Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NICHOLASA EMILIOUJA,
predstavljeni 2. junija 2022 [1]

Zadeva C-72/22 PPU

MA
ob udeležbi
Valstybės sienos apsaugos tarnyba

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve))

„Predhodno odločanje – Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Azilna politika – Pravica državljana tretje države, ki je nedovoljeno vstopil na ozemlje države članice, da v tej državi zaprosi za mednarodno zaščito – Pogoji za dostop do postopkov za priznanje te zaščite – Direktiva 2013/32/EU – Člen 6 in člen 7(1) – Možnost, da se tak prosilec pridrži zgolj zato, ker je nezakonito prečkal državno mejo – Direktiva 2013/33/EU – Člen 8(3) – Neskladnost – Člen 72 PDEU – Odgovornosti držav članic za vzdrževanje javnega reda in miru ter zagotavljanje notranje varnosti – Možnost države članice, da odstopi od direktiv 2013/32 in 2013/33 v primeru množičnega prihoda migrantov na njeno mejo“

I. Uvod

1. V mednarodnem pravu od nekdaj obstaja napetost med pravico, ki jo uživajo države, da suvereno nadzorujejo vstop tujcev na svoje ozemlje in njihovo prebivanje na njem, na eni strani, in pravico, ki jo imajo tisti od teh tujcev, [2] ki jim grozi preganjanje v državi, katere državljanstvo imajo, da zaprosijo za azil, na drugi strani. [3] S prvonavedeno je tem državam dovoljeno, da strogo nadzorujejo prehod svojih meja – in sprejmejo stroge ukrepe v primeru nedovoljenega vstopa – medtem ko se z drugonavedeno poziva k strpnosti na tem področju.

2. Ta napetost je posebej pomembna, kadar pride do tega, kar se splošno imenuje „množični prihod“ državljanov tretjih držav na meje. Zaradi tega pojava, ki je v Evropi v zadnjih dvajsetih letih postal vse pogostejši zaradi vojn in drugih napetosti, ki pretresajo različne regije po svetu, je zadevni nadzor meja še bolj zapleten. Številni od teh državljanov namreč poskusijo meje prečkati nezakonito oziroma jim to tudi uspe. Države članice te nenadzorovane vstope pogosto razumejo

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] V teh sklepnih predlogih bom uporabljal natančnejši pojem „državljan tretje države“, ki glede na člen 2, točka 6, Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1) pomeni „katero koli osebo, ki ni državljan Unije v smislu člena 20(1) PDEU in [nima pravice do prostega gibanja na podlagi prava Unije]“.

[3] V teh sklepnih predlogih bom brez razlikovanja uporabljal izraza „mednarodna zaščita“ in „azil“.

kot grožnjo za njihovo notranjo varnost. Vseeno pa je treba te državljane, kadar so prosilci za azil, načeloma sprejeti na ozemlju teh držav in jim dovoliti, da tam ostanejo, dokler se obravnava njihova prošnja.

3. Latvija, Litva in Poljska se od poletja 2021 srečujejo s takim „množičnim prihodom“ na meje, ki jih delijo z Belorusijo – kar je ena od vstopnih točk na schengensko območje – število primerov nezakonitega prehoda teh meja pa se je drastično povečalo. Ta „prihod“ poleg tega spada v poseben geopolitični okvir. Kot so ugotovile politične institucije Evropske unije, so ga namreč organizirali beloruski organi.

4. Da bi se te države članice spopadle s temi okoliščinami, so za okrepitev svojih meja ter s tem zagotavljanje javnega reda in notranje varnosti na svojem ozemlju razglasile izredno stanje. V tem okviru so uvedle določbe o odstopanju od običajne pravne ureditve, vključno s področjem azila. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve), je Sodišče pozvano, naj pojasni, ali so nekatere od teh določb, ki jih je uporabila Republika Litva, skladne s pravom Unije.

5. Vprašanji, ki ju je postavilo to sodišče, se natančneje nanašata na obravnavo, ki jo države članice v skladu z Direktivo 2013/32/EU o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite[4] (v nadaljevanju: Direktiva o postopkih) in Direktivo 2013/33/EU o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito[5] (v nadaljevanju: Direktiva o sprejemu) lahko uporabijo za državljane tretjih držav, ki so nedovoljeno vstopili na njihovo ozemlje in želijo tam pridobiti mednarodno zaščito. S tema vprašanjema se v bistvu želi izvedeti, ali ti direktivi nasprotujeta nacionalnim pravilom, s katerimi je v okviru množičnega prihoda po eni strani razumno omejena možnost teh državljanov, da dostopajo do postopkov za priznanje take zaščite, in ki po drugi strani omogočajo pridržanje prosilcev za azil le zato, ker so nezakonito prečkali državno mejo.

6. V teh sklepnih predlogih bom razložil, da taka pravila dejansko niso skladna z direktivama o postopkih in sprejemu. Vendar na tem mestu ne bom končal in bom obravnaval vprašanje, ali se državi članici v okoliščinah, s kakršnimi se srečuje Litva na svoji meji, na podlagi primarnega prava Unije dovoli, da odstopa od teh direktiv zaradi javnega reda in notranje varnosti. Glede tega bom pojasnil, da čeprav so nekatera odstopanja teoretično mogoča, zadevna nacionalna pravila presegajo to, kar je dopustno v zvezi s tem.

II. Pravni okvir

A. Ženevska konvencija

7. Člen 31 Konvencije o statusu beguncev[6] (v nadaljevanju: Ženevska konvencija) z naslovom „Begunci, ki so nezakonito v deželi sprejema“ v odstavku 1 določa:

„Države pogodbenice ne uporabljajo kazenskih sankcij za begunce zaradi nezakonitega vstopa ali navzočnosti [prebivanja], če so prišli neposredno z ozemlja, kjer sta bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena v smislu 1. člena in ki so nedovoljeno vstopili ali se nahajajo na njihovem

4 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 180, str. 60).

5 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (prenovitev) (UL 2013, L 180, str. 96).

6 Konvencija, ki je bila podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)) in je začela veljati 22. aprila 1954, kakor je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen v New Yorku 31. januarja 1967 in je začel veljati 4. oktobra 1967.

ozemlju, pod pogojem, da se brez odlašanja prijavijo oblastem in jim pojasnijo razloge, ki so priznani kot veljavni, za njihov nezakonit vstop ali navzočnost [prebivanje].“

B. Pravo Unije

1. Direktiva o postopkih

8. Člen 6 Direktive o postopkih, naslovljen „Dostopnost postopka“, določa:

„1. Ko prosilec poda prošnjo za mednarodno zaščito pri organu, ki je po nacionalnem pravu pristoj[en] za evidentiranje takšnih prošenj, se prošnja evidentira najpozneje tri delovne dni potem, ko je prošnja podana.

Če se prošnja za mednarodno zaščito poda pri drugih organih, za katere je verjetno, da bodo prejeli takšne prošnje, vendar po nacionalnem pravu niso pristojni za evidentiranje, države članice zagotovijo, da se prošnja evidentira najpozneje šest dni potem, ko je prošnja podana.

Države članice zagotovijo, da imajo ti drugi organi, za katere je verjetno, da bodo prejeli prošnje za mednarodno zaščito, kot so policija, mejna policija, organi, pristojni za priseljevanje, in osebje ustanov za pridržanje [centrov za tujce], ustrezne informacije in da je njihovo osebje deležno potrebne ravni usposabljanja, za primerno izpolnjevanje svojih nalog in odgovornosti ter ima navodila za obveščanje prosilcev o tem, kje in kako se lahko vložijo prošnje za mednarodno zaščito.

2. Države članice zagotovijo, da ima oseba, ki poda prošnjo za mednarodno zaščito, dejansko možnost, da jo vloži v najkrajšem možnem času. Kadar prosilec ne vloži svoje prošnje, lahko država članica uporabi člen 28.

3. Brez poseganja v odstavek 2 lahko države članice zahtevajo, da se prošnje za mednarodno zaščito vložijo osebno in/ali na določenem mestu.

4. Ne glede na odstavek 3 se za prošnjo za mednarodno zaščito šteje, da je bila vložena, ko obrazec, ki ga predloži prosilec ali, kadar tako določa nacionalno pravo, uradno poročilo prejmejo pristojni organi zadevne države članice.

5. Kadar veliko število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je v praksi zelo težko spoštovati rok iz odstavka 1, lahko države članice določijo, da se ta rok podaljša na 10 delovnih dni.“

9. Člen 7(1) te direktive določa, da „[d]ržave članice zagotovijo, da ima vsaka pravno sposobna odrasla oseba pravico podati prošnjo za mednarodno zaščito v svojem imenu“.

10. Člen 31 navedene direktive, naslovljen „Postopek obravnavanja“, v odstavku 8 določa:

„Države članice lahko določijo, da se v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II prošnje obravnavajo pospešeno in/ali v skladu s členom 43 na meji ali v tranzitnem območju, če:

[…]

(h) je prosilec nezakonito vstopil na ozemlje države članice ali protipravno podaljšal svoje bivanje in se brez pravega razloga ni javil oblastem ali ni podal prošnje za mednarodno zaščito v najkrajšem možnem času glede na okoliščine njegovega vstopa;

[…]“.

11. Člen 43 iste direktive, naslovljen „Postopki na meji“, določa:

„1. Države članice lahko v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II predvidijo postopke, v katerih se na mejah ali v tranzitnih območjih države članice odloča o:

(a) dopustnosti prošnje v skladu s členom 33, ki je bila podana na takih krajih; in/ali

(b) vsebini prošenj v postopku iz člena 31(8).

2. Države članice zagotovijo, da se v postopkih iz odstavka 1 odločitev sprejme v razumnem roku. Če odločitev ni sprejeta v štirih tednih, se prosilcu dovoli vstop na ozemlje države članice, da bi se njegova prošnja obravnavala v skladu z ostalimi določbami te direktive.

3. V primeru prihodov, pri katerih gre za veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki vložijo prošnje za mednarodno zaščito na meji ali v tranzitnih območjih, zaradi česar v praksi ni mogoče izvajati določb iz odstavka 1, je te postopke mogoče izvajati tudi, kadar in kolikor časa so ti državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva normalno nastanjeni v bližini meje ali tranzitnega območja.“

2. Direktiva o sprejemu

12. Člen 8 Direktive o sprejemu, naslovljen „Pridržanje“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Kadar se izkaže za potrebno ter na podlagi posamične presoje vsakega primera, lahko države članice prosilca pridržijo, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa.

3. Prosilca se sme pridržati le:

[…]

(c) da se v okviru postopka odloči o pravici prosilca do vstopa na ozemlje;

[…]

(e) kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda;

[…]“.

C. Litovsko pravo

1. Zakon o tujcih

13. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (zakon Republike Litve o pravnem položaju tujcev) (TAR, 2021, št. 2021-27706) v različici, ki izhaja iz zakona št. XIV-816 z dne 23. decembra 2021 (v nadaljevanju: zakon o tujcih), v členu 2(20) določa, da se za prosilca za azil šteje tujec, ki je vložil prošnjo za azil v skladu s pogoji, določenimi v istem zakonu, in v zvezi s katerim še ni bila sprejeta dokončna odločitev.

14. Poglavje X^2 zakona o tujcih ureja uporabo tega zakona v primeru razglasitve vojnega stanja ali izrednega stanja ter tudi v primeru izrednih razmer zaradi množičnega prihoda tujcev.

15. V tem poglavju člen 140^{12} v odstavku 1 določa, da „tujec lahko vloži prošnjo za azil (1) na mejnih kontrolnih točkah ali tranzitnih območjih: pri [Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (državna služba za varovanje meje v okviru ministrstva za notranje zadeve Republike Litve) (v nadaljevanju: VSAT)]; (2) na ozemlju Republike Litve, kadar je tujec zakonito vstopil na to ozemlje: pri [oddelku za migracije]; (3) v drugi državi: prek diplomatskih in konzularnih predstavništev Republike Litve, ki jih določi minister za zunanje zadeve“. Odstavek 2 tega člena določa, da „prošnja za azil, ki jo tujec vloži v nasprotju s pogoji, določenimi v odstavku 1 navedenega člena, ni dopustna, saj so pogoji za vložitev prošnje za azil [prosilcu] pojasnjeni“. V skladu to določbo lahko poleg tega VSAT ob upoštevanju ranljivosti tujca ali drugih osebnih okoliščin sprejme prošnjo za azil tujca, ki je nezakonito prečkal mejo Republike Litve.[7]

16. Člen 140^{17} zakona o tujcih, ki ureja razloge za pridržanje prosilca za azil v primeru razglasitve vojnega stanja ali izrednega stanja ter v primeru izrednih razmer zaradi množičnega prihoda tujcev, na začetku in v točki 2 določa, da je prosilca za azil mogoče pridržati, kadar je na ozemlje Republike Litve vstopil z nezakonitim prehodom meje te države članice.

2. Opis postopka

17. V točki 22 opisa postopka za priznanje in odvzem azila v Republiki Litvi, odobrenega z odlokom št. 1V-131 ministra za notranje zadeve Republike Litve z dne 24. februarja 2016 (v različici, ki izhaja iz odloka ministra za notranje zadeve Republike Litve št. 1V-626 z dne 27. julija 2021, v nadaljevanju: opis postopka), je določeno, da „se prošnja za azil šteje za vloženo, kadar jo je tujec vložil pri organu ali instituciji, določeni v členu 67(1) zakona o tujcih […], v skladu s predpisi iz odstavka 2 istega člena. Kadar je bila meja Republike Litve prečkana nezakonito, je treba prošnjo za azil vložiti nemudoma. Od trenutka vložitve prošnje za azil oseba, ki je vložila prošnjo, uživa pravice in jamstva, določene za prosilce za azil“.

18. Opis postopka v točki 23 določa, da se, če je prošnja za azil vložena pri organu, ki ni določen v členu 67(1) zakona o tujcih, ali v nasprotju s predpisi iz odstavka 2 istega člena ali iz točke 22 opisa postopka, ta prošnja vrne tujcu najpozneje v dveh delovnih dneh od trenutka, ko se ugotovi, da je prošnja, ki jo je prejel [organ], prošnja za azil, pri čemer je treba prosilca obvestiti o pogojih za vložitev prošnje za azil.

[7] Med 10. avgustom 2021 in 1. januarjem 2022 so bile iste določbe zajete v členu $67(1^1)$ in (1^2), zakona o tujcih (v različici, ki izhaja iz zakona št. XIV-515 z dne 10. avgusta 2021). Glede na obdobje, ki ga zajema dejansko stanje v postopku v glavni stvari, se ta člena torej uporabljata *ratione temporis*. Vendar se bom skliceval le na navedeni člen 140^{12}.

III. Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

19. Iz predložitvene odločbe in elementov iz spisa izhaja, da so bile 2. julija 2021 v Republiki Litvi razglašene „izredne razmere na nacionalni ravni na celotnem ozemlju zaradi množičnega prihoda tujcev“. Tej razglasitvi je 10. novembra 2021 sledila razglasitev „izrednega stanja“ na delu litovskega ozemlja.[8] Namen teh razglasitev je bil odziv na množičen in nenaden prihod migrantov na mejo med Litvo in Belorusijo.

20. MA, državljan tretje države, je nedovoljeno vstopil na ozemlje Litve iz Belorusije. V okviru nadzora je bil 17. novembra 2021 aretiran na poljskem ozemlju skupaj z 21 drugimi državljani tretjih držav, potem ko je z minibusom zapustil litovsko ozemlje. Zadevna oseba poljskim mejnim policistom ni mogla predložiti potrebnih potnih listin ali vizumov ali dovoljenj, zahtevanih za prebivanje v Litvi, ali, splošneje, v Evropski uniji. Zato je bila pridržana.

21. MA je bil 19. novembra 2021 predan uradnikom VSAT. Ta služba je po eni strani zadevno osebo pridržala za največ 48 ur in po drugi strani pri Alytaus apylinkės teismas (okrajno sodišče v Alytusu, Litva), oddelek Alytus (v nadaljevanju: prvostopenjsko sodišče), vložila zahtevo za pridržanje, daljše od 48 ur, dokler se ne ugotovi pravni položaj MA, nikakor pa ne za več kot šest mesecev.

22. V podporo tej zahtevi je VSAT zlasti navedla, da nima nobenih podatkov o različnih prehodih MA čez meje. Ta služba je prav tako poudarila, da je zadevna oseba nedovoljeno vstopila v Litvo in tam prebivala, da tam nima stalnega prebivališča, družinskih, socialnih, gospodarskih ali drugih vezi s to državo ter da nima niti sredstev za preživljanje. Zato je bilo po mnenju VSAT upravičeno meniti, da bi MA, če ne bi bil pridržan, lahko pobegnil, da bi se izognil morebitni odstranitvi.

23. Na obravnavi pred prvostopenjskim sodišče je MA izrazil željo po priznanju mednarodne zaščite. To sodišče je zato v skladu s členom 2(18[4]) in (20) zakona o tujcih ter ob upoštevanju sodbe Ministerio Fiscal (organ, za katerega je verjetno, da bo prejel prošnjo za mednarodno zaščito)[9] zadevno osebo štelo za prosilca za azil. Glede na to je menilo, da jo je treba pridržati iz razloga iz člena 113(4), točka 2, zakona o tujcih.[10] Ob upoštevanju med drugim tega, da je MA nedovoljeno vstopil v Litvo in da je bil po lastnih navedbah njegov cilj Nemčija, so namreč obstajali razlogi za mnenje, da bi zadevna oseba, če ne bi bila pridržana, pobegnila, da bi se izognila vrnitvi v tretjo državo ali odstranitvi iz Litve.

24. Tako je prvostopenjsko sodišče z odločbo z dne 20. novembra 2021 odredilo pridržanje MA v centru VSAT do sprejetja odločbe o njegovem pravnem položaju v Litvi, vendar vsekakor za največ tri mesece, to je najpozneje do 18. februarja 2022.

25. MA je nato zoper to odločbo vložil pritožbo pri Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve). Po njegovem mnenju mu je prvostopenjsko sodišče napačno naložilo najstrožji prisilni ukrep, ki presega to, kar je potrebno. MA je predlagal, naj se mu namesto pridržanja naloži alternativni ukrep, in sicer obveznost, da se redno javlja VSAT.

8 Iz navedb litovske vlade izhaja, da je izredno stanje veljalo od 10. novembra 2021 do vključno 14. januarja 2022, medtem ko ureditev „izrednih razmer“ še vedno velja.

9 Sodba z dne 25. junija 2020 (C-36/20 PPU, v nadaljevanju: sodba Ministerio Fiscal, EU:C:2020:495).

10 Na podlagi te določbe se prosilec za azil lahko pridrži, da se ugotovijo razlogi, na katerih temelji njegova prošnja (kadar teh podatkov ni mogoče dobiti drugače), in če po preučitvi okoliščin, navedenih v nekaterih določbah zakona, obstajajo razlogi za mnenje, da bi zadevna oseba lahko pobegnila, da bi se izognila vrnitvi v tretjo državo ali odstranitvi iz Litve.

26. VSAT je v obrambo poudarila, da se MA po tem, ko je iz Belorusije prišel v Litvo, ni obrnil na nacionalne organe in je nadaljeval svojo pot, pri čemer je nezakonito prečkal poljsko mejo. V zvezi s tem je zadevna oseba navedla, da je drugi osebi plačala za prevoz v Nemčijo prek Poljske. Na zaslišanju pri tej službi naj bi se MA od začetka izogibal neposrednemu odgovarjanju na vprašanja, ki so mu bila postavljena, in dajal le nejasne odgovore. Tako ravnanje naj ne bi pomenilo ustreznega sodelovanja. Tako je VSAT trdila, da bi zadevna oseba – če bi bil namesto pridržanja sprejet alternativni ukrep, ki ga je ta predlagala – zelo verjetno pobegnila, preden bi bila sprejeta odločba o njenem pravnem položaju.

27. Na prvi obravnavi pred predložitvenim sodiščem je MA ponovil svojo prošnjo za mednarodno zaščito in navedel, da je 20. novembra 2021 tako prošnjo že vložil v pisni obliki pri neimenovanem uradniku VSAT, da pa nima podatkov o tem, kako je bila ta prošnja obravnavana. Zastopnik te službe je nato navedel, da ni podatkov o evidentiranju prošnje za azil v zvezi z MA, saj v skladu z litovsko zakonodajo ni bila vložena nobena taka prošnja. Isti zastopnik je temu sodišču kljub temu predlagal, naj pristojnemu organu, to je oddelku za migracije, odredi, naj prošnjo MA sprejme v preučitev.

28. MA je 24. januarja 2022 pri VSAT vložil pisno prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je ta služba posredovala oddelku za migracije. Zadnjenavedeni organ je 27. istega meseca to prošnjo vrnil, ker je bila po eni strani vložena v nasprotju s členom 140^{12}(1) zakona o tujcih ter točkama 22 in 23 opisa postopka ter po drugi strani ni bila vložena nemudoma.

29. Na novi obravnavi pred predložitvenim sodiščem 1. februarja 2022 sta zastopnik VSAT in zastopnica MA temu sodišču predlagala, naj oddelku za migracije odredi preučitev prošnje za mednarodno zaščito zadevne osebe.

30. V teh okoliščinah je Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve) najprej odločilo, da začasno uredi položaj MA in v zvezi z njim sprejme ukrep, „ki ni pridržanje“, in sicer „nastanitev v centru VSAT ali v drugem primernem kraju z omejitvijo svobode gibanja na območje kraja nastanitve“, ki velja do 18. februarja 2022. To sodišče je ob ugotovitvi, da je MA „očitno prosilec za mednarodno zaščito“, nato oddelku za migracije odredilo, naj ga ne vrne v tretjo državo ali odstrani iz Litve do sprejetja končne odločbe v zadevi v glavni stvari. Nazadnje je navedeno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se mora člen 7(1) [Direktive o postopkih] v povezavi s členom 4(1) [Direktive 2011/95/EU o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite[11]], razlagati tako, da nasprotuje predpisom nacionalnega prava, kakršni so tisti, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi in ki ob razglasitvi vojnega stanja, izrednega stanja ali tudi izrednih razmer zaradi množičnega prihoda tujcev tujcu, ki je nedovoljeno vstopil na ozemlje države članice in nezakonito ostaja na njem, načeloma ne dovoljujejo, da bi vložil prošnjo za mednarodno zaščito?

[11] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 (prenovitev) (UL 2011, L 337, str. 9).

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali se mora člen 8(2) in (3) [Direktive o sprejemu] razlagati tako, da nasprotuje predpisom nacionalnega prava, po katerih se ob razglasitvi vojnega stanja, izrednega stanja ali tudi izrednih razmer zaradi množičnega prihoda tujcev prosilec za azil lahko pridrži zgolj zato, ker je z nezakonitim prehodom državne meje Republike Litve vstopil na ozemlje Republike Litve?“

IV. Postopek pred Sodiščem

31. Predlog za sprejetje predhodne odločbe z dne 2. februarja 2022 je bil v sodnem tajništvu Sodišča vložen 4. istega meseca.

32. Predložitveno sodišče je poleg tega predlagalo, naj se ta predlog obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja, ki je določen v členu 107 Poslovnika Sodišča.

33. V podporo temu predlogu je to sodišče poudarilo, da je bil MA pridržan od 17. novembra 2021 do 2. februarja 2022 ter da zanj od zadnjenavedenega datuma in do 18. februarja 2022 velja ukrep „nastanitve v centru VSAT ali v drugem primernem kraju z omejitvijo svobode gibanja na območje kraja nastanitve.[12]

34. Prvi senat Sodišča je 21. februarja 2022 odločil, da predložitvenemu sodišču pošlje zahtevo za pojasnila v zvezi s položajem MA po 18. februarju 2022. To sodišče je v odgovoru pojasnilo, da za zadevno osebo od 11. februarja 2022 velja nov ukrep nastanitve v centru VSAT, ki ga ne sme zapustiti brez dovoljenja, in to dokler ne bo sprejeta odločba o njegovem pravnem položaju v Litvi, nikakor pa ne dlje od treh mesecev, to je najpozneje do 11. maja 2022.

35. Ob upoštevanju tega odgovora je prvi senat Sodišča je 3. marca 2022 odločil, da predlogu predložitvenega sodišča, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja, ugodi.

36. MA, litovska vlada in Evropska komisija so Sodišču predložili pisna stališča. Na obravnavi 7. aprila 2022 sta bili ta vlada in Komisija tudi zastopani.

V. Analiza

37. Predložitveno sodišče mora v zadevi v glavni stvari odločiti o zakonitosti in utemeljenosti ukrepa pridržanja. Ta ukrep je bil naložen MA, državljanu tretje države, ki je nedovoljeno vstopil v Litvo[13] iz Belorusije.

38. Da bi se izreklo o navedenem ukrepu, mora to sodišče, *prvič*, ugotoviti, ali zadevni državljan spada na področje uporabe pravil, ki se uporabljajo za prosilce za mednarodno zaščito, vključno z jamstvi, do katerih morajo biti zadnjenavedeni upravičeni na področju pridržanja, kakor so bila harmonizirana v direktivah o postopkih in sprejemu.

12 Glej točki 24 in 30 teh sklepnih predlogov.

13 S tem izrazom se sklicujem na to, da je MA prečkal mejo med Litvo in Belorusijo, ne da bi upošteval pogoje za vstop, naštete v členu 6(1) Zakonika o schengenskih mejah. Poleg tega se zdi, da je zadevna oseba „nedovoljeno“ prečkala mejo v smislu člena 5(3) tega zakonika, in sicer zunaj mejnih prehodov ali določenega delovnega časa (glej točki 20 in 22 teh sklepnih predlogov).

39. V tem okviru se sprašuje o skladnosti določbe litovskega prava, in sicer člena 140[12] zakona o tujcih, s pravom Unije. Kot sem navedel v uvodu, je posebnost navedene določbe to, da se uporablja le v primeru razglasitve „vojnega stanja“ ali „izrednega stanja“ ali tudi razglasitve „izrednih razmer na nacionalni ravni na celotnem ozemlju zaradi množičnega prihoda tujcev“, to je položajih, v katerih je običajna pravna ureditev v različnem obsegu začasno prekinjena ali omejena, da se Litovski državi omogoči zagotavljanje javnega reda in notranje varnosti ob spopadanju z „izjemnimi okoliščinami“. V obravnavani zadevi sta se v Litvi v času dejanskega stanja za spopadanje z „množičnim prihodom“ migrantov na mejo, ki jo ta država deli z Belorusijo, izvajali tako ureditev „izrednega stanja“ kot ureditev „izrednih razmer“.

40. V teh okoliščinah je člen 140[12] zakona o tujcih nadomestil pravila običajne pravne ureditve o pogojih za dostop državljanov tretjih držav do postopkov za priznanje mednarodne zaščite v Litvi in s tem poostril te pogoje. V nasprotju s tem, kar litovsko pravo omogoča v „običajnih“ časih, ta člen namreč v bistvu določa, da državljan tretje države načeloma ne more veljavno vložiti prošnje za mednarodno zaščito na litovskem ozemlju, potem ko je nanj vstopil nedovoljeno – in to čeprav je – v obravnavanem primeru MA – večkrat izrazil željo po pridobitvi take zaščite.

41. Toda predložitveno sodišče dvomi, ali je to skladno s pravom Unije. Zato s *prvim vprašanjem* Sodišče prosi, naj pojasni, ali pravila iz Direktive o postopkih[14] nasprotujejo nacionalni določbi, ki ima take posledice.

42. Če je tako in če za državljana tretje države, kot je MA, ob upoštevanju želje po priznanju mednarodne zaščite, ki jo je izrazil, veljajo pravila, ki se uporabljajo za prosilce za azil, mora predložitveno sodišče, *drugič*, skrbno preučiti ukrep pridržanja, ki je bil naložen tej osebi, ob upoštevanju jamstev, ki jih na tem področju določata direktivi o postopkih in sprejemu.

43. V tem okviru se predložitveno sodišče sprašuje o skladnosti druge določbe zakona o tujcih, in sicer člena 140[17], točka 2, s pravom Unije. Ta določba se v Litvi prav tako uporablja zaradi prej omenjene razglasitve „izrednega stanja“ in „izrednih razmer“. V teh okoliščinah je bila navedena določba dodana k običajnim pravilom na področju pridržanja prosilcev za mednarodno zaščito[15] in je bilo z njo tudi poostreno obravnavanje, ki se lahko uporabi za tiste, ki so nedovoljeno vstopili na litovsko ozemlje.

44. Medtem ko v „običajnih“ časih državljana tretje države, ki je zaprosil za azil v Litvi, ni mogoče pridržati le zato, ker je nezakonito prečkal mejo te države, člen 140[17], točka 2, zakona o tujcih to omogoča v „izrednih“ časih.

45. Toda sodišče tudi v zvezi s tem dvomi, ali je to skladno s pravom Unije. Zato to sodišče z *drugim vprašanjem* Sodišče prosi, naj pojasni, ali pravila iz Direktive o sprejemu nasprotujejo taki nacionalni določbi.

46. Da bi bila moja analiza čim bolj poučna, jo bom razdelil na dva dela. *Po eni strani* bom pojasnil, zakaj nacionalne določbe, kot sta člen 140[12] in člen 140[17], točka 2, zakona o tujcih, niso skladne z direktivama o postopkih in sprejemu, ne glede na to, da se te določbe uporabljajo le v „izjemnih okoliščinah“ in za spopadanje z njimi (oddelka B in C). *Po drugi strani* bom preučil

14 Čeprav se predložitveno sodišče v besedilu prvega vprašanja sklicuje na člen 4(1) Direktive 2011/95, se ta člen nanaša na elemente prošnje za mednarodno zaščito in zato ne ureja postavljenega vprašanja. Nasprotno, kot bom podrobno predstavil v nadaljevanju, so v zvezi s tem upoštevne različne določbe Direktive o postopkih.

15 Določenim predvsem v členu 113(4) zakona o tujcih.

vprašanje, ali, in če je potrebno, koliko se državi članici na podlagi primarnega prava Unije dovoli, da odstopa od teh direktiv za vzdrževanje javnega reda in notranje varnosti, kadar se sooča s takimi okoliščinami (oddelek D). Pred tem se bom posvetil dopustnosti vprašanj za predhodno odločanje (oddelek A).

A. Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje

47. Čeprav litovska vlada formalno ni vložila ugovora nedopustnosti, je navedla dve trditvi v tem smislu.

48. *Na prvem mestu* je ta vlada nakazala, da drugo vprašanje že od začetka ni upoštevno za rešitev spora o glavni stvari, saj prvostopenjsko sodišče pridržanja MA ni odredilo na podlagi člena 140[17], točka 2, zakona o tujcih, ampak na podlagi člena 113(4), točka 2, tega zakona ob upoštevanju nevarnosti pobega zadnjenavedenega. [16]

49. Po mojem mnenju se drugo vprašanje, nasprotno, zdi povsem upoštevno za rešitev spora o glavni stvari. Predložitveno sodišče je namreč pojasnilo, da mora odločati o zakonitosti in utemeljenosti prvotne odločbe o pridržanju MA. Preveriti je treba torej ne le, ali je imela ta odločba pravno podlago, ampak tudi, ali je bila ustrezna. V tem okviru se zdi, da to, da se je prvostopenjsko sodišče oprlo na nevarnost pobega zadevne osebe, predložitvenemu sodišču ne preprečuje, da upošteva druge pravne podlage, ki bi lahko utemeljile navedeno odločbo. To sodišče je poleg tega poudarilo, da mu bo odgovor na to vprašanje omogočil „nedvoumno in jasno odločitev o […] točnem razlogu za pridržanje [MA] ali o sprejetju drugega ukrepa od pridržanja“.

50. *Na drugem mestu* je litovska vlada nakazala, da nikakor ni več treba odgovoriti na vprašanji za predhodno odločanje. V zvezi s prvim vprašanjem je namreč ta vlada na obravnavi navedla, da je oddelek za migracije 18. marca 2022 evidentiral prošnjo MA za mednarodno zaščito, katere utemeljenost naj bi zdaj preučeval. V zvezi z drugim vprašanjem je navedena vlada poudarila, da MA zdaj ni več pridržan, saj je bilo pridržanje, ki ga je 20. novembra 2021 odredilo prvostopenjsko sodišče, 2. februarja 2022 nadomeščeno z ukrepom, „ki ni pridržanje“, podaljšanim do 11. maja 2022. [17]

51. Po mojem mnenju je na postavljeni vprašanji še vedno treba odgovoriti.

52. V zvezi s tem, kot razumem predložitveno odločbo, se bo moralo nacionalno sodišče za odločitev o ukrepu pridržanja, ki je bil prvotno naložen MA, med drugim postaviti na dan, ko je bil ta ukrep odrejen. Posledično bi *po eni strani* spor o glavni stvari, tudi če se domneva, da je bila prošnja zadevne osebe za mednarodno zaščito končno evidentirana 18. marca 2022 – tega podatka poleg tega predložitveno sodišče ni potrdilo – ohranil svoj predmet in bi bilo prvo vprašanje še vedno upoštevno za njegovo rešitev. Še vedno naj bi namreč ostalo vprašanje, ali je treba šteti, da za MA veljajo pravila, ki se uporabljajo za prosilce za azil, vključno s pravili na področju pridržanja, od 20. novembra 2021, ko je bil odrejen sporni ukrep in ko je zadevna oseba tudi prvič izrazila željo po priznanju mednarodne zaščite. [18]

16 Glej točko 23 teh sklepnih predlogov.

17 Glej točki 30 in 34 teh sklepnih predlogov.

18 Glej točko 23 teh sklepnih predlogov.

53. Iz istega razloga *po drugi strani* dejstvo, da je bil ukrep pridržanja, ki je bil prvotno naložen MA, nato nadomeščen z ukrepom, „ki ni pridržanje“, ne omaja upoštevnosti drugega vprašanja. Poleg tega to, da je bil prvi ukrep pozneje razveljavljen, ne odpravi njegovih že doseženih učinkov. MA je bila prostost odvzeta vsaj od 20. novembra 2021 do 2. februarja 2022. Še vedno ima torej interes za to, da se pred sodiščem ugotovi morebitna nezakonitost tega ukrepa. Tako ugotovitev bi lahko uporabil kot podlago za prihodnji odškodninski zahtevek. [19]

B. Dostop do postopka za priznanje mednarodne zaščite v skladu z Direktivo o postopkih (prvi del prvega vprašanja)

54. Kot sem navedel, člen 140^{12} zakona od tujcih določa „izredne“ pogoje za vložitev prošenj za mednarodno zaščito v Litvi, uvedene kot odziv na zgoraj navedeni „množični prihod“. V tej fazi analize se mi zdi primerno podrobno pojasniti njegovo delovanje in posledice.

55. V skladu s to določbo lahko državljan tretje države vloži tako prošnjo le (1) na mejnih kontrolnih točkah ali tranzitnih območjih pri VSAT ali (2) na ozemlju Republike Litve, *kadar je tja vstopil zakonito*, pri oddelku za migracije ali (3) v tujini pri diplomatskih in konzularnih predstavništvih te države.

56. Taka prošnja se v litovskem pravu šteje za veljavno vloženo le, kadar je bila vložena v skladu s pogoji, opredeljenimi v tej določbi. [20] Če je tako, se zadevni državljan šteje za prosilca za azil – v skladu z opredelitvijo tega pojma iz člena 2(20) zakona o tujcih [21] – ter uživa pravice in jamstva, povezane s tem statusom. [22]

57. Nasprotno se prošnja državljana tretje države, kadar ta ne spoštuje zadevnih pogojev, v skladu s členom 140^{12}(2) zakona o tujcih – in razen izjemoma [23] – ne sprejme v preučitev in se vrne zadevni osebi. [24]

58. Iz zgoraj navedenega izhaja, da lahko v praksi državljani tretjih držav, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop v schengensko območje, veljavno zaprosijo za azil v Litvi le iz tujine ali na meji te države. Ti državljani tega – razen izjemoma – ne morejo storiti znotraj litovskega ozemlja, potem ko so nanj vstopili nedovoljeno. Kadar to poskusijo storiti, nacionalni organi načeloma ne upoštevajo njihove prošnje in se zato ne štejejo za prosilce za azil.

59. V obravnavani zadevi se zdi, da je MA štirikrat poskusil zaprositi za mednarodno zaščito na litovskem ozemlju, potem ko je nanj vstopil nedovoljeno. [25] Vsaj ena od njegovih pisnih prošenj je bila posredovana pristojnemu litovskemu organu, to je oddelku za migracije, ki je preučitev te

19 Poleg tega MA trdi, da ukrep, „ki ni pridržanje“, ki mu je bil naložen, pomeni dejansko pridržanje. Tudi s tega vidika je drugo vprašanje še vedno upoštevno (glej točke od 84 do 88 teh sklepnih predlogov).

20 Glej tudi točko 22, prvi stavek, opisa postopka.

21 Glej točko 13 teh sklepnih predlogov.

22 Glej tudi točko 22, tretji stavek, opisa postopka.

23 Izjema, o kateri bom razpravljal v točki 78 teh sklepnih predlogov.

24 Glej tudi točko 23 opisa postopka.

25 Glej točke 23 in od 27 do 28 teh sklepnih predlogov.

prošnje zavrnil, ker ni bila vložena v skladu s pogoji, določenimi v členu 140[12](1) zakona o tujcih.[26] Po navedbah predložitvenega sodišča se na podlagi člena 2(20) tega zakona MA ne bi smelo obravnavati kot prosilca za azil.[27]

60. Vendar tako kot MA in Komisija menim, da taki pogoji za dostop do postopka za priznanje mednarodne zaščite in posledice, ki iz njih izhajajo, niso skladni s pravili iz Direktive o postopkih.

61. V zvezi s tem je treba *na prvem mestu* opozoriti, da ima v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča vsak državljan tretje države ali oseba brez državljanstva[28] na podlagi člena 7(1) te direktive v povezavi s členom 3(1) te direktive pravico zaprositi za mednarodno zaščito na ozemlju države članice. Pri tem gre za konkretizacijo pravice do azila, zagotovljene s členom 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).[29]

62. V skladu s to sodno prakso lahko tak državljan na podlagi navedenih določb uresničuje svojo pravico, da zaprosi za azil, ne le na mejah ali tranzitnih območjih države članice, ampak tudi znotraj ozemlja te države, tudi če na tem ozemlju prebiva nezakonito.[30]Po analogiji enako velja, kadar je ta državljan nedovoljeno vstopil na to ozemlje.

63. Ta razlaga je potrjena z branjem drugih določb Direktive o postopkih. Po eni strani to, da je državljan tretje države nedovoljeno vstopil na ozemlje države članice gostiteljice in podaljšal svoje bivanje na njem, ne spada med razloge za nedopustnost prošenj za azil, ki so izčrpno našteti v členu 33(2) te direktive. Po drugi strani je s členom 31(8)(h) navedene direktive nacionalnim organom v nekaterih primerih[31] dovoljeno, kot bom pojasnil v nadaljevanju,[32] da prošnjo, vloženo v takih okoliščinah, preučijo pospešeno in po posebnem postopku – kar nujno pomeni, da jo morajo najprej sprejeti v preučitev.

64. Naj *na drugem mestu* opozorim, da morajo države članice državljanom tretjih držav za to, da se jim v praksi omogoči uveljavljanje pravice, da zaprosijo za azil, ki jim je tako zagotovljena, ponuditi učinkovit, enostaven in hiter dostop do postopka za priznanje te zaščite na svojem ozemlju.

26 Ta zavrnitev je temeljila tudi na tem, da MA prošnje ni vložil v najkrajšem možnem času po tem, ko je nezakonito prečkal državno mejo. Ta vidik bo preučen v opombi 33 teh sklepnih predlogov.

27 Poenostavljam za potrebe analize. Vprašanje pravnega položaja MA dejansko povzroča zmešnjavo na nacionalni ravni: prvostopenjsko sodišče in predložitveno sodišče ga štejeta za prosilca za azil (glej točki 23 in 30 teh sklepnih predlogov), VSAT pa najprej ni sprejela njegove prošnje, nato je zadnjenavedenemu sodišču predlagala, naj oddelku za migracije odredi, naj jo preuči (glej točko 27) – s čimer je, kot se zdi, izvajala diskrecijsko pravico, obravnavano v točki 78; nazadnje, čeprav je navedeni oddelek vrnil prošnjo MA (glej točko 28), se je na koncu odločil, da jo preuči (glej točko 51). Očitno vsi ti organi niso enako razlagali nacionalnega prava in prava Unije.

28 Zaradi poenostavitve se bom v nadaljevanju teh sklepnih predlogov skliceval le na državljane tretjih držav.

29 Glej zlasti sodbo z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Inkriminacija pomoči prosilcem za azil) (C-821/19, EU:C:2021:930, točki 132 in 136 ter navedena sodna praksa).

30 Glej zlasti sodbo z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Inkriminacija pomoči prosilcem za azil) (C-821/19, EU:C:2021:930, točka 136 in navedena sodna praksa).

31 To pomeni, kadar se zadevna oseba brez pravega razloga ni javila oblastem ali ni podala prošnje za mednarodno zaščito v najkrajšem možnem času glede na okoliščine njenega vstopa. Tako čeprav – v nasprotju s tem, kar je menil oddelek za migracije (glej točko 28 teh sklepnih predlogov) – zadevna oseba zaradi takih okoliščin ne sme izgubiti pravice, da zaprosi za azil (glede dopustnosti poznih prošenj glej tudi člen 10(1) Direktive o postopkih), te okoliščine lahko vplivajo na način, kako nacionalni organi preučijo njeno prošnjo (glej tudi točko 129 teh sklepnih predlogov).

32 Glej točko129 teh sklepnih predlogov.

65. V zvezi s tem člen 6 Direktive o postopkih v odstavkih od 1 do 4 razlikuje med tem, da državljan tretje države „poda“ prošnjo za azil, *na eni strani*, in da jo „vloži“, *na drugi strani*. Zakonodajalec Unije je s tem nameraval jasno ločiti dve stopnji, in sicer, *najprej* neformalni izraz želje takega državljana po priznanju mednarodne zaščite in *nato* formalno vložitev prošnje v ta namen.

66. V zvezi s *prvo stopnjo* iz odstavka 1 tega člena izhaja, da državljan tretje države „poda“ prošnjo za mednarodno zaščito, kadar kakor koli izrazi to željo po priznanju take zaščite pri „organu, ki je po nacionalnem pravu pristoj[en] za evidentiranje takšnih prošenj“, ali pri katerem koli „drugem organu“, s katerim lahko pride v stik med svojim potovanjem, kot so „policija, mejna policija, organi, pristojni za priseljevanje, in osebje ustanov za pridržanje [centrov za tujce]“. [33]

67. Naj ob tem poudarim, da v skladu s pojasnili iz točke 62 teh sklepnih predlogov državljan tretje države, ki je nedovoljeno vstopil na ozemlje države članice in/ali tam nezakonito prebiva, kot je MA, vsekakor lahko „poda“ prošnjo za mednarodno zaščito, ko je pridržan, če je primerno, v okviru postopka za odstranitev na podlagi tako imenovane Direktive o vračanju. [34] Kot sem navedel v prejšnji točki, ta določba vključuje prav „osebje ustanov za pridržanje [centrov za tujce]“ med „drugimi organi“, pri katerih lahko tak državljan veljavno izrazi željo po priznanju take zaščite. Poleg tega je Sodišče že ugotovilo, da lahko državljan tretje države „poda“ prošnjo za azil pri sodišču, ki odloča o zakonitosti njegovega pridržanja in ga je prav tako treba šteti za tak „drug organ“. [35]

68. Kadar je državljan tretje države tako kot MA izrazil željo po priznanju mednarodne zaščite pri „organih“, kot sta VSAT in prvostopenjsko sodišče, ti organi ne morejo prezreti tega dejstva, ker pogoji, določeni z nacionalnim pravom za vložitev – to je, naj spomnim, formalno vložitev – prošnje za azil, niso bili izpolnjeni. Nasprotno, iz tega morajo izpeljati nekatere posledice.

69. *Najprej*, od trenutka, ko je ta državljan „podal“ prošnjo, ga morajo nacionalni organi šteti za „prosilca“ v smislu člena 2(c) Direktive o postopkih in člena 2(b) Direktive o sprejemu [36] ter mora uživati pravice in jamstva, povezane s tem statusom, kot so določeni v teh direktivah. [37] Dokler se ne odloči o tej prošnji na prvi stopnji, za navedenega državljana kljub temu, da je nedovoljeno vstopil na ozemlje države članice gostiteljice ali podaljšal nezakonito prebivanje na njem, ni mogoče oziroma ni več mogoče šteti, da nima urejenega statusa na tem ozemlju in da zato zanj veljajo pravila, ki se uporabljajo za migrante brez urejenega statusa, med katerimi je Direktiva o vračanju. S členom 9(1) Direktive o postopkih mu je namreč podeljena pravica, da v tem obdobju ostane v tej državi. [38] Poleg tega mora biti njegovo pridržanje – ali, če je primerno, nadaljevanje pridržanja – skladno s pravili, ki jih na tem področju določata direktivi o postopkih in sprejemu.

33 Glej uvodno izjavo 27 Direktive o postopkih ter sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 97 in navedena sodna praksa).

34 Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98, v nadaljevanju: Direktiva o vračanju). Državljan tretje države, ki nedovoljeno vstopi na ozemlje države članice in nima dovoljenja za prebivanje, tam „prebiva nezakonito“ v smislu te direktive. Zato mora biti načeloma zoper njega uveden postopek odstranitve na podlagi navedene direktive.

35 Glej sodbo Ministerio Fiscal (točke od 59 do 68). Kar je v obravnavani zadevi pravilno navedlo prvostopenjsko sodišče (glej točko 23 teh sklepnih predlogov).

36 Ti določbi namreč „prosilca“ opredeljujeta kot „državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je vložil oziroma vložila prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila sprejeta dokončna odločitev“.

37 Glej uvodno izjavo 27 Direktive o postopkih ter med drugim sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 100 in navedena sodna praksa).

38 Glej uvodno izjavo 9 Direktive o vračanju in sodbo Ministerio Fiscal (točka 99).

70. Iz tega sledi, da ti organi – drugače kot se zdi, da v obravnavani zadevi določa člen 2(20) zakona o tujcih – ne bi smeli uporabiti formalističnega pristopa glede navedenega statusa in omejiti priznanja pravic in jamstev, ki so povezani z njim, na osebe, ki so prošnjo vložile v skladu s pogoji, določenimi v nacionalnem pravu – sicer bi se tem pravicam in jamstvom odvzel pomemben del polnega učinka.

71. *Dalje*, za zagotovitev, da zadevni državljan tretje države dejansko uživa jamstva in pravice, določene v direktivah o postopkih in sprejemu, morajo nacionalni organi v kratkem roku, določenem v členu 6(1)[39] prve direktive, evidentirati tega državljana kot „prosilca“ v ustreznih zbirkah podatkov.[40]

72. *Nazadnje*, tak državljan mora imeti v skladu s členom 6(2) Direktive o postopkih dejansko možnost, da „vloži“ svojo prošnjo – to pomeni, kot sem navedel v točki 65 teh sklepnih predlogov, da jo formalno vloži – v najkrajšem možnem času.

73. V zvezi s to *drugo stopnjo*, ki pomeni konec faze dostopa do postopka za priznanje mednarodne zaščite in začetek faze dejanske preučitve prošnje,[41] iz člena 6(4) te direktive izhaja, da mora za to zadevni državljan tretje države izpolniti temu namenjen obrazec. Poleg tega lahko v skladu z odstavkom 3 tega člena države članice zahtevajo, da se ta obrazec vloži osebno in/ali na določenem mestu.

74. Kot trdi litovska vlada, je Republika Litva načeloma lahko s svojim nacionalnim pravom določila določbo, kot je člen 140^{12}(1) zakona o tujcih, ki od državljanov tretjih držav zahteva, da prošnje za azil vložijo na določenem mestu in pri določenih organih.

75. Vendar države članice ne bi smele izvajati možnosti, ki jo imajo na podlagi člena 6(3) Direktive o postopkih, tako da se v praksi tem državljanom ali celo le nekaterim od njih prepreči, da vložijo prošnjo „v najkrajšem možnem času“ – ali, *a fortiori*, tako da se jim to povsem prepreči. V nasprotnem primeru bi bil cilj te direktive, ki je zagotoviti učinkovit, enostaven in hiter dostop do postopka za priznanje te zaščite, omajan, polni učinek pravice, da zaprosijo za azil, ki je vsem državljanom tretjih držav priznana s členom 7(1) te direktive, pa resno ogrožen.[42]

76. Toda, kot trdita MA in Komisija, se člen 140^{12}(1) zakona o tujcih v zvezi s tem zdi sporen. Glede na njegovo razlago, ki jo podaja predložitveno sodišče, državljan, kot je MA, ki je nedovoljeno vstopil na litovsko ozemlje in je tam pridržan, namreč nima dejanske možnosti, da vloži prošnjo v skladu s pogoji iz te določbe: po eni strani načeloma ne sme tega storiti znotraj litovskega ozemlja; po drugi strani prav tako za to ne more iti na mejo te države, na tranzitno območje ali na veleposlaništvo ali konzulat navedene države v tujini.

77. Na tej točki naj poleg tega, kar sem že navedel v točki 75 teh sklepnih predlogov, poudarim, da pridržanje prosilca za mednarodno zaščito, ob predpostavki, da je to skladno s pravili iz direktiv o postopkih in sprejemu, v skladu s členom 6(2) prve direktive ne sme biti ovira za možnost

[39] Ta določba načeloma državam članicam nalaga, da prošnjo evidentirajo najpozneje tri ali šest delovnih dni po tem, ko je „podana“, glede na to, ali je bila ta prošnja podana pri organu, ki je po nacionalnem pravu pristojen za njeno evidentiranje, ali pri „drugem organu“.

[40] Glej uvodno izjavo 27 Direktive o postopkih.

[41] Glej člen 31(3) Direktive o postopkih in sodbo z dne 16. novembra 2021, Komisija/Madžarska (Inkriminacija pomoči prosilcem za azil) (C-821/19, EU:C:2021:930, točka 81).

[42] V zvezi s tem naj poudarim, da lahko države članice, če prosilec ne vloži prošnje, posledično načeloma uporabijo člen 28 Direktive o postopkih in tako štejejo, da se je implicitno odpovedal tej prošnji.

zadevne osebe, da vloži prošnjo in tako izvaja svojo pravico, da zaprosi za azil.[43] Nasprotno, ta direktiva določa različna jamstva, namenjena olajšanju dostopa do postopka za priznanje te zaščite v centrih za tujce.[44] Kot je Komisija navedla na obravnavi, pogoji, ki se jih države članice odločijo uporabljati za vložitev prošenj na podlagi odstavka 3 tega člena, morajo torej prosilcu v takem položaju omogočati, da to stori.

78. V nasprotju s trditvami litovske vlade diskrecijska pravica, ki je s členom 140^{12}(2) zakona o tujcih podeljena VSAT, da izjemoma sprejme prošnjo za mednarodno zaščito državljana tretje države, ki je nedovoljeno vstopil na ozemlje Litve, zaradi njegove ranljivosti ali drugih osebnih okoliščin, tudi kadar je pridržan v enem od njenih centrov, v zvezi s tem ne zadostuje. V skladu s členom 6(2) in členom 7(1) Direktive o postopkih morajo imeti namreč vsi državljani tretjih držav v takem položaju – in ne le nekateri od njih – možnost zaprositi za tako zaščito ter v ta namen vložiti prošnjo v najkrajšem možnem času.[45]

79. *Na zadnjem mestu* naj pojasnim, da Direktiva o postopkih državi članici ne dovoljuje, da odstopi od obveznosti, ki sem jih pravkar razložil, kadar je kot Republika Litva soočena z „množičnim prihodom“ državljanov tretjih držav na njene meje.

80. Čeprav ta direktiva nacionalnim organom v takih okoliščinah med drugim omogoča, da podaljšajo roke za evidentiranje[46] in preučitev prošenj za azil,[47] tem organom ne dovoljuje, da pravno ali dejansko nekaterim državljanom tretjih držav odvzamejo učinkovit dostop do postopka za priznanje te zaščite.

81. Glede na vse zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj na prvi del prvega vprašanja odgovori, da nacionalna določba, ki razen izjemoma državljanom tretjih držav ne omogoča dostopa do postopka za priznanje mednarodne zaščite na ozemlju zadevne države članice, kadar so nanj vstopili nedovoljeno, ni skladna s členom 6(1) in (2) ter členom 7(1) Direktive o postopkih.

C. Razlogi za pridržanje prosilcev za azil, kot jih določa Direktiva o sprejemu (prvi del drugega vprašanja)

82. Iz zgornje analize izhaja, da je treba državljana tretje države, kot je MA, od trenutka, ko je „podal“ prošnjo za azil pri organu, kot je VSAT ali prvostopenjsko sodišče, in dokler ni sprejeta dokončna odločba o tej prošnji, šteti za „prosilca“ v smislu direktiv o postopkih in sprejemu. To med drugim pomeni, da se lahko pridrži ali ohrani v pridržanju le v skladu s pravili, ki jih na tem področju določata ti direktivi.

43 Glej v istem smislu Priporočilo Rec(2003)5 Odbora ministrov Sveta Evrope o ukrepih za pridržanje prosilcev za azil, ki ga je sprejel Odbor ministrov 16. aprila 2003 na 837. seji namestnikov ministrov, točka 8, in sodbo ESČP z dne 25. junija 1996, Amuur proti Franciji, CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, točka 43.

44 Glej člen 8(1) Direktive o postopkih.

45 Litovska vlada je trdila tudi, da bi državljan tretje države, ki je nedovoljeno vstopil na litovsko ozemlje, v skladu s sodbo Ministerio Fiscal, prošnjo za azil lahko podal tudi pri sodišču, odgovornem za njegovo pridržanje. Če je tako, bi bila prošnja posredovana pristojnemu organu za evidentiranje, prosilec pa bi imel nato dejansko možnost, da jo vloži, in bi bila torej preučena. To naj bi se zgodilo v zadevi v glavni stvari (glej točko 50 teh sklepnih predlogov). Ta vlada je v odgovoru na vprašanje Sodišča pojasnila, da gre pri tem za način, kako zaprositi za azil, ki – čeprav ni določen v členu 140^{12} zakona o tujcih – pa s tem členom ni niti prepovedan. Vendar naj poleg dejstva, da predložitveno sodišče ni dalo enake razlage tega člena, navedem le, da država članica ne zagotavlja učinkovitega, enostavnega in hitrega dostopa do postopka za priznanje mednarodne zaščite, kadar morajo nekateri državljani za to, da zaprosijo za tako zaščito, priti pred sodišče.

46 Glej člen 6(5) Direktive o postopkih, ki dovoljuje podaljšanje tega roka na deset dni.

47 Glej člen 31(3)(b) Direktive o postopkih, ki v teh okoliščinah dovoljuje, da se šestmesečni rok, ki se običajno uporablja, podaljša za največ devet mesecev.

83. Zdaj gre za preučitev prvega dela drugega vprašanja in ugotavljanje, ali je nacionalna določba, kot je člen 140[17], točka 2, zakona o tujcih, ki omogoča pridržanje prosilca za azil le zato, ker je nezakonito prečkal državno mejo, skladna z navedenima direktivama (oddelek 2). Pred tem pa je po mojem mnenju treba pojasniti pojem „pridržanje“ (oddelek 1).

1. Pojem „pridržanje“

84. Kolikor razumem, je predložitveno sodišče drugo vprašanje postavilo le za presojo zakonitosti in utemeljenosti ukrepa pridržanja, ki ga je MA naložilo prvostopenjsko sodišče v odločbi z dne 20. novembra 2021.

85. Vendar je MA pred Sodiščem trdil, da nadomestni ukrep, ki mu je naložen od 2. februarja 2022, in sicer „nastanitev v centru VSAT […] z omejitvijo svobode gibanja na območje kraja nastanitve“, čeprav se v litovskem pravu šteje za alternativo pridržanju,[48] v resnici pomeni dejansko pridržanje.

86. Če je res tako, bo treba pri presoji drugega ukrepa po mojem mnenju prav tako upoštevati pravila na področju pridržanja, določena v direktivah o postopkih in sprejemu. Področje uporabe teh pravil namreč ni odvisno od opredelitve nekega ukrepa, podane v nacionalnem pravu, ampak od tega, ali ustreza samostojni opredelitvi „pridržanja“ iz člena 2(h) druge direktive.

87. V zvezi s tem je Sodišče ob upoštevanju te opredelitve razsodilo, da tako „pridržanje“ pomeni vsak prisilni ukrep, s katerim „se […] prosilcu odvzame svoboda gibanja in je ločen od preostalega prebivalstva tako, da mu je odrejeno, naj stalno ostane na omejenem in zaprtem območju“.[49] V obravnavani zadevi bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali ukrep „nastanitve v centru VSAT“ izpolnjuje ta merila.

88. Kljub temu menim, da je primerno, da se mu dajo koristna pojasnila glede tega. Iz pojasnil tega sodišča izhaja, kot se zdi, da je „ozemlje“, kjer mora zadevna oseba stalno ostati, omejeno na območje nastanitvenega centra, ki ga ne sme zapustiti brez dovoljenja – kar je litovska vlada poleg tega potrdila na obravnavi pred Sodiščem. To območje se torej zdi „omejeno in zaprto“. Poleg tega se zdi, da je MA „ločen od preostalega prebivalstva“, pri čemer ima zelo omejene možnosti, da ohranja stike z zunanjim svetom. Ob pridržku preverjanja, ki ga mora opraviti navedeno sodišče, se zdi, da je z zadevnim ukrepom zadnjenavedenemu odvzeta svoboda gibanja in zato pomeni „pridržanje“ v smislu direktiv o postopkih in sprejemu.[50]

2. Zakonitost zadevnega (ali zadevnih) ukrepa(-ov) pridržanja

89. Po tem pojasnilu je treba opozoriti, da direktivi o postopkih in sprejemu urejata možnost nacionalnih organov, da pridržijo prosilca za azil. V zvezi s tem iz člena 26(1) prve direktive izhaja, da morajo biti razlogi in pogoji takega ukrepa skladni zlasti s členom 8 druge direktive.

48 Glede tega glej člen 8(4) Direktive o sprejemu.

49 Sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 223).

50 Glej po analogiji sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točki 226 in 227). MA je prav tako trdil, da so življenjske razmere v zadevnem centru VSAT take, da ustrezajo nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju, ki je prepovedano med drugim s členom 4 Listine in členom 3 Konvencije o varstvu človekovih pravic in svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP). Tudi na tem mestu bo moralo predložitveno sodišče ob upoštevanju ustrezne sodne prakse to preveriti (glej zlasti sodbo z dne 25. julija 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Pogoji prestajanja zapora na Madžarskem), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589).

90. V tem členu 8 je v odstavku 2 poudarjeno, da pridržanje prosilcev za azil ne sme biti pravilo, ampak izjema. V skladu s to določbo je tak prosilec namreč lahko pridržan le, kadar se to na podlagi posamične presoje vsakega primera izkaže za potrebno in če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa. Poleg tega so v odstavku 3 navedenega člena izčrpno našteti[51] različni razlogi, s katerimi je mogoče utemeljiti tak ukrep.

91. Toda razloga za pridržanje, določenega v členu 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih, to je nezakonit prehod meje, *kot takega* preprosto ni v členu 8(3) Direktive o sprejemu. V nasprotju s trditvami litovske vlade ta razlog *v bistvu* ni skladen niti z enim od razlogov, naštetih v tej določbi.

92. V zvezi s tem je ta vlada v pisnih stališčih v bistvu trdila, da je razlog za pridržanje, določen v členu 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih, skladen z razlogom iz člena 8(3)(e) Direktive o sprejemu. Naj opozorim, da se v skladu s to točko prosilec za mednarodno zaščito lahko pridrži, „kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda“. Toda možnost, da se prosilec pridrži, kadar je nezakonito prečkal državno mejo, po mnenju navedene vlade ustreza zahtevam nacionalne varnosti. Šlo naj bi namreč za enega od ukrepov, ki jih je sprejela Republika Litva za zaščito meje, ki jo deli z Belorusijo, in, natančneje, za zajezitev nezakonitega prehoda te meje s strani migrantov v okviru „množičnega prihoda“, s katerim se ta država zdaj spoprijema, ter tako za zagotovitev notranje varnosti na svojem ozemlju in schengenskem območju v celoti.

93. Po mojem mnenju s tem, da je oseba del migracijskega toka, ki ga želi država članica zaustaviti, da zagotovi notranjo varnost – v širšem smislu „policije“ – na svojem ozemlju,[52] ni mogoče utemeljiti njenega pridržanja na podlagi razloga iz člena 8(3)(e) Direktive o sprejemu.

94. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča namreč ogrožanje „nacionalne varnosti“ ali „javnega reda“ v smislu te določbe lahko pridržanje prosilca na podlagi te določbe z vidika nujnosti upraviči le iz razloga, „da njegovo individualno ravnanje pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljni interes družbe ali notranjo […] varnost zadevne države članice“ – na primer, ker je ta oseba nevaren zločinec. V takem primeru pridržanje prosilca omogoča „javnost […] zaščititi pred nevarnostjo, ki jo lahko povzroča [njegovo] ravnanje“.[53]

95. Pridržanje na podlagi navedenega člena 8(3)(e) tako vključuje presojo nevarnosti zadevne osebe ob upoštevanju drugih dejavnikov, kot pa je morebiten nezakonit prehod meje – taka kršitev prava namreč sama po sebi ni grožnja, kakršna je ta iz prejšnje točke.[54] V tem okviru nacionalni organi ne smejo niti *predpostavljati*, da je vsak posameznik, ki je nedovoljeno vstopil na ozemlje, nevaren.[55] Nasprotno, pred sprejetjem takega ukrepa zoper prosilca morajo imeti na voljo ujemajoče se, objektivne in natančne elemente, ki dokazujejo to nevarnost.[56]

96. Poleg tega je litovska vlada na obravnavi pred Sodiščem priznala, da isti člen 8(3)(e) zajema le posebno predpostavko, ki sem jo pravkar opisal, in da člen 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih dejansko presega to, kar je dovoljeno s to določbo[57] – ali z Direktivo o sprejemu na splošno. Ob tej

51 Glej zlasti sodbo Ministerio Fiscal (točka 104 in navedena sodna praksa).

52 Za to pojmovanje glej točko 100 in naslednje teh sklepnih predlogov.

53 Sodba z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točki 55 in 67).

54 Glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točke 49, 50, 57 in 61). To velja *a fortiori*, kadar je oseba nedovoljeno vstopila v državo članico gostiteljico le za tranzit v drugo državo (glej točko 63 te sodbe).

55 Glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točka 50).

56 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 172).

57 To je potrjeno z dejstvom, da je navedena določba v litovskem pravu odražena že v členu 113(4), točka 5, zakona o tujcih.

priložnosti je, nasprotno, želela utemeljiti to preseganje z dejstvom, da možnost pridržanja, omejena le na to predpostavko, ne zadostuje za učinkovit odziv na „množični prihod“, s katerim se spoprijema. Prav ta vidik bom obravnaval v oddelku D teh sklepnih predlogov.

3. Vmesni predlog

97. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na prvi del drugega vprašanja odgovori, da nacionalna določba, ki omogoča pridržanje prosilca za mednarodno zaščito le zato, ker je nezakonito prečkal mejo zadevne države članice, ni skladna s členom 8(3) Direktive o sprejemu.

D. Možnost odstopanja od direktiv o postopkih in sprejemu (drugi del obeh vprašanj)

98. V zgornjih oddelkih sem predstavil razloge, iz katerih po mojem mnenju določbe, kakršni sta člen 140^{12} in člen 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih, niso skladne z direktivama o postopkih in sprejemu. Preučiti je treba še drugi del vprašanj za predhodno odločanje v zvezi s tem, ali bi bilo treba državi članici dovoliti, da odstopa od teh direktiv tako, da uvede take določbe za zagotavljanje javnega reda in notranje varnosti v „izjemnih okoliščinah“, kakršne so te v zadevi v glavni stvari.

99. Najprej bom spomnil na okvir, v katerega spada obravnavana zadeva (oddelek 1), nato bom obravnaval vprašanje določb Pogodbe DEU, s katerimi bi bilo teoretično lahko državi članici dovoljeno odstopati od prava Unije zaradi javnega reda in notranje varnosti (oddelek 2), nazadnje pa pogoje, s katerimi je urejena taka možnost odstopanja (oddelek 3).

1. Zadevne „izjemne okoliščine“

100. Kot sem navedel v uvodu teh sklepnih predlogov, imajo države v mednarodnem pravnem redu „neodtujljivo pravico“, da suvereno nadzorujejo vstop tujcev na svoje ozemlje in njihovo prebivanje na njem.[58] Poleg tega imajo države, katerih meje se deloma ujemajo z zunanjimi mejami schengenskega območja, kot je Litva, v pravu Unije obveznosti v zvezi s tem. Te države morajo na podlagi Zakonika o schengenskih mejah varovati zadevne meje. Tako morajo izvajati kontrole in nadzorovati te meje[59] ter sprejeti druge ukrepe, namenjene boju proti njihovemu nezakonitemu prehodu.[60]

101. Kot je navedeno v uvodni izjavi 6 Zakonika o schengenskih mejah, je nadzor zunanje meje tega območja v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor na svojih notranjih mejah. Ta nadzor pomaga med drugim v boju proti nezakonitemu priseljevanju in preprečevanju katere koli grožnje notranji varnosti in javnemu redu na tem območju.

102. Iz zgoraj navedenega po mojem mnenju sledi, da varovanje zunanjih meja Unije s strani zadevnih držav članic spada med odgovornosti, ki jih imajo za ohranjanje javnega reda in zagotavljanje notranje varnosti, ne le na svojem ozemlju, ampak tudi na schengenskem območju v celoti.

58 Glej med drugim sodbo ESČP z dne 19. januarja 2008, Saadi proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, točka 64.

59 Glej zlasti člena 8 in 13 Zakonika o schengenskih mejah.

60 Glej med drugim člen 5(3) Zakonika o schengenskih mejah.

103. S tega vidika, kot je pred Sodiščem trdila litovska vlada, „množični prihod“ migrantov, s katerim se srečuje Litva na meji z Belorusijo, nedvomno pomeni kritičen položaj. S tem „prihodom“ se je izrazito povečalo število nezakonitih prehodov litovske meje.[61] Prav tako se ne sme pozabiti na geopolitični okvir, v katerega spada ta položaj. Institucije Unije, vključno z Evropskim parlamentom, Evropskim svetom in Komisijo,[62] so namreč ugotovile, da je ta „množični prihod“ organizirala beloruska vlada. Ta naj bi z letalom pripeljala državljane tretjih držav iz njihovih izvornih držav, nato pa naj bi jih premestila na zunanje meje držav članic. Te različne institucije so zadevno delovanje opredelile kot „instrumentalizacijo migrantov v politične namene“ oziroma kot obliko „hibridnega napada“, namenjenega destabilizaciji neposredno prizadetih držav članic in Unije kot celote.

104. Ponovna preučitev teh političnih presoj ni moja naloga. Navedel bi le, da je Litva utemeljeno lahko menila, da se srečuje z „izjemno“ grožnjo za javni red in notranjo varnost na svojem ozemlju in celotnem schengenskem območju.

105. Litovski organi so tako lahko menili, da je treba okrepiti zaščito zunanjih meja Unije z izjemnimi in začasnimi ukrepi za zaustavitev teh „množičnih“ migracijskih tokov.[63]

106. Zdi se, da se poleg tega institucije Unije strinjajo s presojo teh organov glede nujnosti takih izjemnih in začasnih ukrepov. Komisija je namreč 1. decembra 2021 na podlagi člena 78(3) PDEU predstavila predlog sklepa Sveta o začasnih nujnih ukrepih v korist Latvije, Litve in Poljske,[64] to je ukrepih, ki se štejejo za „nujne“ za spopadanje z „resnično grožnjo […] [za] varnost Unije“, ki jo pomeni „hibridni napad“, zlasti na Litvo,[65] in h katerim se bom še vrnil. Poleg tega je Komisija 14. decembra 2021 predstavila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o obravnavanju instrumentalizacije na področju migracij in azila,[66] ki je namenjen institucionalizaciji večine ukrepov iz prejšnjega predloga.[67] Ta zakonodajna predloga pa še nista sprejeta.

2. Določbe, ki omogočajo odstopanje od prava Unije iz razlogov javnega reda in notranje varnosti

107. Vendar kadar država članica tako sprejme izjemne in začasne ukrepe z legitimnim ciljem zagotavljanja javnega reda in notranje varnosti v „izjemnih okoliščinah“, to ne pomeni, da za te ukrepe ne velja noben pravni okvir. Kadar taki ukrepi posegajo v običajno uporabo prava Unije, so skladni s tem pravom le, če je z njim tako odstopanje dovoljeno.[68]

61 Litovska vlada je navedla, da je med 1. julijem 2021 in 10. marcem 2022 mejo Litve nezakonito prečkalo 3695 državljanov tretjih držav.

62 Glej *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*, Strasbourg, 15. september 2021; Evropski parlament, Resolucijo z dne 7. oktobra 2021 o razmerah v Belorusiji leto dni po protestih in njihovi nasilni zadušitvi (2021/2881(RSP)), točka 16; Evropski svet, Sklepe z zasedanja 21. in 22. oktobra 2021 (EUCO 17/21), točka 19, oziroma Sklepe z zasedanja 16. decembra 2021 (EUCO 22/21), točki 18 in 21.

63 Glej točko 92 teh sklepnih predlogov.

64 COM(2021) 752 final (v nadaljevanju: predlog sklepa Sveta).

65 Predlog sklepa Sveta, obrazložitveni memorandum, str. 1.

66 COM(2021) 890 final.

67 Komisija je istega dne predstavila še predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi [Zakonika o schengenskih mejah] (COM(2021) 891 final), ki je namenjen med drugim temu, da se državam članicam omogoči hiter odziv v primeru „instrumentalizacije migrantov“. Ta predlog v bistvenem določa, da bodo v takem primeru države članice lahko omejile število mejnih prehodov in okrepile varovanje meje.

68 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 214 in navedena sodna praksa).

108. V zvezi s tem Pogodba DEU v členih 36, 45, 52, 65, 72, 346 in 347 določa izrecna odstopanja, ki se lahko uporabijo v položajih, ki bi lahko ogrozili javni red in notranjo varnost, vključno s primeri „izjemnih okoliščin“.

109. Nenavadno je, da se v obravnavani zadevi litovska vlada v podporo svojemu stališču ni sklicevala na nobenega od teh členov. Vendar je treba ob upoštevanju trditev te vlade in glede na razprave, ki so potekale pred Sodiščem, po mojem mnenju preučiti dve odstopanji.

110. Na kratko bom *na prvem mestu* navedel člen 347 PDEU o ukrepih, ki bi jih država članica lahko bila prisiljena sprejeti ob „resnih notranjih nemirih z negativnim vplivom na javni red“ in v primeru „vojne, resnih mednarodnih napetosti, ki bi pomenile vojno nevarnost“.

111. Sodišče se do zdaj še nikoli ni izreklo o pogojih za uporabo te „zaščitne klavzule“. Pojasnilo je le, da se to odstopanje nanaša na „povsem izjemne položaje“.[69] Različni generalni pravobranilci pa so se podrobneje posvetili njegovim okvirom.

112. Iz njihovih analiz izhaja, da člen 347, vstavljen na konec Pogodbe DEU, teoretično omogoča *odstopanje* od vseh pravil te pogodbe in pravil, sprejetih na njeni podlagi.[70] Kot je na obravnavi navedla litovska vlada – ne da bi se, ponavljam, izrecno sklicevala na ta člen – bi se država članica v primerih iz navedenega člena na tej podlagi in do neke mere teoretično lahko oddaljila od direktiv o postopkih in sprejemu.[71]

113. Vendar v obravnavani zadevi ne gre za izjemne okoliščine, predvidene v členu 347 PDEU. Ne da bi želel zmanjšati resnost položaja, s katerim se sooča Litva na svoji meji, tak položaj po mojem mnenju zlasti ne pomeni „resnih notranjih nemir[ov] z negativnim vplivom na javni red“, navedenih v tem členu. To, da je ta država članica razglasila izredno stanje na delu svojega ozemlja, samo po sebi v zvezi s tem ni odločilno – sicer bi se uporaba navedenega člena razlikovala glede na pogoje, ki so za uvedbo take ureditve določeni v nacionalnem pravu vsake države članice. Ker je treba vsako odstopanje razlagati ozko[72] in ker se s členom 347 PDEU enačijo primeri „notranjih nemirov“ in vojne, morajo imeti zadevne okoliščine primerljiv prag resnosti, to je, pomeniti resnične krize, ki bi mejile na popolno zrušitev notranje varnosti in katerih pojav bi resno ogrozil sam obstoj države.[73]

114. *Na drugem mestu* prehajam k členu 72 PDEU, ki se mi zdi bolj upošteven. V skladu s tem členom določbe iz naslova V tretjega dela Pogodbe DEU o območju varnosti, svobode in pravice „ne vplivajo na izpolnjevanje obveznosti, ki jih imajo države članice glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti“. V obravnavani zadevi direktivi o postopkih in sprejemu spadata na področje uporabe tega člena, saj sta bili sprejeti na podlagi člena 78 PDEU, ki je pod tem naslovom V.

69 Glej sodbo z dne 15. maja 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, točka 27).

70 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Darmona v zadevi Johnston (222/84, neobjavljeni, EU:C:1986:44, točka 5) in sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Komisija/Grčija (C-120/94, EU:C:1995:109, točka 46).

71 Toda tudi v teh primerih naj bi veljale omejitve na podlagi nekaterih temeljnih pravic, od katerih ni mogoče odstopati (glej točki 138 in 139 teh sklepnih predlogov).

72 Glej zlasti sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 215).

73 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Komisija/Grčija (C-120/94, EU:C:1995:109, točka 47) in sklepne predloge generalnega pravobranilca A. La Pergole v zadevi Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:246, točka 21).

115. Sodišče se je večkrat v več sodbah izreklo o tem členu 72. Določilo je načelo, da navedeni člen pomeni odstopanje, ki državi članici lahko omogoča, da se v nekaterih okoliščinah oddalji od obveznosti, ki so ji naložene s takimi direktivami – pri čemer pa je do zdaj sistematično zavračalo odgovore držav članic v tem smislu, ker zadnjenavedene niso izpolnile pogojev, zahtevanih na tem področju. Tem pogojem se bom posvetil v naslednjem oddelku.

3. Pogoji, ki jih morajo države članice spoštovati, da je tako odstopanje skladno s členom 72 PDEU

116. Ker je treba člen 72 PDEU, kot vsako odstopanje, razlagati ozko, je Sodišče večkrat razsodilo, da državam članicam ne priznava pravice do odstopanja od določb prava Unije že zgolj s sklicevanjem na obveznosti, ki jih imajo glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti.[74] Nasprotno, izpolniti morajo nekatere pogoje.

117. Država članica, ki se sklicuje na ugodnost iz člena 72 PDEU, mora po mnenju Sodišča *najprej* dokazati, da je treba uporabiti odstopanje, predvideno v tem členu, da bi lahko izpolnjevala zadevne obveznosti.[75]

118. *Dalje*, po mojem mnenju se tej zahtevi po nujnosti pridružuje še pogoj sorazmernosti *stricto sensu*. Vendar spornih nacionalnih določb kljub temu, da naj bi bile nujne, po mojem mnenju namreč ni mogoče utemeljiti v skladu s členom 72 PDEU, če so bile nevšečnosti, ki so jih povzročile, nesorazmerne glede na zastavljene cilje.[76] V tem okviru je treba zlasti upoštevati učinek navedenih ukrepov na temeljne pravice, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče, med drugim pravice, določene z Listino.[77]

119. *Nazadnje*, te materialne pogoje po mojem mnenju dopolnjuje postopkovni pogoj. Glede na načelo lojalnega sodelovanja, ki ga določa člen 4(3) PEU, država članica ne bi smela enostransko sprejeti izjemnih in začasnih ukrepov odstopanja, ne da bi se predhodno posvetovala z institucijami Unije in drugimi državami članicami ter poiskala skupno rešitev težave.[78] Kadar je ustrezno, če in od takrat, ko Unija sama sprejme take skupne ukrepe na podlagi člena 78(3) PDEU, je zato vsaka možnost odstopanja na podlagi člena 72 PDEU po mojem mnenju izključena.

120. V obravnavani zadevi se zdi, da je Republika Litva izpolnila ta postopkovni pogoj,[79] takšni skupni ukrepi pa za zdaj niso bili sprejeti. Nasprotno, po mojem mnenju določbe, kakršni sta člen 140^{12} in člen 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih – kot bom pojasnil v naslednjih oddelkih – ne izpolnjujejo nobenega od dveh materialnih pogojev, naštetih zgoraj.

74 Glej zlasti sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 215).

75 Glej zlasti sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 216).

76 Glej po analogiji sodbo z dne 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België in drugi (C-336/19, EU:C:2020:1031, točka 64).

77 Glej po analogiji sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Pravice užitka na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 64 in navedena sodna praksa).

78 Opažam, da je tak postopek izrecno določen v členih 347 in 348 PDEU, če se izvaja prva določba.

79 Na tem mestu ugotavljam, da se je Republika Litva posvetovala s svojimi evropskimi partnerji in pozvala Komisijo, naj predlaga začasne ukrepe na podlagi člena 78(3) PDEU (glej predlog sklepa Sveta, obrazložitev).

a) Zahteva po nujnosti

121. Za presojo, ali mora država članica odstopati od instrumenta prava Unije za izvajanje svojih obveznosti glede javnega reda in notranje varnosti v danem primeru, Sodišče upošteva ne le zadevne „izjemne okoliščine“, ampak preveri tudi, ali je zakonodajalec Unije v zadevnem instrumentu določil mehanizme, ki državam članicam omogočajo, da se z njimi učinkovito spopadejo. [80]

122. Da bi država članica, ki se sklicuje na ugodnost iz člena 72 PDEU, izpolnila to zahtevo po nujnosti, mora zato dokazati, da ji zadevni instrument prava Unije bodisi glede na njegovo *vsebino samo* bodisi glede na *konkretne pogoje njegovega izvajanja* ne dopušča, da bi ob spopadanju z zadevnimi okoliščinami zagotovila izvajanje zadevnih obveznosti. [81]

123. V obravnavani zadevi litovska vlada v bistvu trdi, da ji strogo spoštovanje pravil iz direktive o postopkih in o sprejemu ni dopuščalo, da bi zagotovila učinkovito izvajanje teh obveznosti na področju javnega reda in notranje varnosti v okviru nadzora zunanjih meja Unije ob spopadanju z „množičnim prihodom“, kakršen je ta v zadevi v glavni stvari. Trditve te vlade se v bistvu nanašajo na napetost, navedeno v uvodu teh sklepnih predlogov: po eni strani morajo države članice ob teh mejah običajno preprečiti njihov prehod s strani državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop, ki jih določa Zakonik o schengenskih mejah; [82] po drugi strani imajo ti državljani, kadar podajo prošnjo za mednarodno zaščito, pravico ostati na ozemlju teh držav, dokler se njihova prošnja preučuje – in jih je zato treba – ne glede na te pogoje – sprejeti, če niso že vstopili na to ozemlje, četudi nedovoljeno. [83]

124. V položaju množičnega prihoda bi to po mnenju litovske vlade povzročilo številne zlorabe, pri čemer bi bil le majhen del migrantov pravih beguncev, veliko drugih pa bi podalo prošnje za azil, za katere vedo, da so očitno neutemeljene, le zato, da bi začasno uživali jamstva, povezana s statusom „prosilca“, oziroma samo zato, da bi bili sprejeti v schengensko območje, ko so že tam nedovoljeno, da bi zadržali svojo odstranitev.

125. Glede na to ugotavljam, da Direktiva o postopkih vsebuje določbo, ki državam članicam omogoča, da zagotovijo nadzor zunanjih meja Unije, hkrati pa spoštujejo pravice državljanov tretjih držav, da zaprosijo za azil, to je člen 43 te direktive.

126. Ta člen v prvem odstavku državam članicam dovoljuje, da na svojih mejah ali v tranzitnih območjih predvidijo posebne postopke, v katerih se odloča o dopustnosti prošnje za azil v skladu s členom 33 Direktive o postopkih, ki je bila podana na teh krajih, in celo o vsebini teh prošenj v primerih iz člena 31(8) te direktive – ki se v bistvu nanašajo na različne primere, v katerih ravnanje ali trditve prosilca kažejo na to, da je njegova prošnja očitno neutemeljena ali vložena z zlorabo. V skladu z odstavkom 2 navedenega člena 43 pa je treba te posebne postopke vseeno izvesti v razumnem roku, pri čemer mora država članica, če v štirih tednih ni bila sprejeta nobena odločba, zadevnim prosilcem dovoliti vstop na svoje ozemlje, njihove prošnje pa je treba obravnavati po splošnem postopku.

[80] Glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito) (C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točka 171).

[81] Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Pikamäeja v zadevi Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 103).

[82] Glej točko 100 teh sklepnih predlogov.

[83] Glej točko 69 teh sklepnih predlogov in člen 9(1) Direktive o postopkih.

127. Ti postopki državam članicam *najprej* omogočajo, da opravijo „prvi izbor“ prošenj za mednarodno zaščito na meji ali tranzitnem območju, preden zadevnim državljanom dovolijo vstop na svoje ozemlje. Tako lahko navedene države zavrnejo ta vstop osebam – ki jih je omenila litovska vlada – ki podajo očitno neutemeljene in z zlorabo vložene prošnje.

128. *Dalje*, državam članicam je v skladu s členom 8(3)(c) Direktive o sprejemu med trajanjem teh posebnih postopkov dovoljeno, da zadevne prosilce pridržijo na meji ali tranzitnem območju, dokler trajajo ti posebni postopki, kadar je tak ukrep potreben na podlagi odstavka 2 tega člena. Toda po mojem mnenju je tako, kadar nacionalni organi utemeljeno menijo, da bi prosilec, če bi ostal na prostosti, nezakonito prečkal ali brez dovoljenja poskusil prečkati zadevno mejo.

129. *Nazadnje*, v zvezi z državljani tretjih držav, ki so že nezakonito prečkali nacionalno mejo in vložijo prošnje za azil na ozemlju zadevne države članice, naj opozorim, da je s členom 31(8)(h) Direktive o postopkih državam članicam dovoljeno, da v primerih iz te določbe [84] za boj proti morebitnim zlorabam take prošnje preučijo pospešeno in po posebnem postopku na meji, kakršen je določen v členu 43 te direktive. V teh primerih lahko torej – tako se zdi – nacionalni organi zadevne osebe za namen tega postopka privedejo na mejo. Po potrebi bi dejstvo, da so prvič nedovoljeno vstopile na nacionalno ozemlje, po mojem mnenju lahko dokazovalo, da jih je treba tam pridržati za trajanje navedenega postopka na podlagi člena 8(3)(c) Direktive o sprejemu.

130. Zato po mojem mnenju ni mogoče šteti, da vsebina direktiv o postopkih in sprejemu sama po sebi državam članicam ne dopušča, da na zunanjih mejah Unije izvajajo svoje obveznosti glede javnega reda in notranje varnosti.

131. V zvezi s *konkretnimi pogoji izvajanja* teh instrumentov lahko priznam, da je v primeru množičnega prihoda, kakršen je ta v obravnavani zadevi – za katerega se zdi, da ima posebne značilnosti in obseg – za organe države članice v okviru posebnih postopkov na meji posebej težko opraviti „prvi izbor“ prošenj za azil, ki so jih hkrati podali številni državljani tretjih držav, v štiritedenskem roku, določenem v členu 43(2) Direktive o postopkih. Čeprav odstavek 3 tega člena omogoča, da se v takih okoliščinah ti postopki nadaljujejo po izteku tega roka, to vseeno pomeni, da je treba vse zadevne državljane – ne glede na to, ali so v dobri veri ali pa zlorabljajo sistem – sprejeti na nacionalno ozemlje. [85] Poleg tega je celo Komisija v predlogu sklepa Sveta dala vedeti, da Direktiva o postopkih ni popolnoma prilagojena takšnim okoliščinam.

132. Tako bi lahko priznal, da je za državo članico nujno, da na podlagi člena 72 PDEU odstopa od nekaterih določb člena 43 Direktive o postopkih, dokler ta predlog ne bo sprejet. Po mojem mnenju bi država članica lahko, kot se predlaga v navedenem predlogu, razširila postopke na meji tako, da bi določila, da se vse prošnje za azil državljanov, ki so bili prestreženi ali najdeni v bližini zadevne meje po nedovoljenem vstopu ali po tem, ko so se predstavili na mejnih prehodih, preučijo v okviru takih postopkov, [86] in v razumnem okviru odstopala od štiritedenskega roka, določenega v odstavku 2 tega člena, da bi imeli nacionalni organi dovolj časa za ta „prvi izbor“ prošenj za azil. [87]

[84] To pomeni – naj spomnim – kadar se zadevna oseba brez pravega razloga ni javila oblastem ali ni podala prošnje za mednarodno zaščito v najkrajšem možnem času glede na okoliščine njenega vstopa.

[85] Nacionalni organi lahko v skladu s členom 7 Direktive o sprejemu le omejijo svobodo gibanja teh prosilcev na območje v bližini meja ali tranzitno območje te države članice.

[86] Glej člen 2(2) predloga sklepa Sveta.

[87] Člen 2(5) predloga sklepa Sveta tako omogoča podaljšanje roka, da se dovoli vstop na ozemlje, na 16 tednov.

133. Nasprotno pa menim, da ni potrebe, da država članica odstopa od členov 6 in 7 Direktive o postopkih in člena 8 Direktive o sprejemu z izvajanjem nacionalnih določb, kot sta člen 140^{12} in člen 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih, da bi lahko učinkovito izvajala svoje obveznosti glede javnega reda in notranje varnosti v primeru „množičnega prihoda“ migrantov na svojo mejo, in sicer ne glede na značilnosti in obseg tega prihoda. Kot sem pojasnil, posebni postopki za preučitev prošenj za azil na meji iz člena 43 prve direktive in možnost pridržanja nekaterih prosilcev v tem okviru v skladu s členom 8(3)(c) druge direktive že omogočajo spopadanje s takim položajem, po potrebi z nekaj prilagoditvami.

b) Spoštovanje temeljnih pravic

134. Ko se preučuje skladnost vsakega izjemnega in začasnega ukrepa odstopanja s pravom Unije, se ne sme pozabiti na temeljne pravice zadevnih oseb. Čeprav je v „izjemnih okoliščinah“ teoretično mogoče vpeljati več omejitev teh pravic za zagotavljanje javnega reda in notranje varnosti, pa namreč ostaja dejstvo, *najprej*, da je treba vedno ohraniti ravnovesje med navedenimi pravicami in temi obveznostmi, *dalje*, da so nekatere omejitve tako resne, da niso nikoli sprejemljive v demokratični družbi, in *nazadnje*, da nekatere pravice ne dopuščajo omejitev ne glede na okoliščine.

135. V tem okviru je treba po mojem mnenju upoštevati ne le Listino, ampak tudi EKČP, ki določa minimalni prag varstva, pod katerega se Unija ne sme spustiti. Enako velja za Ženevsko konvencijo. Uniji je kljub temu, da ni pogodbenica te konvencije, s členom 78(1) PDEU in členom 18 Listine naloženo spoštovanje pravil, ki jih ta vsebuje. Zato se mora Sodišče v okviru razlage člena 72 PDEU in odstopanj od prava Unije, ki bi bile lahko utemeljene s to določbo, prepričati, da se s to razlago spoštuje raven zaščite, zagotovljene s to konvencijo. [88]

1) Dejstvo, da se državljanu tretje države ne dovoli dostop do postopka za priznanje mednarodne zaščite

136. *Na prvem mestu* določba, kot je člen 140^{12} zakona o tujcih, ki državljanu tretje države v praksi, razen izjemoma, ne omogoča dostopa do postopka za priznanje mednarodne zaščite, kadar je na litovsko ozemlje vstopil nezakonito, po mojem mnenju ni skladna s temeljnimi pravicami, zagotovljenimi z Listino, niti v primeru „množičnega prihoda“ migrantov.

137. *Po eni strani* je namreč taka določba po mojem mnenju v nasprotju s pravico do azila, ki je kot taka zagotovljena s členom 18 Listine. Glede tega poudarjam, da je učinkovitost te pravice odvisna od dostopa do postopka na tem področju. [89] Res je, da za navedeno pravico lahko veljajo omejitve pod pogoji iz člena 52(1) Listine. [90] Vendar po mojem mnenju preprečevanje državljanu tretje države, da zaprosi za mednarodno zaščito, v praksi ogroža „bistveno vsebino“ te pravice. [91]

88 Glej zlasti sodbo z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točki 74 in 75).

89 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 102).

90 V skladu s to določbo so omejitve uresničevanja pravice, zagotovljene z Listino, dopustne le pod pogojem, da so, prvič, „predpisane z zakonom“, drugič, spoštujejo „bistveno vsebino“ te pravice in, tretjič, upoštevajo načelo sorazmernosti.

91 Tak odvzem pravice je treba po mojem mnenju primerjati z možnostjo, da se prošnja preuči po hitrem postopku ali po posebnem postopku na meji.

138. *Po drugi strani* bi bilo nesprejetje v preučitev prošnje za azil, ki jo je podal državljan tretje države z neurejenim statusom na nacionalnem ozemlju, prav tako v nasprotju z načelom nevračanja, kot je določeno v členu 19(2) Listine.

139. Ta temeljna pravica, ki je neposredno povezana s prepovedjo mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja iz člena 4 Listine in člena 3 EKČP, namreč ne dopušča nobene omejitve. V vseh okoliščinah državam članicam prepoveduje, da odstranijo, izženejo ali izročijo osebo v državo, kjer zanjo obstaja resna nevarnost, da bo podvržena takemu ravnanju. [92]

140. Toda država članica te nevarnosti ne more izključiti in tako izpolniti obveznosti glede nevračanja v zvezi z državljanom tretje države z neurejenim statusom na njenem ozemlju, če pred izgonom zadevne osebe ne preuči prošnje, v kateri ta oseba trdi prav to, da se boji preganjanja v svoji izvorni državi. [93]

141. Zgornje razlage ni mogoče omajati s trditvijo litovske vlade, da v bistvu ravnanje državljana tretje države, ki nezakonito vstopi na ozemlje države v okviru „množičnega prihoda“, pomeni zlorabo, s katero se lahko utemelji odvzem njegove pravice, da zaprosi za azil, in da načela nevračanja v takem položaju ni mogoče šteti za absolutnega.

142. *Po eni strani* opozarjam, da so namreč avtorji Ženevske konvencije priznali, da so begunci – vključno s prosilci za azil, dokler o njihovi prošnji ni odločeno negativno [94] – pri izvajanju pravice do azila pogosto prisiljeni, da nezakonito vstopijo na ozemlje držav, v katerih iščejo zaščito. Daleč od tega, da bi bilo državam dovoljeno, da tem osebam odvzamejo pravico do vložitve prošnje za azil iz tega razloga, ti avtorji so, nasprotno, v členu 31 te konvencije omejili pristojnost držav, da jim naložijo kazenske sankcije v primeru nedovoljenega vstopa ali nezakonitega prebivanja na njihovem ozemlju [95] – kar je vidik, h kateremu se bom še vrnil. *Po drugi strani* obveznosti, ki jih za države članice pomeni spoštovanje načela nevračanja, kot je zagotovljeno s členom 19(2) Listine, veljajo ne glede na ravnanje zadevne osebe. [96]

143. S sodbo N. D. in N. T. proti Španiji, [97] na katero se sklicuje litovska vlada, po mojem mnenju ni dokazano nasprotno. Ta sodba se ne nanaša na načelo nevračanja, zavarovano na podlagi člena 3 EKČP, in se poleg tega nanaša na zelo posebne okoliščine – tožeči stranki sta sodelovali pri skupinskem napadu, da bi poskusili vstopiti na špansko ozemlje z nasilnim prečkanjem mejne pregrade – ki so bile občutno drugačne od teh v obravnavani zadevi. Vsekakor bi tudi v primeru, da bi bilo to sodbo treba razumeti tako, da se po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice zaradi dejstva, da je prosilec za azil nedovoljeno vstopil na ozemlje države v okviru množičnega

92 Glej zlasti sodbo z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točke od 94 do 96). Glej tudi člen 15 EKČP, ki v odstavku 1 državam članicam omogoča, da v primeru vojne ali druge splošne nevarnosti, ki ogroža življenje naroda, odstopijo od obveznosti iz te konvencije, vendar v odstavku 2 poudarja, da ne dopušča odstopanja od člena 3 navedene konvencije.

93 Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR), *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27. september 2021, točka 17.

94 Glej Goodwin-Gill, G. S., „L'article 31 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: l'absence de sanctions pénales, la détention et la protection“, Feller, E., Türk, V., in Nicholson, F., (ur.) La Protection des réfugiés en droit international, Larcier, Bruxelles, 2008, str. od 232 do 234.

95 UNHCR, *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens*, op. cit., točki 11 in 14 ter navedeni viri. Poleg tega je zakonodajalec Unije že določil manj skrajne ukrepe za boj proti morebitnim zlorabam na tem področju, ki bi jih storili nepošteni prosilci (glej točki 63 in 129 teh sklepnih predlogov).

96 Glej sodbo z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točka 94).

97 ESČP, z dne 13. februarja 2020, CE:ECHR:2020:0213JUD000867515. Evropsko sodišče za človekove pravice je v tej sodbi razsodilo, da Španija lahko ob odstopanju od načela prepovedi skupinskega izgona, določenega v členu 4 Protokola št. 4 EKČP, zavrne migrante, ki so poskusili nezakonito prečkati njeno mejo, ne da bi preučila njihove osebne okoliščine, pri čemer se je po eni strani oprlo na ravnanje zadevnih oseb in po drugi strani na to, da je ta država ponujala učinkovite možnosti zakonitega vstopa (točke 201, 218, 222 in 231).

prihoda migrantov, državam članicam dovoli, da ne upoštevajo njegove prošnje za azil, o čemer močno dvomim, iz tega izhajalo le, da bi pravo Unije s členom 18 in členom 19(2) Listine zagotavljalo širše varstvo kot EKČP, kar je izrecno dovoljeno s členom 52(3) prvega instrumenta.

2) Možnost, da se prosilec pridrži le zato, ker je nezakonito prečkal nacionalno mejo

144. *Na drugem mestu* določba, kot je člen 140[17], točka 2, zakona o tujcih, ki omogoča pridržanje prosilca za azil le zato, ker je nezakonito prečkal nacionalno mejo, po mojem mnenju prav tako ni skladna s temeljnimi pravicami, zagotovljenimi z Listino in drugimi upoštevnimi instrumenti, in to celo v primeru „množičnega prihoda“ migrantov.

145. *Po eni strani* se s to določbo s tem, da določa enak ukrep pridržanja, posebej resno posega v pravico do svobode iz člena 6 Listine. V zvezi s tem naj opozorim, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča glede na pomen te temeljne pravice ob tako resnem posegu omejitve pri izvrševanju te pravice dopustne le, če se izvajajo v mejah tega, kar je nujno potrebno. [98]

146. Litovska vlada je na vprašanje Sodišča na obravnavi o tem, kako člen 140[17], točka 2, zakona o tujcih prispeva k ohranjanju javnega reda in zagotavljanju notranje varnosti na litovskem ozemlju, ter zlasti o natančnem cilju, ki se mu sledi z ukrepom pridržanja, naloženim na podlagi te določbe, med drugim pojasnila, da kadar bi migrantom uspelo nezakonito vstopiti na nacionalno ozemlje, bi bil namen njihovega morebitnega pridržanja izognitev nezakonitemu sekundarnemu gibanju v schengenskem območju – ker po mnenju te vlade velika večina teh oseb najverjetneje ne bi ostala v Litvi in bi nadaljevala svoje potovanje v druge države članice.

147. Toda po mojem mnenju s tega vidika, ki ga navaja litovska vlada, tak ukrep pridržanja presega to, kar je potrebno za varovanje javnega reda in notranje varnosti.

148. Res je, da je dejstvo, da je prosilec nezakonito vstopil na nacionalno ozemlje, v nekaterih primerih lahko kazalnik nevarnosti njegovega pobega – morda v druge države članice. Če bi bilo to podkrepljeno z drugimi elementi, bi bilo zaradi te nevarnosti lahko pridržanje zadevne osebe utemeljeno potrebno za dano obdobje – kar poleg tega omogoča člen 8(3)(b) Direktive o sprejemu. [99] Če pa takih elementov ni, ukrep pridržanja le zaradi nedovoljenega vstopa pomeni samovoljnost. [100]

149. Ukrep, kakršen je predviden v členu 140[17], točka 2, zakona o tujcih, je *po drugi strani* po mojem mnenju v nasprotju s členom 31(1) Ženevske konvencije. Naj opozorim, da v skladu s to določbo države pogodbenice pod nekaterimi pogoji ne smejo uporabiti „kazenskih sankcij“ za „begunce“ – naj opozorim, vključno s prosilci za azil – zaradi njihovega nedovoljenega vstopa ali nezakonitega prebivanja.

98 Glej sodbo z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 56).

99 V obravnavani zadevi glej tudi točko 23 in opombo 16 teh sklepnih predlogov.

100 Glej po analogiji Odbor za človekove pravice, A proti Avstraliji, 1997, točka 9.4. Glej tudi UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la rétention (Vodilna načela glede meril in standardov, ki se uporabljajo za pridržanje prosilcev za azil in alternative pridržanju)*, 2012, točki 31 in 32.

150. Namen navedene določbe je na splošno izognitev temu, da bi bile te osebe kaznovane za nedovoljen vstop ali nezakonito prebivanje na ozemlju države.[101] Ob upoštevanju tega cilja je splošno sprejeto, da je treba pojem „kazenska sankcija“ v smislu te določbe samostojno in široko razumeti tako, da se nanaša na vsak ukrep, ki je ne le preventiven, ampak tudi kaznovalen ali odvračilen, ne glede na njegovo opredelitev v nacionalnem pravu.[102]

151. Toda čeprav – kot je litovska vlada navedla na obravnavi – ukrep pridržanja na podlagi člena 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih v litovskem pravu ne pomeni kazenske sankcije, je ta vlada ob tej priložnosti vseeno priznala, da je namen takega pridržanja do neke mere kaznovati prosilce, ki so nedovoljeno prečkali nacionalno mejo, in odvrniti druge migrante, ki bi poskusili ravnati enako.

152. Zato tak ukrep pridržanja po mojem mnenju pomeni „kazensko sankcijo“ v smislu člena 31(1) Ženevske konvencije. Ker se člen 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih nanaša le na prosilce za azil, menim, da je ta lahko skladen s to temeljno določbo le, če bi se nanašal le na tiste, ki ne izpolnjujejo pogojev, določenih v navedeni določbi[103] – vendar se zdi, da ni tako.

4. Vmesni predlog

153. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na drugi del obeh vprašanj odgovori, da člen 72 PDEU državi članici ne dovoljuje, da uporabi določbe, kot sta člen 140^{12} in člen 140^{17}, točka 2, zakona o tujcih, ob odstopanju od direktiv o postopkih in sprejemu v primeru „izjemnih okoliščin“, za katere je značilen „množičen prihod“ migrantov na njeno mejo.

VI. Predlog

154. Glede na vse zgornje premisleke Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je postavilo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve), odgovori:

1. Nacionalna določba, ki razen izjemoma državljanom tretjih držav ne omogoča dostopa do postopka za priznanje mednarodne zaščite na ozemlju zadevne države članice, kadar so nanj vstopili nedovoljeno, ni skladna s členom 6(1) in (2) ter členom 7(1) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite.

2. Nacionalna določba, ki omogoča pridržanje prosilca za mednarodno zaščito le zato, ker je nezakonito prečkal mejo zadevne države članice, ni skladna s členom 8(3) Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito.

101 Tako čeprav člen 4(3) Zakonika o schengenskih mejah določa, da države članice za nezakonit prehod zunanjih meja uvedejo kazni, ta obveznost velja za te države „ne glede na […] obveznosti mednarodne zaščite“, pa takih sankcij načeloma ni mogoče naložiti beguncem.

102 Glej Goodwin-Gill, G. S., op. cit., str. od 232 do 234.

103 Naj na tej točki v zvezi s pogojem, da morajo begunci „prispeti neposredno z ozemlja, kjer sta bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena“, pojasnim le, da je splošno sprejeto, da se ta izraz ne sme razlagati dobesedno in da zajema tudi položaje, v katerih zadevne osebe med potovanjem le prečkajo drugo državo, v kateri jim ni bila zagotovljena učinkovita zaščita (glej Goodwin-Gill, G. S., *op. cit.*, str. 232), kar je kategorija, v katero lahko po vsej verjetnosti spada Belorusija. Zato zgolj zaradi dejstva, da je prosilec za azil po svoji izvorni državi kratek čas prebival v Belorusiji, preden je vstopil v Litvo, ta ne izgubi ugodnosti zaščite, določene v členu 31(1) Ženevske konvencije.

3. S členom 72 PDEU državi članici ni dovoljeno, da uporabi take nacionalne določbe ob odstopanju od direktiv 2013/32 in 2013/33 v primeru „izjemnih okoliščin“, za katere je značilen „množičen prihod“ migrantov na njeno mejo.