



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

30. juni 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel hasteprocedure – asyl- og indvandringspolitik – direktiv 2011/95/EU – artikel 4 – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 6 og 7 – standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse – artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – direktiv 2013/33/EU – artikel 8 – frihedsberøvelse af ansøgeren – grund til frihedsberøvelse – beskyttelse af den nationale sikkerhed eller den offentlige orden – frihedsberøvelse af asylansøger på grund af dennes ulovlige indrejse på EU's område«

I sag C-72/22 PPU,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) ved afgørelse af 2. februar 2022, indgået til Domstolen den 4. februar 2022, i sagen

M.A.

procesdeltager:

Valstybės sienos apsaugos tarnyba,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, som fungerende dommer i Første Afdeling, og dommerne I. Ziemele, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: N. Emiliou

justitssekretær: M. Siekierzyńska, som befuldmægtiget,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. april 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

– M.A. ved advokaté I. Botyrienė,

* Processprog: litauisk.

- den litauiske regering ved K. Dieninis og V. Vasiliauskienė, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved A. Azema, S.L. Kalėda og A. Steiblytė, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. juni 2022,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9), af artikel 7, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) samt af artikel 8, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem M.A., der er tredjelandstatsborger, og Valstybės sienos apsaugos tarnyba (den nationale grænsevagtjeneste under Republikken Litauens indenrigsministerium) (herefter »grænsevagtjenesten«) vedrørende sidstnævntes begæring om frihedsberøvelse af M.A.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2011/95

- 3 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/95 bestemmer følgende:
»Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge hans ansøgning om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.«

Direktiv 2013/32

- 4 Artikel 2, litra c), i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved

[...]

c) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse.«

5 Artikel 6 i direktiv 2013/32 fastsætter følgende:

»1. Når en person indgiver en ansøgning om international beskyttelse til en myndighed, der i henhold til national ret er kompetent til at registrere sådanne ansøgninger, skal registreringen ske senest tre arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Indgives ansøgningen om international beskyttelse til andre myndigheder, der kan forventes at modtage sådanne ansøgninger, men som ikke er kompetente til at registrere dem i henhold til national ret, sikrer medlemsstaterne, at registreringen sker senest seks arbejdsdage efter, at ansøgningen er indgivet.

Medlemsstaterne sikrer, at de andre myndigheder, der kan forventes at modtage ansøgninger om international beskyttelse, såsom politiet, grænsevagter, indvandringsmyndigheder og ansatte ved faciliteter for frihedsberøvede, har de relevante oplysninger, og at deres ansatte modtager den nødvendige uddannelse til at kunne varetage deres opgaver og ansvarsområder og instruks om at meddele ansøgerne, hvor og hvordan ansøgninger om international beskyttelse kan indgives.

2. Medlemsstaterne sikrer, at en person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, i praksis har mulighed for at indgive den så hurtigt som muligt. Indgiver ansøgeren ikke sin ansøgning, kan medlemsstaterne anvende artikel 28 i overensstemmelse hermed.

3. Medlemsstaterne kan kræve, at ansøgninger om international beskyttelse indgives personligt og/eller et bestemt sted, jf. dog stk. 2.

4. Uanset stk. 3 betragtes en ansøgning om international beskyttelse for at være indgivet på det tidspunkt, hvor en af ansøgeren indgivet formular eller en i national ret fastsat officiel rapport er kommet den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder i hænde.

5. Såfremt ansøgninger om international beskyttelse indgivet samtidigt af et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse i praksis gør det meget vanskeligt at overholde tidsfristen i stk. 1, kan medlemsstaterne forlænge fristen til 10 arbejdsdage.«

6 Direktivets artikel 7, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at enhver voksen person, der har rets- og handleevne, har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse på egne vegne.«

7 Det nævnte direktivs artikel 43 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne kan fastlægge procedurer i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II med henblik på ved grænsen eller i medlemsstaternes transitområder at kunne træffe afgørelse om:

a) antagelse af en ansøgning, der er indgivet der, til behandling, i henhold til artikel 33, og/eller

b) substansen i en ansøgning i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 31, stk. 8.

2. Medlemsstaterne sikrer, at der træffes en afgørelse inden for rammerne af de procedurer, der er omhandlet i stk. 1, inden for en rimelig tidsfrist. Hvis der ikke er truffet en afgørelse inden fire uger, skal ansøgeren have tilladelse til indrejse på medlemsstatens område, så vedkommendes ansøgning kan blive behandlet i overensstemmelse med dette direktivs øvrige bestemmelser.

3. Hvis ankomster, der indebærer et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse, som indgiver ansøgninger om international beskyttelse ved grænsen eller i et transitområde, i praksis gør det umuligt at anvende bestemmelserne i stk. 1, kan disse procedurer dog anvendes, når og så længe disse tredjelandstatsborgere eller statsløse er normalt indkvarteret på steder i nærheden af grænsen eller i transitområdet.«

Direktiv 2013/33

8 15. og 20 betragtning til direktiv 2013/33 har følgende ordlyd:

»(15) Frihedsberøvelse af ansøgere bør ske i overensstemmelse med det underliggende princip om, at en person ikke bør frihedsberøves alene af den grund, at vedkommende søger international beskyttelse, navnlig i overensstemmelse med medlemsstaternes folkeretlige forpligtelser og artikel 31 i Genèvekonventionen. Ansøgere må kun frihedsberøves under meget klart afgrænsede ganske særlige omstændigheder fastlagt i dette direktiv og i overensstemmelse med nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet for så vidt angår både frihedsberøvelsens form og formål. Frihedsberøves en ansøger, bør vedkommende have effektiv adgang til de nødvendige processuelle garantier, såsom domstolsprøvelse ved en national retsinstans.

[...]

(20) Med henblik på bedre at sikre ansøgerens fysiske og mentale integritet bør frihedsberøvelse være en foranstaltning, der anvendes som sidste udvej, og som kun må anvendes, når alle ikkefrihedsberøvende alternativer til frihedsberøvelse er blevet tilstrækkeligt undersøgt. Eventuelle alternativer til frihedsberøvelse skal overholde ansøgeres grundlæggende menneskerettigheder.«

9 Dette direktivs artikel 2, litra h), fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

h) »frihedsberøvelse«: enhver indespærring af en ansøger, som en medlemsstat foretager på et særligt sted, hvor ansøgeren er berøvet sin bevægelsesfrihed.«

10 Det nævnte direktivs artikel 8, stk. 2 og 3, bestemmer:

»2. Viser det sig på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag nødvendigt, kan medlemsstaterne frihedsberøve en ansøger, hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt.

3. En ansøger må kun frihedsberøves:

[...]

e) når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet

[...]«

11 Samme direktivs artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. Frihedsberøvelse af en ansøger skal være så kort som mulig og må kun opretholdes, så længe som de i artikel 8, stk. 3, [anførte] grunde gør sig gældende.

Administrative procedurer, som vedrører de i artikel 8, stk. 3, anførte grunde til frihedsberøvelse, gennemføres med rettidig omhu. Forsinkelser i administrative procedurer, som ikke kan tilskrives ansøgeren, berettiger ikke til fortsat frihedsberøvelse.

2. Afgørelser om frihedsberøvelse af ansøgere træffes skriftlig[t] af retsinstanser eller administrative myndigheder. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal indeholde den faktiske og retlige begrundelse, som den bygger på.

3. Træffes afgørelsen om frihedsberøvelse af administrative myndigheder, skal medlemsstaterne åbne mulighed for en hurtig retlig prøvelse af lovligheden af frihedsberøvelsen, der skal foretages af en retsinstans ex officio og/eller efter anmodning fra ansøgeren. Handler retsinstansen ex officio, skal der træffes afgørelse om en sådan prøvelse så hurtigt som muligt efter påbegyndelsen af frihedsberøvelsen. Anmoder ansøgeren om prøvelse, skal der træffes afgørelse så hurtigt som muligt efter indledningen af den relevante procedure. Med henblik herpå fastsætter medlemsstaterne i den nationale lovgivning en frist, inden for hvilken den retlige prøvelse ex officio og/eller den retlige prøvelse efter anmodning fra ansøgeren skal gennemføres.

Fastslås det som følge af den retlige prøvelse, at frihedsberøvelsen er ulovlig, løslades ansøgeren straks.

4. Frihedsberøvede ansøgere skal straks orienteres skriftligt, på et sprog de forstår eller med rimelighed forventes at forstå, om grundene til frihedsberøvelsen og om procedurerne i national ret for at bestride afgørelsen om frihedsberøvelse samt om muligheden for at anmode om gratis juridisk bistand og repræsentation.

5. Frihedsberøvelsen tages med passende mellemrum op til fornyet vurdering af retsinstansen, ex officio og/eller på den pågældende ansøgers anmodning, navnlig hvis den er af længere varighed, der opstår nye forhold, eller der fremkommer nye oplysninger, som kan have betydning for frihedsberøvelsens lovlighed.

6. I tilfælde af retlig prøvelse af afgørelsen om frihedsberøvelse som omhandlet i stk. 3 sikrer medlemsstaterne, at ansøgere har adgang til gratis juridisk bistand og repræsentation. Dette skal som minimum omfatte udarbejdelse af de nødvendige procesdokumenter og deltagelse i retsmødet ved retsinstansen på ansøgerens vegne.

Gratis juridisk bistand og repræsentation ydes af personer med passende kvalifikationer, som er godkendt eller har tilladelse i henhold til national ret, og hvis interesser ikke strider mod eller potentielt kan stride mod ansøgerens interesser.

7. Medlemsstaterne kan også fastsætte bestemmelser om, at gratis juridisk bistand og repræsentation kun ydes:

- a) til personer, der ikke har tilstrækkelige midler, og/eller
- b) gennem tjenester, der stilles til rådighed af juridiske eller andre rådgivere, som i henhold til national ret specifikt er udpeget til at bistå og repræsentere ansøgere.

8. Medlemsstaterne kan også:

- a) pålægge økonomiske og/eller tidsmæssige begrænsninger i forbindelse med gratis juridisk bistand og repræsentation, forudsat at dette ikke vilkårligt begrænser adgangen til juridisk bistand og repræsentation
- b) fastsætte bestemmelser om, at behandlingen af ansøgere for så vidt angår gebyrer og andre udgifter ikke må være gunstigere end den behandling, der generelt gives deres egne statsborgere i forbindelse med juridisk bistand.

9. Medlemsstaterne kan anmode om helt eller delvist at få godtgjort alle de udgifter, som de har betalt, hvis og når ansøgerens finansielle situation har forbedret sig betydeligt, eller hvis afgørelsen om at betale sådanne udgifter er blevet truffet på grundlag af urigtige oplysninger fra ansøgeren.

10. Procedurerne for adgang til juridisk bistand og repræsentation fastsættes i national ret.«

Litauisk ret

12 I henhold til artikel 2, stk. 20, i Lietuvos Respublikos įstatymas »Dėl užsieniečių teisinės padėties« (Republikken Litauens lov om udlændinges retsstilling), i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen (herefter »udlændingeloven«), anses en udlænding, der har indgivet en asylansøgning i overensstemmelse med den i denne lov fastsatte procedure, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse, for asylansøger.

13 Udlændingelovens kapitel X² omhandler lovens anvendelse i tilfælde af en erklæring af krigsretstilstand, undtagelsestilstand eller en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge. Artikel 140¹² i dette kapitel bestemmer:

»1. En udlændings ansøgning om asyl kan indgives

- 1) ved grænseovergange eller i transitområder, til [grænsevagttjenesten]
- 2) på Republikken Litauens område i tilfælde af lovlig indrejse i Republikken Litauen, til [migrationsdepartementet]
- 3) i et andet land, til diplomatiske eller konsulære repræsentationer for Republikken Litauen udpeget af udenrigsministeren.

2. En udlændings asylansøgning, der er indgivet på en måde, der er i strid med proceduren i denne artikels stk. 1, accepteres ikke, og ansøgeren gives en forklaring på proceduren for indgivelse af en asylansøgning. [Grænsevagttjenesten] kan under hensyntagen til udlændingens sårbarhed eller andre individuelle omstændigheder acceptere en asylansøgning indgivet af en udlænding, der har krydset Republikken Litauens landegrænse ulovligt.

[...]«

- 14 Udlændingelovens artikel 140¹⁷, der regulerer grundlaget for frihedsberøvelse af en asylansøger i tilfælde af en erklæring af krigsretstilstand, undtagelsestilstand eller en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge, bestemmer i stk. 2, at en asylansøger kan frihedsberøves, når den pågældende er indrejst på Republikken Litauens område ved ulovligt at krydse Republikken Litauens landegrænse.
- 15 Ifølge § 23 i proceduren for tildeling og fratagelse af asyl i Litauen, godkendt ved bekendtgørelse nr. 1V-131 af 24. februar 2016 fra Republikken Litauens indenrigsminister (som ændret ved bekendtgørelse nr. 1V-626 af 27.7.2021 fra Republikken Litauens indenrigsminister, herefter »procedurebeskrivelsen«) skal en asylansøgning, hvis den er blevet indgivet til en myndighed, der ikke er anført i udlændingelovens artikel 67, stk. 1, eller ikke opfylder kravene i samme artikels stk. 2 eller procedurebeskrivelsens § 22, sendes tilbage til den pågældende udlænding inden for en frist på to arbejdsdage fra det tidspunkt, hvor det fastslås, at den ansøgning, som myndigheden har modtaget, er en asylansøgning, hvorved ansøgeren skal oplyses om proceduren for indgivelse af en asylansøgning. Disse oplysninger meddeles udlændingen skriftligt på et sprog, som den pågældende med rimelighed må forventes at forstå. En kopi af svaret til udlændingen sendes til den myndighed, der er anført i udlændingelovens artikel 67, stk. 1, på grundlag af udlændingens opholdssted, såfremt dette opholdssted er kendt.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 16 Ved beslutning nr. 517 af 2. juli 2021 med titlen »Erklæring af en national nødsituation og udpegelse af chefen for den nationale nøddrifttjeneste« (TAR, 2021, nr. 2021-15235, herefter »beslutning nr. 517/21«) udstedte Republikken Litauens regering en erklæring om en nødsituation på hele republikkens område. Den 10. november 2021 blev der erklæret undtagelsestilstand på en del af dette område, idet den pågældende medlemsstat var af den opfattelse, at den stod over for en massetilstrømning af migranter, navnlig fra Belarus.
- 17 Den 17. november 2021 blev M.A., der er tredjelandstatsborger, tilbageholdt i Polen sammen med en gruppe af personer fra Litauen, idet han hverken var i besiddelse af rejslegitimation eller det nødvendige visum med henblik på ophold i Litauen og i EU. Den 19. november 2021 blev M.A. overgivet til ansatte i grænsevagttjenesten på litauisk område. Samme dag frihedsberøvede denne myndighed M.A. i højst 48 timer og indgav begæring til Alytaus apylinkės teismas (distriktsdomstolen i Alytus, Litauen) om afgørelse om frihedsberøvelse af denne i højst seks måneder.
- 18 Ved denne ret anførte grænsevagttjenesten, at de litauiske informationssystemer ikke indeholdt oplysninger om den pågældende person, og at han opholdt sig ulovligt i Litauen. Henset til samtlige relevante omstændigheder var grænsevagttjenesten af den opfattelse, at M.A. ville

forsvinde for at undgå frihedsberøvelse eller mulig udsendelse af denne medlemsstat. Grænsevagttjenesten begærede derfor M.A. frihedsberøvet i højst seks måneder med henblik på at få fastslået hans retsstilling.

- 19 Under retsmødet ved Alytaus apylinkės teismas (distriktsdomstolen i Alytus) indgav M.A. en ansøgning om international beskyttelse. Ved afgørelse af 20. november 2021 bestemte denne ret, at M.A. skulle frihedsberøves, indtil der var truffet afgørelse om hans retsstilling i Litauen, dog senest indtil den 18. februar 2022, idet den fandt, at der var risiko for, at han ville forsvinde, og at det uden en sådan foranstaltning ikke var muligt at identificere grundlaget for hans asylansøgning.
- 20 M.A. har iværksat appel af denne afgørelse ved den forelæggende ret, Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol). Under retsmødet ved denne retsinstans har M.A. gentaget sin asylansøgning og gjort gældende, at han allerede havde indgivet asylansøgning den 20. november 2021 til en uidentificeret embedsmand ved grænsevagttjenesten. Denne myndighed hævder imidlertid, at den ikke er i besiddelse af oplysninger om denne ansøgning.
- 21 Den 24. januar 2022 indgav M.A. en skriftlig asylansøgning til grænsevagttjenesten. Denne ansøgning blev afvist af migrationsdepartementet, navnlig på grundlag af udlændingelovens artikel 140¹², stk. 1.
- 22 Ved den forelæggende ret har M.A. gjort gældende, at han ikke havde nogen oplysninger om, hvad der var sket med hans asylansøgning, og at han ikke var blevet oplyst om proceduren for indgivelse af denne. I et sidste retsmøde ved Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) den 1. februar 2022 anmodede M.A.'s repræsentant og grænsevagttjenestens repræsentant retten om at pålægge migrationsdepartementet at behandle M.A.'s ansøgning om international beskyttelse.
- 23 Den forelæggende ret har for det første anført, at en asylansøgning i en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge som den, der blev udstedt erklæring om ved beslutning nr. 517/21, for ikke at blive afvist skal opfylde betingelserne i udlændingelovens artikel 140¹², stk. 1. I henhold til udlændingelovens artikel 140¹⁷ kan en udlænding, der er indrejst ulovligt på litauisk område, i øvrigt frihedsberøves i en sådan nødsituation.
- 24 Den samlede anvendelse af disse bestemmelser i udlændingeloven indebar, at M.A. som følge af hans ulovlige indrejse på litauisk område og hans frihedsberøvelse ikke kunne indgive en ansøgning om international beskyttelse og derfor ikke kunne kvalificeres som asylansøger.
- 25 På grund af den nødsituation, der blev erklæret ved beslutning nr. 517/21, er det kun asylansøgere, der kan undergives en mindre indgribende foranstaltning end frihedsberøvelse.
- 26 Den forelæggende ret har således anført, at en tredjelandstatsborger, der er indrejst og opholder sig ulovligt i Litauen, ikke kan undergives en mindre indgribende foranstaltning end frihedsberøvelse.
- 27 I henhold til udlændingelovens artikel 140¹², stk. 2, har grænsevagttjenesten ganske vist en skønsmargen med henblik på at tillægge tredjelandstatsborgere, der ulovligt har krydset de litauiske landegrænser, status som asylansøger, idet der kan tages hensyn til deres sårbarhed eller

andre individuelle omstændigheder. Eftersom betingelserne for at udøve dette skøn imidlertid ikke er fastsat præcist, ser den forelæggende ret sig ikke i stand til at tage stilling til lovligheden af de foranstaltninger, som grænsevagttjenesten har iværksat i den foreliggende sag.

- 28 Under disse omstændigheder ønsker den forelæggende ret at få afklaret, om direktiv 2011/95 og 2013/32 er til hinder for nationale retsforskrifter, hvorefter en udlænding, der er indrejst og fortsat opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, i tilfælde af en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge i praksis ikke har mulighed for at indgive en ansøgning om international beskyttelse.
- 29 For det andet er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt bestemmelser, der i tilfælde af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af migranter giver de litauiske myndigheder ret til at frihedsberøve en person, der befinder sig i en situation som M.A., alene af den grund, at denne er indrejst ulovligt på det litauiske område, er i overensstemmelse med EU-retten. Retten er i tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser er forenelige med 15. betragtning til direktiv 2013/33 og samme direktivs artikel 8, stk. 2 og 3, hvorefter en ansøger om international beskyttelse kun må frihedsberøves under meget klart afgrænsede ganske særlige omstændigheder og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 30 Som følge af tvivlen om lovligheden af den indledende frihedsberøvelse af M.A. har den forelæggende ret i øvrigt med sin forelæggelsesafgørelse opfordret grænsevagttjenesten til midlertidigt at anbringe M.A. i et indkvarteringscenter eller et andet passende sted, hvor hans bevægelsesfrihed er begrænset til dette steds område, indtil den 18. februar 2022. Den forelæggende ret har desuden opfordret migrationsdepartementet til ikke at udvise eller udsende M.A. til et tredjeland, før der er truffet en endelig afgørelse i hovedsagen.
- 31 På denne baggrund har Lietuvos vyriausiosis administracinis teismas (Litauens øverste forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 7, stk. 1, i [...] direktiv 2013/32[...], sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i [...] direktiv 2011/95[...], fortolkes således, at [denne bestemmelse] er til hinder for nationale retsforskrifter, såsom de i denne sag anførte, som i tilfælde af en erklæring af [krigsretstilstand], undtagelsestilstand eller [...] en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge i princippet ikke gør det muligt for en udlænding, som er indrejst og fortsat opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, at indgive en ansøgning om international beskyttelse?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 8, stk. 2 og 3, i [...] direktiv 2013/33[...] da fortolkes således, at [disse bestemmelser] er til hinder for nationale retsforskrifter, som i tilfælde af en erklæring af [krigsretstilstand], undtagelsestilstand eller [...] en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge bestemmer, at en asylansøger kan tilbageholdes, alene af den grund, at den pågældende er indrejst på Republikken Litauens område ved ulovligt at krydse Republikken Litauens landegrænse?«

Om hasteproceduren

- 32 Den forelæggende ret har anmodet om, at nærværende præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, i Domstolens procesreglement.
- 33 Til støtte for denne anmodning har den anført, at M.A. var frihedsberøvet fra den 17. november 2021 til vedtagelsen af forelæggelsesafgørelsen den 2. februar 2022. I henhold til denne afgørelse blev M.A. placeret i et af grænsevagttjenestens indkvarteringscentre på de betingelser, der er anført i nærværende doms præmis 30. Den forelæggende ret har tilføjet, at de gældende bestemmelser giver grænsevagttjenesten ret til på ny at fremsætte en begæring ved retten i første instans om, at den pågældende frihedsberøves eller undergives en anden foranstaltning, når fristen for den midlertidige foranstaltning udløber den 18. februar 2022.
- 34 Den 21. februar 2022 har Domstolens Første Afdeling for det første anmodet den forelæggende ret om oplysninger vedrørende M.A.'s situation efter udløbet af de foranstaltninger, som denne ret havde truffet afgørelse om, og for det andet navnlig om de begrænsninger af den personlige frihed, som denne foranstaltning indebærer.
- 35 Det fremgår af den forelæggende rets svar, at Marijampolės apylinkės teismas (distriktsdomstolen i Marijampole, Litauen) den 11. februar 2022 iværksatte en foranstaltning over for M.A. svarende til den, som den forelæggende ret fastsatte, og som er beskrevet i nærværende doms præmis 30. Denne foranstaltning blev fastsat, indtil M.A.'s retsstilling var fastslået, senest den 11. maj 2022.
- 36 Det bemærkes for det første, at nærværende præjudicielle forelæggelse vedrører fortolkningen af direktiv 2011/95, 2013/32 og 2013/33, der henhører under afsnit V i EUF-traktatens tredje del vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Denne forelæggelse kan derfor undergives den præjudicielle hasteprocedure.
- 37 Hvad for det andet angår betingelsen om den hastende karakter skal det bemærkes, at denne betingelse bl.a. er opfyldt, når den i hovedsagen berørte person på nuværende tidspunkt er frihedsberøvet, og personens fortsatte frihedsberøvelse afhænger af løsningen af tvisten i hovedsagen. Situationen for den omhandlede person skal i denne henseende bedømmes ud fra den situation, der forelå på tidspunktet for behandlingen af anmodningen om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Det følger af fast retspraksis, at anbringelse af en tredjelandstatsborger i et center for frihedsberøvede, hvad enten det sker i forbindelse med den pågældendes ansøgning om international beskyttelse eller med henblik på dennes udsendelse, udgør en frihedsberøvende foranstaltning (dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 For så vidt angår begrebet »frihedsberøvelse« som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33 har Domstolen allerede fastslået, at det fremgår af denne bestemmelses ordlyd og tilblivelseshistorie samt af den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, at frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse udgør en tvangsforanstaltning, der berøver denne ansøger sin bevægelsesfrihed og isolerer denne fra resten af befolkningen ved at pålægge den

pågældende permanent at forblive i et afgrænset og lukket område (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 223).

- 40 I den foreliggende sag skal det for det første bemærkes, at M.A. på tidspunktet for behandlingen af anmodningen om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren, var undergivet en »anden« foranstaltning end frihedsberøvelse som omhandlet i litauisk ret, nemlig indkvartering i et af grænsevagttjenestens centre, hvor bevægelsesfriheden var begrænset til dette indkvarteringssteds område.
- 41 I denne forbindelse fremgår det af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremsendt, at selv om M.A. faktisk kunne bevæge sig inden for det omhandlede center, der drives af grænsevagttjenesten, kunne han ikke forlade dette område uden tilladelse og ledsagelse. Den pågældende synes således at være isoleret fra resten af befolkningen og berøvet sin bevægelsesfrihed.
- 42 På denne baggrund skal den pågældende person anses for at være frihedsberøvet som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33.
- 43 Hvad for det andet angår forbindelsen mellem den fortsatte frihedsberøvelse og løsningen af tvisten i hovedsagen fremgår det for det første af forelæggelsesafgørelsen, at det første forelagte spørgsmål vedrører muligheden for, at sagsøgeren i hovedsagen kan indgive en ansøgning om international beskyttelse og dermed kan kvalificeres som asylansøger. Ifølge den forelæggende rets oplysninger er en sådan kvalificering som asylansøger nødvendig, for at der kan anvendes en foranstaltning, som ikke indebærer den begrænsning af bevægelsesfriheden, der kendetegner begrebet frihedsberøvelse.
- 44 For det andet tager det andet præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt sigte på at få klarlagt, om artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/33 tillader, at M.A. blev frihedsberøvet alene på grund af hans ulovlige ophold på litauisk område.
- 45 Henset til disse betragtninger har Domstolens Første Afdeling den 3. marts 2022 efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at den præjudicielle forelæggelse undergives den præjudicielle hasteprocedure.

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Spørgsmålet om, hvorvidt genstanden for det første spørgsmål fortsat er relevant

- 46 I retsmødet har den litauiske regering anført, at M.A. den 18. marts 2022 indgav en ansøgning om international beskyttelse, som nu behandles af de kompetente myndigheder. Uden udtrykkeligt at gøre gældende, at dette spørgsmål bør afvises, har denne regering anført, at det ikke længere er nødvendigt, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål, idet det har mistet sin genstand.

- 47 Proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister (dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 69).
- 48 I denne henseende skal det erindres, at begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse ikke er, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvst. Såfremt det imidlertid viser sig, at de forelagte spørgsmål klart ikke er relevante for tvistens afgørelse, må Domstolen fastslå, at den ikke kan træffe afgørelse (dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 70).
- 49 Selv hvis det antages, at M.A. faktisk har indgivet en ansøgning om international beskyttelse den 18. marts 2022, der nu er under behandling, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret med det første præjudicielle spørgsmål ønsker oplyst, om de foranstaltninger, der blev anvendt over for den pågældende person fra hans første forsøg på at indgive ansøgningen om international beskyttelse, som fandt sted den 20. november 2021, var lovlige.
- 50 Det følger heraf, at det første spørgsmål fortsat er relevant for løsningen af tvisten i hovedsagen, og at dette spørgsmål derfor skal besvares.

Om realiteten

- 51 Selv om den forelæggende ret inden for rammerne af den samarbejdsprocedure, som er fastsat i artikel 267 TEUF og nævnt i denne doms præmis 47, formelt har begrænset sine spørgsmål alene til fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, er en sådan omstændighed ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sit spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. dom af 15.7.2021, DocMorris, C-190/20, EU:C:2021:609, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at det første forelagte spørgsmål, der navnlig omhandler fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/95, er begrundet i den tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for vedrørende de betingelser, hvorunder en ansøgning om international beskyttelse kan indgives i Litauen. Denne bestemmelse vedrører dog den pågældende medlemsstats vurdering af de relevante elementer i en sådan ansøgning og synes derfor ikke at være relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 53 For så vidt som det første præjudicielle spørgsmål vedrører de nævnte betingelser for indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse, skal der desuden ligeledes foretages en fortolkning af artikel 6 i direktiv 2013/32, der fastsætter reglerne for adgangen til proceduren for behandling af sådanne anmodninger.

- 54 Ifølge de af den forelæggende ret anførte oplysninger medfører manglende opfyldelse af de betingelser for indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse, der er fastsat i udlændingelovens artikel 140¹², stk. 1, i en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge endvidere, at ansøgningen ikke accepteres, og at den i overensstemmelse med procedurebeskrivelsens § 23 sendes tilbage til den pågældende uden at være blevet behandlet.
- 55 Som generaladvokaten har anført i punkt 58 i sit forslag til afgørelse, indebærer dette, at de tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder betingelserne for indrejse i Litauen, i princippet kun gyldigt kan ansøge om asyl i denne medlemsstat fra udlandet eller ved grænsen til denne. Disse borgere mister til gengæld denne mulighed, når de er indrejst ulovligt på Litauens område. I disse tilfælde tages deres ansøgning nemlig ikke i betragtning af de nationale myndigheder.
- 56 På denne baggrund skal det med henblik på at give en hensigtsmæssig besvarelse af det første spørgsmål fastslås, at den forelæggende ret med dette spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 6 og artikel 7, stk. 1, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i tilfælde af en erklæring af krigsretstilstand, undtagelsestilstand eller en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge faktisk er afskåret fra at få adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse på den pågældende medlemsstats område.
- 57 Det følger af artikel 6, stk. 1, 3 og 4, i direktiv 2013/32, at det at »indgive« [o.a. på fransk »présenter«, herefter »indgive en ansøgning«] en ansøgning om international beskyttelse ikke er forbundet med nogen administrative krav, idet de nævnte administrative krav skal overholdes i forbindelse med formelt at »indgive« [o.a. på fransk »introduire«, herefter »formelt indgive«] ansøgningen. Sidstnævnte handling kræver nemlig principielt, at ansøgeren om international beskyttelse udfylder en hertil beregnet formular i overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 4 (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 93).
- 58 Hvad navnlig angår den nævnte handling bestående i at »indgive« en ansøgning om international beskyttelse skal det præciseres, at det er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2013/32, at enhver voksen person, der har rets- og handleevne, har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse på egne vegne. Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at enhver tredjelandstatsborger eller statsløs har ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse på en medlemsstats område, herunder ved denne medlemsstats grænser eller i dennes transitområder, også selv om den pågældende opholder sig ulovligt på dette område. Denne ret skal indrømmes den pågældende uanset chancerne for, om en sådan ansøgning får et gunstigt udfald (dom af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 136).
- 59 Artikel 6, stk. 2, i direktiv 2013/32 fastsætter i øvrigt en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at en person, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, i praksis har mulighed for formelt at indgive denne ansøgning så hurtigt som muligt (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 63).
- 60 I denne forbindelse skal det på den ene side fremhæves, at indgivelsen, registreringen og den formelle indgivelse af en ansøgning skal være i overensstemmelse med formålet med direktiv 2013/32 om at sikre en effektiv adgang – dvs. en så nem adgang som muligt – til proceduren for

tildeling af international beskyttelse (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 63).

- 61 På den anden side er retten til at indgive en sådan ansøgning følgelig for det første en forudsætning for en effektiv overholdelse af retten til, at denne ansøgning registreres og formelt kan indgives og behandles inden for de tidsfrister, der er fastsat i direktiv 2013/32, og for det andet i sidste ende effektiviteten af asylretten, således som den er sikret ved artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 102).
- 62 Selv om ansøgningen om international beskyttelse og den formelle indgivelse af en sådan ansøgning udgør på hinanden følgende og særskilte trin (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 93), er der således ikke desto mindre tale om en nær forbindelse mellem disse handlinger, eftersom de dels tager sigte på at sikre en effektiv adgang til den procedure, der giver mulighed for behandling af en ansøgning om international beskyttelse, og dels den effektive virkning af chartrets artikel 18.
- 63 Det må følgelig fastslås, at anvendelsen af en national lovgivning, såsom udlændingelovens artikel 140¹², stk. 1, der fastsætter, at en tredjelandstatsborger, hvis ophold er ulovligt, efter sin indrejse på litauisk område alene af denne grund er afskåret fra at indgive eller at formelt indgive en ansøgning om international beskyttelse, således forhindrer den pågældende statsborger i faktisk at gøre brug af den ret, der er fastsat i chartrets artikel 18.
- 64 Sådanne forudsætninger for adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse som dem, der er fastsat i udlændingelovens artikel 140¹², stk. 1, kan ikke anses for at være i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i artikel 6 og artikel 7, stk. 1, i direktiv 2013/32.
- 65 I henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 2013/32/EU kan medlemsstaterne ganske vist kræve, at ansøgninger om international beskyttelse formelt indgives personligt og/eller et bestemt sted. Som anført af generaladvokaten i punkt 75 i hans forslag til afgørelse kan medlemsstaterne imidlertid ikke gøre brug af denne mulighed på en måde, der i praksis forhindrer disse statsborgere eller visse af dem i formelt at indgive deres ansøgning eller formelt at indgive den »så hurtigt som muligt«. Den modsatte fortolkning ville være i strid med formålet med direktiv 2013/32, der består i at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for international beskyttelse, og ville udgøre et alvorligt indgreb i den effektive virkning af den ret til at ansøge om asyl, som direktivets artikel 7 tillægger alle tredjelandstatsborgere.
- 66 Det kan ikke forholde sig anderledes, når en tredjelandstatsborgers adgang til proceduren i artikel 6, i direktiv 2013/32 alligevel kan sikres ved at anvende en skønsbeføjelse som fastsat i udlændingelovens artikel 140¹², stk. 2, der giver den ansvarlige myndighed mulighed for at acceptere at behandle en ansøgning om international beskyttelse på grund af ansøgerens sårbarhed eller andre usædvanlige omstændigheder.
- 67 I denne henseende er det tilstrækkeligt at fastslå, således som det fremgår af denne doms præmis 58, at »enhver voksen person« og »enhver tredjelandstatsborger« ifølge ordlyden af artikel 7, stk. 1, i direktiv 2013/32 og Domstolens praksis har ret til at indgive en ansøgning om

international beskyttelse. En national bestemmelse som udlændingelovens artikel 140¹², stk. 2, der tillægger den kompetente myndighed en skønsbeføjelse med henblik på kun at tage ansøgninger fra visse berørte personer med ulovligt ophold i betragtning på grund af deres sårbarhed, opfylder ikke betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2013/32.

- 68 Som begrundelse for de begrænsninger af retten til at fremsætte en ansøgning om international beskyttelse, der følger af udlændingelovens artikel 140¹², stk. 1, har den litauiske regering imidlertid henvist til den trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, som Republikken Litauen står over for som følge af en massetilstrømning af udlændinge til dens grænser, navnlig fra Belarus.
- 69 På denne baggrund skal det bemærkes, at i henhold til artikel 72 TEUF er de bestemmelser, der er indeholdt i afsnit V i traktatens tredje del, ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.
- 70 I denne henseende skal det bemærkes, at selv om det tilkommer medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde den offentlige orden på deres område samt deres indre og ydre sikkerhed, betyder dette dog ikke, at sådanne foranstaltninger falder helt uden for EU-rettens anvendelsesområde. Som Domstolen nemlig allerede har fastslået, finder EUF-traktatens udtrykkelige undtagelsesbestemmelser vedrørende situationer, der kan true den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, kun anvendelse i klart afgrænsede tilfælde. Det kan ikke udledes heraf, at der i henhold til EUF-traktaten gælder et almindeligt forbehold for samtlige foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, og som udelukker disse fra EU-rettens anvendelsesområde. Såfremt der antoges at gælde et sådant forbehold, uafhængigt af de nærmere betingelser i denne traktats bestemmelser, ville EU-rettens bindende karakter og ensartede anvendelse kunne skades (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 214).
- 71 Undtagelsen i artikel 72 TEUF skal desuden fortolkes strengt. Det følger heraf, at artikel 72 TEUF ikke kan fortolkes således, at den tildeler medlemsstaterne kompetence til at fravige traktatens bestemmelser blot ved påberåbelse af de beføjelser, som de er tillagt med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 215).
- 72 På denne baggrund og henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 70 og 71, kan en generel henvisning til indgreb i den offentlige orden eller indre sikkerhed som følge af en massetilstrømning af tredjelandstatsborgere ikke i medfør af artikel 72 TEUF begrunde en bestemmelse som udlændingelovens artikel 140¹², der medfører, at en tredjelandstatsborger, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat, de facto fratages retten til at fremsætte en ansøgning om international beskyttelse på denne medlemsstats område.
- 73 Den litauiske regering har i øvrigt ikke præciseret, hvilken virkning en sådan foranstaltning har på opretholdelsen af lov og orden og beskyttelsen af den indre sikkerhed i en nødsituation, der er knyttet til den omhandlede massetilstrømning af migranter.
- 74 Som det fremgår af punkt 125-127 og 130 i generaladvokatens forslag til afgørelse, giver direktiv 2013/32, navnlig i dets artikel 43, i øvrigt medlemsstaterne mulighed for at fastlægge særlige procedurer, der kan anvendes ved deres grænser, med henblik på at vurdere, om ansøgninger om

international beskyttelse kan antages til behandling i situationer, hvor ansøgerens adfærd tyder på, at den pågældendes ansøgning er åbenbart grundløs eller svingagtig. Disse procedurer giver medlemsstaterne mulighed for ved EU's ydre grænser at varetage deres ansvar for opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, uden at det er nødvendigt at anvende en fravigelse i henhold til artikel 72 TEUF.

- 75 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 6 og artikel 7, stk. 1, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i tilfælde af en erklæring af krigsretstilstand, undtagelsestilstand eller en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge faktisk er afskåret fra at få adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse på den pågældende medlemsstats område.

Det andet spørgsmål

Om formaliteten

- 76 I retsmødet har den litauiske regering nærmere bestemt gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at tage stilling til det andet præjudicielle spørgsmål, eftersom den forelæggende ret den 2. februar 2022 fastsatte, at M.A. skulle undergives en »anden« foranstaltning end frihedsberøvelse som omhandlet i litauisk ret, og denne foranstaltning i det væsentlige er blevet forlænget indtil den 11. maj 2022.
- 77 I denne henseende er det tilstrækkeligt at erindre om, at det fremgår af denne doms præmis 42, at den foranstaltning, som M.A. er blevet undergivet, udgør en frihedsberøvelse som omhandlet i artikel 2, litra h), i direktiv 2013/33.
- 78 På denne baggrund skal det fastslås, at det andet spørgsmål skal besvares og kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- 79 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som i tilfælde af en erklæring af krigsretstilstand, undtagelsestilstand eller en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge bestemmer, at en asylansøger kan frihedsberøves alene af den grund, at den pågældende opholder sig ulovligt på den pågældende medlemsstats område.
- 80 Indledningsvis skal det præciseres, at en tredjelandstatsborger ifølge Domstolens praksis opnår status som ansøger om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2013/32 fra det tidspunkt, hvor den pågældende »indgiver« en sådan ansøgning (dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 92).

- 81 Det fremgår af Domstolens praksis, at artikel 8 og 9 i direktiv 2013/33, sammenholdt med 15. og 20. betragtning hertil, indfører betydelige indskrænkninger i den til medlemsstaterne indrømmede beføjelse til at foretage en frihedsberøvelse (dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 101).
- 82 I henhold til det nævnte direktivs artikel 8, stk. 2, kan en ansøger om international beskyttelse således kun frihedsberøves, hvis det på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag viser sig nødvendigt, og hvis andre, mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Heraf følger, at de nationale myndigheder kun kan frihedsberøve en ansøger om international beskyttelse efter i hvert enkelt tilfælde først at have undersøgt, om en sådan frihedsberøvelse står i forhold til de hermed forfulgte mål (dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 102).
- 83 For så vidt angår artikel 8, stk. 3, i direktiv 2013/33 følger det af Domstolens faste praksis, at denne bestemmelse indeholder en udtømmende liste over de forskellige grunde, der kan begrunde en frihedsberøvelse, og at hver af disse grunde opfylder et specifikt behov og har en selvstændig karakter. Henset til vigtigheden af den ret til frihed, der er omhandlet i chartrets artikel 6, og til alvoren af det indgreb, som en frihedsberøvelsesforanstaltning udgør i denne ret, skal begrænsningerne i udøvelsen af denne ret holdes inden for det strengt nødvendige (dom af 25.6.2020, Ministerio Fiscal (Myndighed, der kan modtage en ansøgning om international beskyttelse), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, præmis 104 og 105).
- 84 Det skal bemærkes, at den omstændighed, at en ansøger om international beskyttelse opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, ikke er blandt de grunde, der i medfør af artikel 8, stk. 3, i direktiv 2013/33 kan begrunde, at en sådan ansøger frihedsberøves. En tredjelandsstatsborger kan derfor ikke undergives en frihedsberøvende foranstaltning alene af denne grund.
- 85 Med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar forekommer det imidlertid nødvendigt at tage stilling til, om en sådan omstændighed kan begrunde en frihedsberøvelse af en asylansøger af hensyn til beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller den offentlige orden som omhandlet i den nævnte artikel 8, stk. 3, litra e), således som den litauiske regering nærmere bestemt har gjort gældende. Ifølge denne regering kan adfærden hos en person, der befinder sig i en situation som M.A.'s, navnlig i den usædvanlige sammenhæng med en massetilstrømning af udlændinge fra Belarus udgøre en trussel mod den offentlige orden og den nationale sikkerhed i Republikken Litauen. I retsmødet henviste denne medlemsstats regering ligeledes til den trussel, som en udenlandsk statsborger i M.A.'s situation udgør for den offentlige orden og den nationale sikkerhed i EU's øvrige medlemsstater.
- 86 I denne henseende skal det erindres, at de strenge rammer, som er opstillet for den til de kompetente nationale myndigheder indrømmede beføjelse til at frihedsberøve en ansøger på grundlag af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, også er sikret i den i Domstolens praksis anlagte fortolkning af de i andre direktiver indeholdte begreber »den nationale sikkerhed« og »den offentlige orden«, hvilken fortolkning ligeledes finder anvendelse for så vidt angår direktiv 2013/33 (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 64).

- 87 Domstolen har således allerede fastslået, at begrebet »den offentlige orden« under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Hvad angår begrebet »den nationale sikkerhed« omfatter det en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, og en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser kan dermed påvirke den offentlige sikkerhed (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 Det følger af disse betragtninger, at truslen mod den nationale sikkerhed eller offentlige orden, henset til kravet om nødvendighed, kun kan begrunde, at en ansøger frihedsberøves eller fortsat frihedsberøves på grundlag af artikel 8, stk. 3, første afsnit, litra e), i direktiv 2013/33, såfremt den pågældendes individuelle adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn eller mod den omhandlede medlemsstats indre eller ydre sikkerhed (dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 67).
- 90 På denne baggrund kan den ulovlige karakter af en ansøger om international beskyttelses ophold ikke i sig selv betragtes som udtryk for, at der foreligger en tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse eller om en skade på de interesser, der er nævnt i nærværende doms præmis 89. Det kan således ikke anerkendes, at en sådan ansøger, alene fordi den pågældende opholder sig ulovligt i en medlemsstat, udgør en trussel mod den nationale sikkerhed eller den offentlige orden i denne medlemsstat som omhandlet i artikel 8, stk. 3, litra e), i direktiv 2013/33.
- 91 Denne konstatering udelukker ikke, at en ansøger om international beskyttelse, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat, kan anses for at udgøre en sådan trussel på grund af specifikke omstændigheder ud over det ulovlige ophold, der viser dennes farlighed.
- 92 Forudsat at de argumenter, som den litauiske regering har fremført i retsmødet, kan forstås som en påberåbelse af en mulighed for i medfør af artikel 72 TEUF at fravige bestemmelserne i direktiv 2013/33 som helhed på grund af undtagelsessituationen med migranttilstrømning, skal det bemærkes, at regeringen i denne forbindelse blot har fremsat nogle generelle betragtninger, som, henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 70 og 71, ikke kan begrunde anvendelsen af den pågældende artikel.
- 93 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som i tilfælde af en erklæring af krigsretstilstand, undtagelsestilstand eller en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge bestemmer, at en asylansøger kan frihedsberøves alene af den grund, at den pågældende opholder sig ulovligt på den pågældende medlemsstats område.

Sagsomkostninger

- 94 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 6 og artikel 7, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i tilfælde af en erklæring af krigsretstilstand, undtagelsestilstand eller en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge faktisk er afskåret fra at få adgang til proceduren for behandling af en ansøgning om international beskyttelse på den pågældende medlemsstats område.**
- 2) **Artikel 8, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33 af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som i tilfælde af en erklæring af krigsretstilstand, undtagelsestilstand eller en erklæring af en nødsituation som følge af en massetilstrømning af udlændinge bestemmer, at en asylansøger kan frihedsberøves alene af den grund, at den pågældende opholder sig ulovligt på den pågældende medlemsstats område.**

Underskrifter