представлява критична ситуация. Този приток е довел до драстично увеличаване на случаите на незаконно преминаване на границата на Литва[61]. Не трябва да се забравя и геополитическият контекст, в който се вписва тази ситуация. Институциите на Съюза, включително Европейският парламент, Европейският съвет и Комисията[62], всъщност посочват, че този „масов приток“ е организиран от беларуското правителство. То подтиквало граждани на трети страни да пристигат със самолет от държавите си на

58 Вж. по-специално ЕСПЧ, 29 януари 2008 г. Saadi с/у Обединеното кралство, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 64.

59 Вж. по-специално членове 8 и 13 от Кодекса на шенгенските граници.

60 Вж. по-специално член 5, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници.

61 Литовското правителство посочва, че в периода от 1 юли 2021 г. до 10 март 2022 г. 3 695 граждани на трети държави са преминали незаконно границите на Литва.

62 Вж. съответно Резолюция на Европейския парламент от 7 октомври 2021 г. относно положението в Беларус след една година протести и насилственото им потушаване (2021/2881(RSP), § 16; Заключения на Европейския съвет от 21 и 22 октомври 2021 г. (EUCO 17/21), § 19, и Заключения на Европейския съвет от 16 декември 2021 г. (EUCO 22/21), § 18 и 21; 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, Strasbourg, 15 септември 2021 г.

произход, като впоследствие ги блокирало по външните граници на държавите членки. Тези различни институции квалифицират въпросните действия като „инструментализиране на мигранти за политически цели“, тоест форма на „хибридна атака“, предназначена да дестабилизира пряко засегнатите държави членки и Съюза като цяло.

104. Не е моя задача да преразглеждам тази преценка от политическо естество. Ще посоча само, че Литва е имала законно основание да приеме, че е изправена пред „извънредна“ заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност на своята територия и в цялото Шенгенско пространство.

105. Поради това литовските органи са можели да приемат за необходимо да засилят защитата на външните граници на Съюза чрез извънредни и временни мерки за овладяване на тези „масови“ миграционни потоци [63].

106. Впрочем преценката на тези органи за необходимостта от такива извънредни и временни мерки, изглежда, се споделя от институциите на Съюза. Всъщност на 1 декември 2021 г. на основание член 78, параграф 3 ДФЕС Комисията представя предложение за решение на Съвета относно временни спешни мерки в полза на Латвия, Литва и Полша [64], мерки, преценени като „необходими“ за справяне с „реална заплаха […], застрашаваща сигурността на Съюза“, която представлява „хибридна атака“, претърпяна по-специално от Литва [65], които ще разгледам по-късно. Освен това на 14 декември 2021 г. Комисията представя предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации на инструментализиране в областта на миграцията и убежището [66], чиято цел е да се институционализират повечето от мерките, включени в предходното предложение [67]. Тези законодателни предложения обаче все още не са приети.

2. По разпоредбите, позволяващи дерогиране на правото на Съюза в името на обществения ред и вътрешната сигурност

107. При това положение, когато държава членка приема извънредни и временни мерки с легитимната цел да опази обществения ред и вътрешната сигурност при наличието на „извънредни обстоятелства“, тези мерки не могат да попадат извън обхвата на каквато и да е правна уредба. Когато засягат нормалното прилагане на правото на Съюза, такива мерки са съвместими с това право само доколкото то разрешава подобна дерогация [68].

108. В това отношение Договорът за функционирането на ЕС предвижда в членове 36, 45, 52, 65, 72, 346 и 347 изрични дерогации, приложими в случай на положения, които могат да поставят под въпрос обществения ред или вътрешната сигурност, включително при „извънредни обстоятелства“.

63 Вж. точка 92 от настоящото заключение.

64 COM(2021)752 final (наричано по-нататък „предложението за решение на Съвета“).

65 Предложение за решение на Съвета, изложение на мотивите, стр. 1.

66 COM(2021)890 final.

67 Същия ден Комисията прави и предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на [Кодекс на шенгенските граници] [COM(2021)891 final], чиято цел по-специално е да даде възможност на държавите членки да предприемат бързи действия в случаи на „инструментализиране на мигранти“. По същество това предложение предвижда, че в такъв случай държавите членки биха могли да ограничат броя на гранично-пропускателните пунктове и да засилят наблюдението на границите.

68 Вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 214 и цитираната съдебна практика).

109. Странното е, че по настоящото дело литовското правителство не се позовава на нито един от тези членове, за да подкрепи становището си. С оглед на това, като се има предвид съдържанието на изложените от посоченото правителство доводи и с оглед на проведените пред Съда разисквания, според мен трябва да се разгледат две дерогации.

110. Ще припомня накратко, *на първо място*, член 347 ДФЕС, който се отнася за мерките, които би могло да се наложи да вземе държава членка, по-специално в случай на „сериозни вътрешни вълнения, засягащи поддържането на законността и реда“ и в случай на „война, сериозно международно напрежение, което създава заплаха за война“.

111. До момента Съдът никога не се е произнасял по условията за прилагане на тази „предпазна клауза“. Той само е уточнил, че тази дерогация е свързана със „съвсем изключителни“ положения[69]. Различни генерални адвокати обаче са изследвали по-подробно нейния обхват.

112. От анализите им следва, че член 347, който се намира в края на Договора за функционирането на ЕС, на теория позволява дерогиране на всички разпоредби на този договор и на тези, които са приети въз основа на него[70]. Както твърди литовското правителство в съдебното заседание — повтарям, без да се позовава изрично на тази разпоредба — в посочените в този член случаи държава членка теоретично би могла на това основание и до известна степен да се отклони от Директивата „за процедурите“ и от Директивата „за приемането“[71].

113. При все това в настоящия случай не става въпрос за посочените в член 347 ДФЕС екстремни обстоятелства. По-специално, без да искам да омаловажавам сериозността на положението, с което трябва да се справя Литва на границата си, според мен такова положение не спада към описаните в тази разпоредба „сериозни вътрешни вълнения, засягащи поддържането на законността и реда“. Сам по себе си фактът, че тази държава членка е обявила извънредна ситуация на част от територията си, за мен не е от решаващо значение в това отношение — в противен случай прилагането на посочената разпоредба щеше да варира в зависимост от условията, предвидени в националното право на всяка държава членка за прилагането на такъв режим. Според мен, тъй като всяка дерогация трябва да се тълкува стриктно[72] и след като член 347 ДФЕС разглежда хипотезата на „вътрешни вълнения“ и тази на война като сходни, обстоятелствата, предмет на разглеждане, трябва да имат аналогичен праг на тежест, тоест да бъдат истински кризи, които граничат с пълен срив на вътрешната сигурност и чието настъпване сериозно застрашава самото съществуване на държавата[73].

114. Преминавам, *на второ място*, към член 72 ДФЕС, който изглежда релевантен в по-голяма степен. По силата на този член разпоредбите, включени в дял V от третата част на Договора за функционирането на ЕС, който се отнася за пространството на свобода, сигурност и правосъдие, „не засягат изпълнението на задълженията, които имат

69 Вж. решение от 15 май 1986 г., Johnston (222/84, EU:C:1986:206, т. 27).

70 Вж. заключение на генерален адвокат Darmon по дело Johnston (222/84, непубликувано, EU:C:1986:44, т. 5), и заключение на генерален адвокат Jacobs по дело Комисия/Гърция (C-120/94, EU:C:1995:109, т. 46).

71 Все пак дори в тези случаи се налагат ограничения на основание някои неподлежащи на дерогация основни права (вж. т. 138 и 139 от настоящото заключение).

72 Вж. по-специално решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 215).

73 Вж. заключението на генерален адвокат Jacobs по дело Комисия/Гърция (C-120/94, EU:C:1995:109, т. 47), и заключението на генерален адвокат La Pergola по дело Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:246, т. 21).

държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност“. В случая Директивата „за процедурите“ и Директивата „за приемането“ попадат в приложното поле на този член, тъй като са приети на основание член 78 ДФЕС, който е включен в посочения дял V.

115. Съдът се е произнесъл във връзка с член 72 в няколко решения. Той е установил принципа, че посоченият член представлява дерогация, която може да позволи на държава членка при определени обстоятелства да избегне наложените ѝ с такива директиви задължения, като същевременно до момента Съдът систематично е отхвърлял средствата за защита, използвани за тази цел от държавите членки, поради неизпълнението от тяхна страна на поставените в тази област условия. Ще разгледам посочените условия в следващата част.

3. По условията, които държавите членки трябва да спазват, за да бъде такава дерогация съвместима с член 72 ДФЕС

116. Тъй като член 72 ДФЕС, подобно на всяка дерогация, трябва да се тълкува стриктно, Съдът многократно е постановявал, че тази норма не предоставя на държавите членки правомощието да дерогират разпоредбите на правото на Съюза само като се позоват на задълженията си за поддържане на обществения ред и опазване на вътрешната сигурност [74]. Напротив, те трябва да изпълнят някои условия.

117. *Първо*, според Съда държавата членка, която иска да се позове на член 72 ДФЕС, е длъжна да докаже необходимостта да приложи предвидената в този член дерогация, за да изпълни въпросните задължения [75].

118. *На следващо място*, според мен към това изискване за необходимост се добавя условие за пропорционалност stricto sensu. Всъщност, макар да са необходими, според мен спорните национални мерки няма да бъдат обосновани от гледна точка на член 72 ДФЕС, ако породените от тях неудобства са били несъразмерни с целите [76]. Във връзка с това следва да се вземе предвид по-специално отражението на посочените мерки върху основните права, за чието спазване следи Съдът, по-специално предвидените от Хартата [77].

119. *На последно място*, според мен тези материални условия се допълват от едно процесуално условие. Като се има предвид предвиденият в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество, държава членка не може едностранно да приема изключителни временни дерогиращи мерки, без предварително надлежно да се е консултирала с институциите на Съюза, както и с другите държави членки, и да е потърсила общо решение на проблема [78]. Евентуално ако и от момента, в който самият Съюз приеме такива общи мерки на основание член 78, параграф 3 ДФЕС, според мен това изключва всяка възможност за дерогация на основание член 72 ДФЕС.

74 Вж. по-специално решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 215).

75 Вж. по-специално решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 216).

76 Вж. по аналогия решение от 17 декември 2020 г., Centraal Israëlitisch Consistorie van België и др. (C-336/19, EU:C:2020:1031, т. 64).

77 Вж. по аналогия решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване на земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 64 и цитираната съдебна практика).

78 Ще посоча, че такава процедура е изрично предвидена в членове 347 и 348 ДФЕС при прилагане на първата разпоредба.

120. В случая ми се струва, че Република Литва е изпълнила посоченото процесуално изискване[79] и до момента такива общи мерки не са били приети. Според мен обаче разпоредби като член 140[12] и член 140[17], точка 2 от Закона за чужденците не отговарят на нито едно от двете изброени по-горе материални условия, както ще обясня в следващите раздели.

а) По изискването за необходимост

121. За да се прецени дали, за да изпълни задълженията си в областта на обществения ред и вътрешната сигурност в даден случай, на държава членка се налага да дерогира акт от правото на Съюза, Съдът не само разглежда съответните „изключителни обстоятелства“, но проверява също дали законодателят на Съюза е предвидил във въпросния правен акт механизми, позволяващи на държавите членки да се справят ефективно с тях[80].

122. Следователно, за да изпълни това изискване за необходимост, държавата членка, която иска да се ползва от член 72 ДФЕС, трябва да докаже, че с оглед на *самото си съдържание* или на *конкретните условия за неговото прилагане* въпросният акт от правото на Съюза не ѝ позволява да гарантира изпълнението на въпросните задължения при разглежданите обстоятелства[81].

123. В случая литовското правителство по същество твърди, че строгото спазване на разпоредбите на Директивата „за процедурите“ и на Директивата „за приемането“ не са му позволявали да гарантира ефективното изпълнение на тези задължения в областта на обществения ред и вътрешната сигурност в рамките на контрола по външните граници на Съюза, при наличието на „масов приток“ като разглеждания по делото в главното производство. По същество това правителство подкрепя доводите си, позовавайки се на напрежението, посочено във въведението към настоящото заключение: от една страна, държавите членки, разположени на тези граници, обикновено трябва да попречат на граждани на трети страни, които не отговарят на предвидените от Кодекса на шенгенските граници условия за влизане, да преминат през тях[82]; от друга страна, когато подобни граждани подадат молба за международна закрила, те имат право да останат на територията на тези държави, докато бъде разгледана молбата им, и следователно трябва да бъдат приети на тази територия независимо от изпълнението на посочените условия, ако евентуално вече не са влезли незаконно[83].

124. Според литовското правителство при масов приток това би довело до множество злоупотреби, тъй като само малка част от мигрантите са добросъвестни бежанци, докато много други подават молби за убежище, за които знаят, че са явно неоснователни, единствено за да се ползват временно от свързаните със статута на „кандидат“ гаранции, дори само за да бъдат приети в Шенгенското пространство или, когато вече пребиват незаконно там, да забавят експулсирането си.

79 Бих искал да отбележа в това отношение, че Република Литва се е консултирала с европейските си партньори и е приканила Комисията да предложи временни мерки на основание член 78, параграф 3 ДФЕС (вж. предложение за решение на Съвета, изложение на мотивите).

80 Вж. в този смисъл решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешката република (Временна схема за преместване на кандидати за международна закрила) (C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 171).

81 Вж. заключение на генерален адвокат Pikamäe по дело Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила) (C-808/18, EU:C:2020:493, т. 103).

82 Вж. точка 100 от настоящото заключение.

83 Вж. точка 69 от настоящото заключение и член 9, параграф 1 от Директивата „за процедурите“.

125. С оглед на това бих искал да отбележа, че Директивата „за процедурите“ съдържа разпоредба, чиято цел е да позволи на държавите членки да гарантират контрола по външните граници на Съюза, като същевременно зачитат правото на гражданите на трети страни да поискат убежище, а именно член 43 от нея.

126. С параграф 1 от тази разпоредба на държавите членки се разрешава да предвидят на границите или в транзитните си зони специални процедури, за да се произнасят съгласно член 33 от Директивата „за процедурите“ по допустимостта на подадените на тези места молби за убежище и дори по основателността на тези молби в случаите по член 31, параграф 8 от тази директива, отнасящи се по същество до различни хипотези, в които поведението или твърденията на кандидата по-скоро показват, че молбата му е явно неоснователна и съставлява злоупотреба. Съгласно параграф 2 от този член 43 посочените специални процедури обаче трябва да се провеждат в разумен срок, като се има предвид, че ако в срок от четири седмици не е взето никакво решение, държавата членка трябва да предостави на съответните кандидати правото да влязат на нейна територия, като след това молбата им трябва да бъде разгледана в съответствие с процедурата съгласно общото право.

127. Тези процедури позволяват на държавите членки, *първо*, да извършат „първоначален подбор“ на молбите за международна закрила на границата или в транзитна зона, преди да разрешат влизането на съответните граждани на тяхна територия. По този начин посочените държави могат да откажат влизането на лицата, посочени от литовското правителство, които подават явно неоснователни молби и молби, при които е налице злоупотреба.

128. *На следващо място*, съгласно член 8, параграф 3, буква в) от Директивата „за приемането“ по време на тези специфични процедури е разрешено на държавите членки да задържат съответните кандидати на границата или в транзитна зона, когато съгласно параграф 2 от тази разпоредба подобна мярка е необходима. Според мен такъв е случаят, когато има разумни основания националните органи да предположат, че ако бъде оставен на свобода, кандидатът ще премине или ще направи опит да премине без разрешение въпросната граница.

129. *На последно място*, що се отнася до гражданите на трети страни, които вече са влезли незаконно през националната граница и подават молби за убежище на територията на съответната държава членка, припомням, че с член 31, параграф 8, буква з) от Директивата „за процедурите“ на държавите членки се разрешава в случаите, посочени в тази разпоредба[84], с оглед на борбата им с евентуални злоупотреби, да разгледат такива молби ускорено, съгласно специална процедура на границата като посочената в член 43 от тази директива. В тези случаи, изглежда, националните органи могат да върнат съответните лица на границата за целите на тази процедура. Според мен фактът, че те са влезли веднъж незаконно на националната територия, евентуално би могъл да докаже, че се налага за срока на посочената процедура да бъдат задържани там на основание член 8, параграф 3, буква в) от Директивата „за приемането“.

[84] А именно, ще припомня, когато кандидатът без уважителна причина не се е явил пред органите или не е подал молба за международна закрила възможно най-скоро предвид обстоятелствата, свързани с неговото влизане.

130. Поради това според мен не може да се приеме, че само по себе си съдържанието на Директивата „за процедурите“ и на Директивата „за приемането“ не позволява на държавите членки да изпълняват на външните граници на Съюза задълженията си в областта на поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

131. Що се отнася до *конкретните условия за прилагане* на тези актове, мога да приема, че при масов приток като разглеждания по настоящото дело, който, изглежда, има особено естество и размери, за органите на държава членка е особено трудно в рамките на специалните процедури на границата да осъществят „първоначален подбор“ на молби за убежище, подадени едновременно от значителен брой граждани на трети страни, в предвидения в член 43, параграф 2 от Директивата „за процедурите“ четириседмичен срок. Въпреки че при такива обстоятелства параграф 3 от тази разпоредба позволява процедурите на границата да продължат да се провеждат и след изтичането на този срок, това все пак предполага всички съответни граждани да бъдат допуснати на националната територия, независимо дали са добросъвестни, или злоупотребяват със системата [85]. Впрочем дори Комисията загатва в предложението си за решение на Съвета, че Директивата „за процедурите“ не е напълно приспособена за такива обстоятелства.

132. Поради това бих могъл да допусна, че до приемането на това предложение е необходимо дадена държава членка да дерогира някои разпоредби от член 43 от Директивата „за процедурите“ на основание член 72 ДФЕС. Според мен, като се има предвид посоченото предложение, държава членка би могла да разшири обхвата на процедурите на границата, като предвиди, че всички молби за убежище, подадени от задържаните или намерените в близост до външната граница граждани след незаконно влизане или след явяването им на гранично-пропускателните пунктове, се разглеждат в рамките на такива процедури [86], и във връзка с това да дерогира в разумна степен предвидения в параграф 2 от този член четириседмичен срок, за да остави на националните органи достатъчно време за този „първоначален подбор“ на молбите за убежище“ [87].

133. Считам обаче, че не е необходимо държава членка да дерогира членове 6 и 7 от Директивата „за процедурите“ и член 8 от Директивата „за приемането“, като приложи национални разпоредби като член 140^{12} и член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците, за да изпълни ефективно задълженията си в областта на обществения ред и вътрешната сигурност в случай на „масов приток“ на емигранти на границата си, независимо от естеството и размерите на този приток. Както току-що обясних, предвидените в член 43 от първата директива специални процедури за разглеждане на молбите за убежище на границата и свързаната с тях възможност за задържане на някои кандидати съгласно член 8, параграф 3, буква в) от втората директива биха позволили справянето с такова положение, евентуално посредством някои изменения.

[85] Националните органи могат в съответствие с член 7 от Директивата „за приемането“ само да ограничат свободата на придвижване на тези кандидати в рамките на зона, намираща се в близост до границите или до транзитните зони на тази държава членка.

[86] Вж. член 2, параграф 2 от предложението за решение на Съвета.

[87] По този начин член 2, параграф 5 от предложението за решение на Съвета позволява срокът за предоставяне на право на влизане на територията да се продължи до 16 седмици.

б) По зачитането на основните права

134. При проверката на съвместимостта с правото на Съюза на всяка временна изключителна дерогационна мярка не трябва да се забравят основните права на съответните лица. Всъщност, макар при „изключителни обстоятелства“ на теория тези права да могат да бъдат ограничени в по-голяма степен с цел опазване на обществения ред и вътрешната сигурност, това не променя факта, *първо*, че винаги трябва да се поддържа равновесие между посочените права и тези повелителни разпоредби, *на следващо място*, че някои ограничения са толкова сериозни, че никога не са приемливи в едно демократично общество, и *на последно място*, че някои права не допускат никакво ограничение, независимо от обстоятелствата.

135. Във връзка с това според мен следва да се вземе предвид не само Хартата, но и ЕКПЧ, която установява минимален праг на защита, под който Съюзът не може да слезе. Същото е валидно за Женевската конвенция. Въпреки че Съюзът не е договаряща страна по тази конвенция, член 78, параграф 1 ДФЕС и член 18 от Хартата му налагат задължението да спазва нейните правила. Поради това при тълкуването на член 72 ДФЕС и на дерогациите от правото на Съюза, които тази разпоредба може да обоснове, Съдът трябва да се увери, че това тълкуване зачита равнището на защита, гарантирано от същата конвенция [88].

1) По отказа да се позволи на гражданин на трета страна да получи достъп до процедура за предоставяне на международна закрила

136. *На първо място*, разпоредба като член 140[12] от Закона за чужденците, която на практика, освен по изключение, не позволява на гражданин на трета страна достъп до процедура за предоставяне на международна закрила на територията на Литва, когато той е влязъл там незаконно, според мен не е съвместима с гарантираните от Хартата основни права, дори в случай на „масов приток“ на мигранти.

137. Всъщност, *от една страна*, според мен такава разпоредба противоречи на правото на убежище, гарантирано като такова в член 18 от Хартата. В това отношение ще подчертая, че достъпът до процедура в разглежданата област обуславя ефективността на това право [89]. Наистина на посоченото право могат да се налагат ограничения при предвидените в член 52, параграф 1 от Хартата условия [90]. Според мен обаче да се възпрепятства на практика гражданин на трета страна да поиска международна закрила, засяга „основното съдържание“ на същото това право [91].

138. *От друга страна*, отказът да се приеме за разглеждане молба за убежище, подадена от гражданин на трета страна, незаконно пребиваващ на територията на държавата, също би противоречал на предвидения в член 19, параграф 2 от Хартата принцип на забрана за връщане.

88 Вж. по-специално решение от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 74 и 75).

89 Вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидатите за международна закрила), C-808/18, EU:C:2020:1029, т. 102).

90 Съгласно тази разпоредба всяко ограничаване на упражняването на право, гарантирано в Хартата, е допустимо само ако то, първо, е „предвидено в закон“, второ, зачита „основното съдържание“ на това право и трето, спазва принципа на пропорционалност.

91 Според мен такова лишаване трябва да се съпостави с възможността молбата да се разгледа по ускорена процедура или по специална процедура на границата.

139. Всъщност това основно право, което е пряко свързано със забраната на изтезанията и на нечовешкото или унизително отношение или наказание, закрепена в член 4 от Хартата и в член 3 от ЕКПЧ, не допуска никакво ограничение. То забранява при всякакви обстоятелства на държавите членки да изведат, експулсират или екстрадират лице към държава, в която съществува сериозен риск то да бъде подложено на такова отношение [92].

140. Държава членка обаче не може да изключи този риск и следователно да изпълни задълженията си в областта на забраната за връщане по отношение на незаконно пребиваващ на нейна територия гражданин на трета страна, ако преди да експулсира заинтересованото лице, не разгледа молба, в която то твърди именно че се страхува от преследване в страната си на произход [93].

141. Изложеното по-горе тълкуване не се поставя под въпрос от довода на литовското правителство, че по същество гражданин на трета страна, който влиза незаконно на територията на държава в рамките на „масов приток“, възприема поведение, представляващо злоупотреба, което е основание за лишаването му от правото да поиска убежище, и че при такова положение принципът на забрана за връщане не трябва да се счита за абсолютен.

142. Всъщност, *от една страна*, припомням, че съставителите на Женевската конвенция признават, че като упражняват правото си на убежище, бежанците — включително търсещите убежище лица, докато молбата им не е отхвърлена [94] — често са принудени да влизат незаконно на територията на държавите, в които търсят закрила. Обратно на това, същите съставители, които изобщо не разрешават на държавите да лишават посочените лица от правото им да търсят убежище на това основание, в член 31 от тази конвенция уреждат правомощието на държавите да им налагат наказания в случай на незаконно влизане или пребиваване на тяхната територия [95], на който аспект ще се върна по-нататък. *От друга страна*, задълженията за държавите, които произтичат от спазването на принципа на забрана за връщане, гарантиран в член 19, параграф 2 от Хартата, се налагат независимо от поведението на съответното лице [96].

143. Според мен решение N.D. и N.T. с/у Испания [97], на което се позовава литовското правителство, не доказва обратното. Това решение не засяга закрепения в член 3 от ЕКПЧ принцип на забрана за връщане и освен това се отнася до много особени обстоятелства — при опит да влязат на испанска територия, жалбоподателите са участвали в групово

92 Вж. по-специално решение от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 94—96). Вж. също член 15 от ЕКПЧ, в параграф 1 от който на държавите членки се позволява да се освободят от предвидените в тази конвенция задължения по време на война или на извънредно положение, застрашаващи съществуването на нацията, но в параграф 2 от него се уточнява, че не се допуска никакво освобождаване от задълженията по член 3 от посочената конвенция.

93 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Observations on Draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207), 27 септември 2021 г., § 17.

94 Вж. *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., V. Türk, F. Nicholson (dir.). La Protection des réfugiés en droit international. Larcier, Bruxelles 2008, 232—234.

95 UNHCR, Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens, op. cit., § 11, 14, както и цитираните позовавания. Освен това законодателят на Съюза вече е предвидил по-малко радикални мерки за борба с евентуални злоупотреби в тази област (вж. т. 63 и 129 от настоящото заключение).

96 Вж. решение от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 94).

97 ЕСПЧ, 13 февруари 2020 г., CE:ECHR:2020:0213JUD000867515. В това решение Европейският съд по правата на човека постановява, че дерогирайки предвидения в член 4 от Протокол № 4 към ЕКПЧ принцип за забрана за колективно експулсиране, Испания е можела, без да разгледа свързаните с тях особени обстоятелства, да отблъсне мигранти, които са опитали да преминат незаконно нейната граница, основавайки се, от една страна, на поведението на заинтересованите лица и от друга страна, на факта, че тя е предлагала ефективни възможности за законно влизане (§ 201, 218, 222 и 231).

нападение, за да преодолеят граничната бариера — значително различаващи се от тези в настоящия случай. При всяко положение, дори да се предположи, че това решение трябва да се разбира в смисъл, че според Европейския съд по правата на човека фактът, че търсещо убежище лице е влязло незаконно на територията на държава при масов приток на мигранти, разрешава на тази държава да не вземе предвид неговата молба за убежище, в което силно се съмнявам, това би означавало просто, че в член 18 и член 19, параграф 2 от Хартата законодателството на Съюза гарантира по-широка закрила, отколкото ЕКПЧ, както изрично позволява член 52, параграф 3 от първия посочен акт.

2) По възможността за задържане на търсещо убежище лице единствено на основание, че е преминало незаконно държавната граница

144. *На второ място*, разпоредба като член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците, която позволява задържането на търсещо убежище лице само на основание, че е преминало незаконно държавната граница, според мен също не е в съответствие с основните права, гарантирани от Хартата и от другите релевантни актове, дори в случай на „масов приток“ на мигранти.

145. *От една страна*, като предвижда подобна мярка за задържане, тази разпоредба води до особено тежка намеса в правото на свобода, закрепено в член 6 от Хартата. В това отношение припомням, че съгласно постоянната практика на Съда, предвид значимостта на това основно право и при толкова тежка намеса, ограниченията за упражняването му са допустими само ако са извършени в границите на строго необходимото [98].

146. Запитано от Съда в съдебното заседание за конкретния начин, по който член 140^{17}, точка 2 от Закона за чужденците допринася и е необходим за поддържане на обществения ред и за опазване на вътрешната сигурност на територията на Литва, и по-специално за конкретната цел, преследвана с мярка за задържане, наложена на основание на тази разпоредба, литовското правителство обяснява по-специално, че когато мигранти успеят да влязат незаконно на територията на държавата, целта на евентуалното им задържане е да се избегне незаконното вторично придвижване в Шенгенското пространство — тъй като, ако не бъдат задържани, според това правителство голямата част от тези лица вероятно няма да останат в Литва и ще продължат пътуването си към други държави членки.

147. Според мен в това отношение подобна мярка за задържане надхвърля необходимото за опазване на обществения ред и вътрешната сигурност.

148. Действително фактът, че кандидат е влязъл незаконно на територията на държавата, в определени случаи може да сочи опасност от укриване на последния, евентуално в други държави членки. Този риск, ако се предположи, че е подкрепен от други доказателства, би могъл с основание да доведе до необходимост от задържането на заинтересованото лице за даден период — както впрочем позволява член 8, параграф 3, буква б) от Директивата „за приемането“ [99]. При липсата на такива доказателства обаче мярка за задържане, основана единствено на незаконното влизане, граничи с произвол [100].

98 Вж. решение от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 56).

99 Вж. също в случая точка 23 и бележка под линия 16 от настоящото заключение.

100 Вж. по аналогия Комитет по правата на човека, A с/у Австралия, 1997 г., параграф 9.4. Вж. също UNHCR, Ръководни принципи относно критериите и нормите, приложими по отношение на задържането на търсещите убежище лица, и алтернативи на задържането, 2012 г., точки 31 и 32.

149. Според мен мярка като предвидената в член 140[17], точка 2 от Закона за чужденците, *от друга страна*, противоречи на член 31, параграф 1 от Женевската конвенция. Припомням, че съгласно тази разпоредба държавите, страни по тази конвенция, не трябва да налагат „наказания“ за незаконното влизане или пребиваване на „бежанците“, включително, напомням, на търсещите убежище лица, при определени условия.

150. Посочената разпоредба има за цел да предотврати възможността тези лица да бъдат наказвани за незаконното си влизане или присъствие на територията на дадена държава [101]. С оглед на тази цел е общоприето, че съгласно посочената разпоредба понятието „наказание“ трябва да се разглежда самостоятелно и разширително, в смисъл, че обхваща всяка мярка, не само с превантивен, но и с наказателен или възпиращ характер, независимо от квалификацията ѝ в националното право [102].

151. Въпреки че, както отбелязва литовското правителство на съдебното заседание, мярка за задържане на основание член 140[17], точка 2 от Закона за чужденците не съставлява наказание съгласно литовското право, по този повод посоченото правителство все пак признава, че до известна степен предназначението на такова задържане е да санкционира преминалите незаконно държавната граница кандидати и да възпира другите мигранти, които биха се изкушили да се държат по същия начин.

152. Поради това според мен разглежданата мярка за задържане представлява „наказание“ по смисъла на член 31, параграф 1 от Женевската конвенция. Доколкото член 140[17], точка 2 от Закона за чужденците се отнася само за търсещите убежище лица, според мен той може да бъде съвместим с посочената основна разпоредба само ако засяга единствено тези, които не отговарят на предвидените в тази разпоредба условия [103] — което в случая, изглежда, не е така.

4. Междинно заключение

153. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на втората част от двата въпроса, че член 72 ДФЕС не допуска държава членка да прилага разпоредби като член 140[12] и член 140[17], точка 2 от Закона за чужденците, в дерогация от Директивата „за процедурите“ и Директивата „за приемането“ при „изключителни обстоятелства“, характеризиращи се с „масов приток“ на мигранти на нейната граница.

[101] Така, макар в член 5, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници да се предвижда, че държавите членки въвеждат санкции за незаконно преминаване на външните граници, това задължение обвързва тези държави, „[б]ез да се засягат […] задълженията на държавите членки за международна закрила“, тъй като по принцип подобни санкции не могат да се налагат на бежанците.

[102] Вж. *Goodwin-Gill*, G. S., op.cit., p. 232—234.

[103] По този въпрос просто ще уточня, що се отнася до условието, че бежанците трябва „да пристигат направо от територия, където са били застрашени животът и свободата им“, че е общоприето, че този израз не трябва да се разбира буквално и че той обхваща и положенията, при които съответните лица преминават транзит по време на пътуването си през друга държава, където не им е гарантирана никаква ефективна закрила (вж. *Goodwin-Gill*, G. S., op.cit., p. 232), категория, в която вероятно може да попадне Беларус. Следователно сам по себе си фактът, че след като е напуснало страната си на произход, търсещо убежище лице е пребивавало за кратко в Беларус, преди да влезе в Литва, не води до загуба на възможността му да се ползва от предвидената в член 31, параграф 1 от Женевската конвенция закрила.

VI. Заключение

154. Предвид всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Върховен административен съд, Литва) въпроси по следния начин:

„1) Национална разпоредба, която не позволява, освен по изключение, на гражданите на трети страни да получат достъп до процедура за предоставяне на международна закрила на територията на съответната държава членка, когато са влезли в нея незаконно, е несъвместима с член 6, параграфи 1 и 2 и с член 7, параграф 1 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила.

2) Национална разпоредба, която позволява задържането на кандидат за международна закрила единствено на основание, че е преминал незаконно границата на съответната държава членка, е несъвместима с член 8, параграф 3 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила.

3) Член 72 ДФЕС не разрешава на държава членка да прилага такива национални разпоредби, дерогирайки Директиви 2013/32 и 2013/33, в случай на „изключителни обстоятелства“, характеризиращи се с „масов приток“ на мигранти на нейната граница“.