



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

30 juni 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Prejudiciële spoedprocedure – Asiel- en immigratiebeleid – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 4 – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikelen 6 en 7 – Normen voor de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken – Artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Richtlijn 2013/33/EU – Artikel 8 – Bewaring van de persoon die om internationale bescherming verzoekt – Grond voor de bewaring – Bescherming van de nationale veiligheid of van de openbare orde – Bewaring van de asielzoeker wegens zijn illegale binnenkomst op het grondgebied van de Unie”

In zaak C-72/22 PPU,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Lietuvos vyriausiosios administracinės teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) bij beslissing van 2 februari 2022, ingekomen bij het Hof op 4 februari 2022, in de procedure

M.A.

in tegenwoordigheid van:

Valstybės sienos apsaugos tarnyba,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, L. Bay Larsen, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, I. Ziemele, P. G. Xuereb en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: M. Siekierzyńska, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 april 2022,

gelet op de opmerkingen van:

– M.A., vertegenwoordigd door I. Botyrienė, advokatė,

* Procestaal: Litouws.

- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door K. Dieninis en V. Vasiliauskienė als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azema, S. L. Kalėda en A. Steiblytė als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 juni 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9), artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2020, L 245, blz. 32), en artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure tussen M.A., onderdaan van een derde land, en de Valstybės sienos apsaugos tarnyba (aan het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Republiek Litouwen verbonden nationale dienst voor grensbewaking; hierna: „VSAT”) over het verzoek van de VSAT tot bewaring van M.A.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2011/95

- 3 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/95 luidt:

„De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.”

Richtlijn 2013/32

- 4 In artikel 2, onder c), van richtlijn 2013/32 is bepaald:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

c) ‚verzoeker‘: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan waarover nog geen definitieve beslissing is genomen”.

- 5 Artikel 6 van richtlijn 2013/32 luidt:

„1. Wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming doet bij een autoriteit die naar nationaal recht bevoegd is voor de registratie van deze verzoeken vindt de registratie plaats binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

Wanneer het verzoek om internationale bescherming wordt gedaan bij andere autoriteiten die wellicht dergelijke verzoeken ontvangen maar naar nationaal recht niet voor de registratie bevoegd zijn, zorgen de lidstaten ervoor dat de registratie plaatsvindt binnen zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

De lidstaten zorgen ervoor dat deze andere autoriteiten die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangen, zoals politie, grenswachters, immigratiediensten en personeel van accommodaties voor bewaring, beschikken over de toepasselijke informatie en dat hun personeel de voor hun taken en verantwoordelijkheden passende opleiding ontvangt alsook instructies om verzoekers te informeren over waar en hoe een verzoek om internationale bescherming kan worden ingediend.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het zo snel mogelijk in te dienen. Wanneer de verzoeker zijn verzoek niet indient, kunnen de lidstaten artikel 28 dienovereenkomstig toepassen.

3. Onverminderd lid 2 kunnen de lidstaten eisen dat verzoeken om internationale bescherming persoonlijk en/of op een aangewezen plaats worden ingediend.

4. Niettegenstaande lid 3 wordt een verzoek om internationale bescherming geacht te zijn ingediend zodra de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door een verzoeker ingediend formulier, of, indien voorgeschreven naar nationaal recht, een officieel rapport, hebben ontvangen.

5. Wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de in lid 1 vastgestelde termijn na te leven, kunnen de lidstaten voorzien in een verlenging van die termijn tot tien werkdagen.”

- 6 Artikel 7, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat elke handelingsbekwame meerderjarige het recht heeft een eigen verzoek om internationale bescherming te doen.”

7 Artikel 43 van die richtlijn luidt:

„1. De lidstaten kunnen procedures invoeren om, overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II, aan de grens of in transitzones van de lidstaten een beslissing te nemen over:

- a) de ontvankelijkheid van een verzoek krachtens artikel 33 dat aldaar wordt gedaan, en/of
- b) de inhoud van een verzoek in een procedure krachtens artikel 31, lid 8.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een beslissing in het kader van de in lid 1 voorgeschreven procedures binnen een redelijke termijn wordt genomen. Wanneer niet binnen vier weken een beslissing is genomen, wordt aan de verzoeker toegang tot het grondgebied van de lidstaat verleend zodat zijn verzoek kan worden behandeld overeenkomstig de andere bepalingen van deze richtlijn.

3. Wanneer het door de aankomst van grote aantallen onderdanen van derde landen of staatlozen die aan de grens of in een transitzone verzoeken om internationale bescherming indienen, in de praktijk onmogelijk is om aldaar de bepalingen van lid 1 toe te passen, kunnen deze procedures ook worden toegepast indien en zolang de onderdanen van derde landen of staatlozen op normale wijze worden ondergebracht op plaatsen nabij de grens of de transitzone.”

Richtlijn 2013/33

8 In de overwegingen 15 en 20 van richtlijn 2013/33 staat te lezen:

„(15) De bewaring van verzoekers moet worden toegepast in overeenstemming met het onderliggende beginsel dat personen niet in bewaring mogen worden gehouden om de enkele reden dat zij internationale bescherming zoeken, met name overeenkomstig de internationale wettelijke verplichtingen van de lidstaten en overeenkomstig artikel 31 van het Verdrag van Genève. Verzoekers mogen alleen in bewaring worden genomen onder de in deze richtlijn vastgestelde, zeer duidelijk omschreven uitzonderlijke voorwaarden en alleen indien dit beantwoordt aan de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, zowel wat de wijze als wat het doel van de bewaring betreft. Verzoekers die in bewaring worden gehouden, dienen daadwerkelijk de noodzakelijke procedurele waarborgen te kunnen genieten, zoals een beroep voor een nationale rechterlijke instantie.

[...]

(20) Teneinde de fysieke en psychische integriteit van de verzoekers beter te waarborgen, moet hun bewaring een maatregel zijn die pas in laatste instantie wordt genomen, en mag zij alleen worden opgelegd nadat alle niet-vrijheidsberovende maatregelen als alternatief voor bewaring naar behoren zijn onderzocht. Bij elke alternatieve maatregel voor bewaring moeten de fundamentele mensenrechten van verzoekers worden geëerbiedigd.”

9 Artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

h) ‚bewaring’: het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat op een bepaalde plaats, waar de betrokkene geen bewegingsvrijheid geniet”.

10 In artikel 8, leden 2 en 3, van deze richtlijn staat te lezen:

„2. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

3. Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

[...]

e) wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen;

[...]”

11 Artikel 9 van die richtlijn luidt:

„1. Een verzoeker wordt slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zolang de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen van toepassing zijn.

Administratieve procedures die verband houden met de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen voor bewaring, worden met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerd. Vertraging in de administratieve procedure die niet aan de verzoeker kan worden toegeschreven, is geen reden om de bewaring te laten voortduren.

2. Bewaring wordt schriftelijk bevolen door rechterlijke of administratieve instanties. In het bevel tot bewaring worden de feitelijke en juridische gronden vermeld waarop het gebaseerd is.

3. Wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, zorgen de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker voor dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt het besluit daartoe zo spoedig mogelijk bij aanvang van de bewaring genomen. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt het besluit tot toetsing van de rechtmatigheid zo spoedig mogelijk na de aanvang van de betrokken procedures genomen. Te dien einde stellen de lidstaten in hun nationale recht een termijn vast binnen welke de rechterlijke toetsing ambtshalve en/of de rechterlijke toetsing op verzoek van de verzoeker moet worden uitgevoerd.

Indien de toetsing ertoe leidt dat de bewaring als niet rechtmatig beoordeeld wordt, wordt de betrokken verzoeker onmiddellijk vrijgelaten.

4. Verzoekers die in bewaring worden gehouden, worden onmiddellijk schriftelijk, in een taal die zij verstaan of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij deze verstaan, op de hoogte gebracht van de redenen van bewaring en van de in het nationale recht vastgestelde procedures om het bevel tot bewaring aan te vechten, alsook van de mogelijkheid om gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging aan te vragen.

5. De bewaring wordt, op verzoek van de verzoeker en/of ambtshalve, met redelijke tussenpozen door een rechterlijke instantie opnieuw bezien, in het bijzonder wanneer het om een bewaring van

langere duur gaat of wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe informatie beschikbaar komt die van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van de bewaring.

6. Bij de in lid 3 bedoelde rechterlijke toetsing van het bevel tot bewaring zorgen de lidstaten ervoor dat verzoekers toegang hebben tot gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging. Dit omvat ten minste de voorbereiding van de vereiste proceduredocumenten en het verschijnen voor de rechterlijke instantie namens de verzoeker.

De gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging worden verstrekt door naar behoren gekwalificeerde personen die volgens het nationale recht als zodanig zijn erkend of toegelaten en wier belangen niet in conflict komen of kunnen komen met die van de verzoekers.

7. De lidstaten kunnen tevens bepalen dat de gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging alleen worden verstrekt:

- a) aan personen die niet over voldoende middelen beschikken, en/of
- b) door juridisch adviseurs of andere raadslieden die in het nationale recht uitdrukkelijk zijn aangewezen om verzoekers bij te staan en te vertegenwoordigen.

8. Tevens kunnen de lidstaten:

- a) de verstrekking van gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging financieel of in de tijd beperken, mits deze beperkingen de toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging niet willekeurig belemmeren;
- b) bepalen dat inzake vergoedingen en andere kosten, de behandeling van verzoekers niet gunstiger mag zijn dan de behandeling die hun eigen onderdanen op het gebied van rechtsbijstand in het algemeen genieten.

9. De lidstaten kunnen om gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de betaalde kosten verzoeken wanneer de financiële situatie van de verzoeker aanzienlijk is verbeterd, of indien de beslissing om de kosten te betalen was genomen op basis van onjuiste informatie van de verzoeker.

10. De procedures voor toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging, worden in het nationale recht vastgesteld.”

Litouws recht

- 12 De Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties” (wet van de Republiek Litouwen betreffende de juridische status van vreemdelingen), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „vreemdelingenwet”), bepaalt in artikel 2, punt 20, dat het begrip „asielzoeker” verwijst naar een vreemdeling die overeenkomstig de in deze wet vastgelegde procedure een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen.

- 13 Hoofdstuk X² van de vreemdelingenwet regelt de toepassing van deze wet ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd. In dit hoofdstuk bepaalt artikel 140¹²:
- „1. Een vreemdeling kan een asielverzoek indienen:
- 1) aan grenscontroleposten of in transitzones: bij de [VSAT];
 - 2) op het grondgebied van de Republiek Litouwen, wanneer de vreemdeling Litouwen legaal is binnengekomen: bij de [migratiedienst];
 - 3) in een andere staat: via de door de minister van Buitenlandse Zaken aangewezen diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van de Republiek Litouwen.
2. Een asielverzoek van een vreemdeling dat niet overeenkomstig de in lid 1 van dit artikel geregelde procedure is ingediend, is niet-ontvankelijk. Aan de verzoeker wordt uitleg verschaft over de procedure voor de indiening van een asielverzoek. De [VSAT] kan het asielverzoek van voornoemde vreemdeling, gelet op diens kwetsbaarheid of op andere individuele omstandigheden, ontvankelijk verklaren ofschoon hij de staatsgrens van de Republiek Litouwen illegaal heeft overschreden.
- [...]”
- 14 Artikel 140¹⁷ van de vreemdelingenwet, waarin is vastgelegd op welke gronden een asielzoeker in bewaring kan worden gehouden ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd, bepaalt in punt 2 dat een asielzoeker in bewaring kan worden gehouden wanneer hij het grondgebied van de Republiek Litouwen is binnengekomen door illegaal de staatsgrens van deze lidstaat te overschrijden.
- 15 Het procedurereglement voor de toekenning en de intrekking van asiel in Litouwen, dat is goedgekeurd bij besluit nr. 1V-131 van de minister van Binnenlandse Zaken van de Republiek Litouwen van 24 februari 2016 (zoals gewijzigd bij besluit nr. 1V-626 van de minister van Binnenlandse Zaken van de Republiek Litouwen van 27 juli 2021; hierna: „procedurereglement”), bepaalt in punt 23 dat een asielverzoek dat niet is ingediend bij een van de in artikel 67, lid 1, van de vreemdelingenwet genoemde instanties of dat niet is ingediend in overeenstemming met de vereisten die zijn neergelegd in lid 2 van datzelfde artikel of in punt 22 van het procedurereglement, naar de vreemdeling wordt teruggezonden en dit uiterlijk binnen twee werkdagen vanaf het tijdstip waarop is geconstateerd dat het door de instantie ontvangen verzoek een asielverzoek is, waarbij de verzoeker in kennis wordt gesteld van de procedure voor de indiening van een asielverzoek. Deze informatie wordt de vreemdeling schriftelijk verstrekt in een taal waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij deze verstaat. Een afschrift van het aan de vreemdeling gegeven antwoord wordt aan de in artikel 67, lid 1, van de vreemdelingenwet genoemde autoriteit overgezonden naargelang van de verblijfplaats van de vreemdeling, indien deze bekend is.

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 16 Bij besluit nr. 517, dat voorzien is van de titel „Afkondiging van een nationale noodsituatie en benoeming van het hoofd van de nationale noodoperaties” en dat dateert van 2 juli 2021 (TAR, 2021, nr. 2021-15235; hierna: „besluit nr. 517/21”), heeft de regering van de Republiek Litouwen een noodsituatie afgekondigd voor haar gehele grondgebied. Op 10 november 2021 is op een deel van dat grondgebied de noodtoestand uitgeroepen, omdat die lidstaat van mening was dat hij het hoofd moest bieden aan een massale toestroom van migranten uit met name Belarus.
- 17 Op 17 november 2021 is M.A., een derdelander, in Polen samen met een groep personen uit Litouwen aangehouden omdat hij niet in het bezit was van de reisdocumenten en het visum die vereist zijn om in laatstgenoemde lidstaat en in de Unie te verblijven. Op 19 november 2021 is M.A. op Litouws grondgebied overgeleverd aan de functionarissen van de VSAT. Op die dag heeft deze autoriteit M.A. voor een periode van ten hoogste 48 uur in bewaring gesteld en de Alytaus apylinkės teismas (rechter in eerste aanleg Alytus, Litouwen) verzocht om zijn bewaring voor een periode van ten hoogste zes maanden te gelasten.
- 18 De VSAT heeft voor die rechter verklaard dat de Litouwse gegevensbanken geen informatie over de betrokkene bevatten en dat deze illegaal in Litouwen verbleef. Gelet op alle relevante omstandigheden heeft de VSAT zich op het standpunt gesteld dat M.A. zou kunnen vluchten om een eventuele bewaring of een eventuele verwijdering uit die lidstaat te voorkomen. De VSAT heeft de Alytaus apylinkės teismas dan ook verzocht om M.A. gedurende ten hoogste zes maanden in bewaring te mogen houden teneinde zijn juridische status vast te stellen.
- 19 Ter terechtzitting voor de Alytaus apylinkės teismas heeft M.A. een verzoek om internationale bescherming ingediend. Bij beslissing van 20 november 2021 heeft die rechter een maatregel tot bewaring van M.A. gelast totdat een besluit over zijn juridische status in Litouwen zou worden genomen, met als uiterste datum 18 februari 2022, op grond dat het risico bestond dat de betrokkene zou vluchten en dat het zonder een dergelijke maatregel niet mogelijk was te bepalen op welke gronden het asielverzoek berustte.
- 20 M.A. heeft tegen die beslissing hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Lietuvos vyriausiosios administracinės teisėsaugos departamentas (hoogste bestuursrechter, Litouwen). Ter terechtzitting voor die rechter heeft M.A. zijn asielverzoek herhaald en aangevoerd dat hij reeds op 20 november 2021 een asielverzoek had ingediend bij een niet nader genoemde functionaris van de VSAT. Deze dienst stelt evenwel niet te beschikken over gegevens met betrekking tot dat verzoek.
- 21 Op 24 januari 2022 heeft M.A. bij de VSAT een schriftelijk asielverzoek ingediend. Dat verzoek is door de migratiedienst – onder meer op grond van artikel 140¹², lid 1, van de vreemdelingenwet – niet-ontvankelijk verklaard.
- 22 M.A. heeft bij de verwijzende rechter aangevoerd dat hij niet over informatie beschikte met betrekking tot de uitkomst van zijn asielverzoek en dat hij niet in kennis was gesteld van de procedure voor de indiening ervan. Op 1 februari 2022 hebben de vertegenwoordiger van M.A. en die van de VSAT de verwijzende rechter tijdens een latere terechtzitting voor die rechter verzocht om de migratiedienst te gelasten het door de betrokkene gedane verzoek om internationale bescherming te behandelen.

- 23 De verwijzende rechter merkt in de eerste plaats op dat een asielverzoek in een noodsituatie die is veroorzaakt door de massale toestroom van migranten, zoals die welke is afgekondigd bij besluit nr. 517/21, op straffe van niet-ontvankelijkheid moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 140¹², lid 1, van de vreemdelingenwet. Bovendien kan een vreemdeling die het Litouwse grondgebied illegaal is binnengekomen, in een dergelijke noodsituatie in bewaring worden gehouden op grond van artikel 140¹⁷ van de vreemdelingenwet.
- 24 De gezamenlijke toepassing van die bepalingen van de vreemdelingenwet heeft volgens de verwijzende rechter tot gevolg dat M.A. – wegens zijn illegale binnenkomst op het Litouwse grondgebied en zijn bewaring – geen verzoek om internationale bescherming kan indienen en dus niet als asielzoeker kan worden aangemerkt.
- 25 Wegens de bij besluit nr. 517/21 afgekondigde noodsituatie kan evenwel enkel ten aanzien van asielzoekers een minder bezwarende maatregel dan bewaring worden getroffen.
- 26 De verwijzende rechter is dus van oordeel dat ten aanzien van een derdelander die Litouwen illegaal is binnengekomen en er illegaal verblijft, geen minder bezwarende maatregel dan bewaring kan worden genomen.
- 27 Op grond van artikel 140¹², lid 2, van de vreemdelingenwet beschikt de VSAT weliswaar over een beoordelingsmarge om derdelanders die illegaal de Litouwse grens zijn overgestoken, als asielzoeker te erkennen – doordat die dienst rekening kan houden met hun kwetsbaarheid of andere individuele omstandigheden – maar de voorwaarden om van die beoordelingsmarge gebruik te maken zijn niet nauwkeurig geregeld. Daarom oordeelt de verwijzende rechter dat hij geen uitspraak kan doen over de regelmatigheid van de in casu door de VSAT getroffen maatregelen.
- 28 Die rechter wenst dan ook te vernemen of richtlijn 2011/95 en richtlijn 2013/32 zich verzetten tegen nationale bepalingen op grond waarvan aan een vreemdeling die illegaal het grondgebied van een lidstaat is binnengekomen en er illegaal verblijft, in geval van de afkondiging van een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen feitelijk de mogelijkheid wordt ontnomen om een verzoek om internationale bescherming te doen.
- 29 In de tweede plaats betwijfelt de verwijzende rechter of de bepalingen op grond waarvan de Litouwse autoriteiten, ingeval een noodsituatie is afgekondigd wegens een massale toestroom van migranten, een persoon in de situatie van M.A. in bewaring kunnen houden op de enkele grond dat hij illegaal het Litouwse grondgebied is binnengekomen, verenigbaar zijn met het Unierecht. Die rechter vraagt zich af of die bepalingen verenigbaar zijn met overweging 15 en artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/33, op grond waarvan personen die om internationale bescherming verzoeken enkel in bewaring mogen worden gehouden in welomschreven uitzonderlijke omstandigheden en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.
- 30 Wegens twijfel over de rechtmatigheid van de aanvankelijke inbewaringstelling van M.A. heeft de verwijzende rechter bovendien de VSAT in zijn verwijzingsbeslissing gelast om M.A. tijdelijk – tot 18 februari 2022 – in een opvangstructuur of andere geschikte plaats onder te brengen, met beperking van zijn bewegingsvrijheid tot de omgeving van die plaats. Daarnaast heeft de verwijzende rechter de migratiedienst gelast om M.A. niet uit te zetten of naar een derde land terug te sturen totdat in het hoofdgeding een definitieve beslissing is gewezen.

- 31 In deze omstandigheden heeft de Lietuvos vyriausiosios administracinės teisėms de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 7, lid 1, van [richtlijn 2013/32], gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van [richtlijn 2011/95], aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen regels van nationaal recht als die welke in casu van toepassing zijn, op grond waarvan een vreemdeling die illegaal het grondgebied van een lidstaat is binnengekomen en daar illegaal verblijft, in beginsel geen verzoek om internationale bescherming kan indienen ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, moet artikel 8, leden 2 en 3, van [richtlijn 2013/33] dan aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan regels van nationaal recht op grond waarvan een asielzoeker, ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd, in bewaring kan worden gehouden op de enkele grond dat hij het grondgebied van de Republiek Litouwen is binnengekomen door de staatsgrens illegaal te overschrijden?”

Spoedprocedure

- 32 De verwijzende rechter heeft verzocht de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 33 Ter ondersteuning van dit verzoek heeft hij opgemerkt dat M.A. in bewaring is gehouden van 17 november 2021 tot en met 2 februari 2022, de datum waarop de verwijzingsbeslissing is gegeven. Krachtens die beslissing is M.A. in een opvangstructuur van de VSAT ondergebracht in de in punt 30 van dit arrest genoemde omstandigheden. De verwijzende rechter heeft voorts opgemerkt dat de VSAT de rechter in eerste aanleg bij het verstrijken van de looptijd van deze voorlopige maatregel – te weten op 18 februari 2022 – op grond van de toepasselijke regeling opnieuw kon verzoeken om betrokkene in bewaring te mogen houden of om hem aan een andere maatregel te mogen onderwerpen.
- 34 Op 21 februari 2022 heeft de Eerste kamer van het Hof de verwijzende rechter verzocht om ten eerste informatie over de situatie van M.A. na het verstrijken van de looptijd van de door die rechter gelaste maatregel en ten tweede gegevens over met name de uit deze maatregel voortvloeiende beperkingen van de persoonlijke vrijheid te verstrekken.
- 35 Uit het antwoord van de verwijzende rechter blijkt dat de Marijampolės apylinkės teisėms (rechter in eerste aanleg Marijampolė, Litouwen) op 11 februari 2022 jegens M.A. een maatregel heeft getroffen die vergelijkbaar is met de door de verwijzende rechter gelaste maatregel die is vermeld in punt 30 van dit arrest. Deze maatregel werd gelast totdat een besluit over de rechtspositie van M.A. zou worden genomen, met als uiterste datum 11 mei 2022.
- 36 In de eerste plaats zij opgemerkt dat de onderhavige prejudiciële verwijzing betrekking heeft op de uitlegging van de richtlijnen 2011/95, 2013/32 en 2013/33, die onder titel V van het derde deel van het VWEU vallen. Deze titel gaat over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze verwijzing kan dan ook worden behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure.

- 37 Wat in de tweede plaats de voorwaarde van spoedeisendheid betreft, zij beklemtoont dat aan deze voorwaarde met name is voldaan wanneer de betrokkene in het hoofdgeding thans van zijn vrijheid is beroofd en dat het van de beslechting van het hoofdgeding afhangt of zijn hechtenis wordt voortgezet. In dit verband moet de situatie van de betrokkene worden beoordeeld zoals zij zich voordoet op het tijdstip waarop het verzoek om de prejudiciële verwijzing volgens de prejudiciële spoedprocedure te behandelen wordt onderzocht (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Volgens vaste rechtspraak vormt de onderbrenging van een derdelander in een accommodatie voor bewaring tijdens de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming of met het oog op zijn verwijdering een vrijheidsbenemende maatregel (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Bovendien heeft het Hof met betrekking tot het begrip „bewaring” in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 reeds geoordeeld dat uit de bewoordingen en de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling alsook uit de context ervan blijkt dat de bewaring van een persoon die om internationale bescherming verzoekt een dwangmaatregel vormt die deze persoon zijn bewegingsvrijheid ontnemt en hem van de rest van de bevolking afzonderd door hem te gelasten permanent op een beperkt en afgesloten terrein te blijven (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 223).
- 40 In casu zij in de eerste plaats opgemerkt dat M.A. op het tijdstip waarop het verzoek om de prejudiciële verwijzing volgens de spoedprocedure te behandelen werd onderzocht, onderworpen was aan een „andere” maatregel dan bewaring, in de zin van het Litouwse recht, te weten opvang in een centrum van de VSAT met beperking van zijn bewegingsvrijheid tot de omgeving van deze opvangplaats.
- 41 In dit verband komt uit de informatie van de verwijzende rechter naar voren dat M.A. zich weliswaar binnen het betreffende centrum van de VSAT kon verplaatsen, maar de omgeving van dit centrum niet zonder toestemming en begeleiding mocht verlaten. Hieruit blijkt dus dat betrokkene van de rest van de bevolking was afgezonderd en dat hem zijn bewegingsvrijheid was ontnomen.
- 42 Hij moet dan ook worden beschouwd als iemand die in bewaring wordt gehouden in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33.
- 43 Wat in de tweede plaats het verband betreft tussen de voortzetting van de bewaring en de beslechting van het hoofdgeding, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de eerste prejudiciële vraag ziet op de mogelijkheid dat verzoeker in het hoofdgeding om internationale bescherming verzoekt en dus als asielzoeker wordt aangemerkt. Volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter is die kwalificatie van de betrokkene als asielzoeker vereist opdat een maatregel kan worden toegepast die niet leidt tot de beperking van de bewegingsvrijheid die kenmerkend is voor het begrip „bewaring”.
- 44 De tweede prejudiciële vraag strekt er in wezen toe dat wordt vastgesteld of artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/33 toestaat dat M.A. in bewaring wordt gehouden op de enkele grond dat hij illegaal verblijft op het Litouwse grondgebied.

- 45 Gelet op deze overwegingen heeft de Eerste kamer van het Hof op 3 maart 2022, op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, besloten gehoor te geven aan het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure.

Prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

Voortbestaan van het voorwerp van de eerste prejudiciële vraag

- 46 Ter terechtzitting heeft de Litouwse regering opgemerkt dat M.A. op 18 maart 2022 een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend dat thans wordt behandeld door de bevoegde autoriteiten. Zonder uitdrukkelijk te stellen dat de eerste prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is, merkt die regering op dat het Hof die vraag niet meer hoeft te beantwoorden aangezien zij zonder voorwerp is geraakt.
- 47 De in artikel 267 VWEU geregelde procedure is een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties dat het Hof in staat stelt de nationale rechters de elementen voor uitlegging van het Unierecht te verschaffen die zij nodig hebben om de bij hen aanhangige gedingen te beslechten [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 69].
- 48 In dit verband zij eraan herinnerd dat de reden voor de prejudiciële verwijzing niet het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken is, maar de behoefte aan werkelijke beslechting van een geding. Wanneer blijkt dat de gestelde vragen kennelijk niet langer relevant zijn voor de beslechting van dat geding, dient het Hof de zaak dan ook af te doen zonder beslissing [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 70].
- 49 Zelfs indien wordt verondersteld dat M.A. op 18 maart 2022 daadwerkelijk een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend dat thans in behandeling is, komt uit de verwijzingsbeslissing naar voren dat de verwijzende rechter met zijn eerste prejudiciële vraag wenst te vernemen of de maatregelen die ten aanzien van die persoon zijn getroffen vanaf zijn eerste poging om een verzoek om internationale bescherming in te dienen – die volgens hem op 20 november 2021 heeft plaatsgevonden – rechtmatig zijn.
- 50 Hieruit volgt dat de eerste prejudiciële vraag nuttig blijft voor de beslechting van het hoofdgeding, zodat zij moet worden beantwoord.

Ten gronde

- 51 In het kader van de in punt 47 van dit arrest genoemde procedure van samenwerking waarin artikel 267 VWEU voorziet, staat de omstandigheid dat de verwijzende rechter zijn vraag – formeel gesproken – heeft beperkt tot de uitlegging van een specifieke Unierechtelijke bepaling, er niet aan in de weg dat het Hof hem alle gegevens voor de uitlegging van dat recht verstrekt die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem aanhangige zaak, ongeacht of die rechter

er in zijn vraag melding van maakt. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing de elementen van dat recht te putten die gelet op het voorwerp van het geding moeten worden uitgelegd (arrest van 15 juli 2021, DocMorris, C-190/20, EU:C:2021:609, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 52 In casu zij opgemerkt dat de eerste prejudiciële vraag – die met name ziet op de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/95 – wordt gerechtvaardigd door de twijfel van de verwijzende rechter over de voorwaarden waaronder in Litouwen een verzoek om internationale bescherming kan worden ingediend. Deze bepaling betreft evenwel de beoordeling door de betrokken lidstaat van de relevante gegevens van een dergelijk verzoek en lijkt dus niet relevant voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 53 Aangezien de eerste prejudiciële vraag ziet op bovengenoemde voorwaarden voor de indiening van een verzoek om internationale bescherming, moet bovendien ook artikel 6 van richtlijn 2013/32 – dat voorschriften inzake de toegang tot de procedure voor de behandeling van dergelijke verzoeken bevat – worden uitgelegd.
- 54 Daarbij komt dat in een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen de niet-ervulling van de in artikel 140¹², lid 1, van de vreemdelingenwet vastgestelde voorwaarden voor de indiening van een verzoek om internationale bescherming – volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie – leidt tot niet-aanvaarding van het verzoek, dat overeenkomstig punt 23 van het procedurereglement zonder onderzoek wordt geretourneerd aan de betrokkene.
- 55 Zoals de advocaat-generaal in punt 58 van zijn conclusie opmerkt, impliceert dit dat derdelanders die niet voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst in Litouwen in wezen alleen vanuit het buitenland of aan de staatsgrens van Litouwen rechtsgeldig asiel kunnen aanvragen in deze lidstaat. Zij verliezen deze mogelijkheid echter nadat zij illegaal op het grondgebied van die lidstaat zijn binnengekomen. In die gevallen nemen de nationale autoriteiten hun verzoek immers niet in aanmerking.
- 56 Om op de eerste prejudiciële vraag een nuttig antwoord te geven, moet dan ook worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met deze vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 6 en artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/32 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan illegaal in deze lidstaat verblijvende derdelanders feitelijk op het grondgebied van die lidstaat niet langer toegang hebben tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd.
- 57 Uit artikel 6, leden 1, 3 en 4, van richtlijn 2013/32 vloeit voort dat er geen administratieve formaliteiten vereist zijn om een verzoek om internationale bescherming te „doen”, omdat deze formaliteiten moeten worden vervuld wanneer het verzoek wordt „ingediend”. Voor laatstgenoemde handeling is namelijk in beginsel vereist dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt een daartoe bestemd formulier invult waarin artikel 6, lid 4, van die richtlijn voorziet [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 93].

- 58 Wat met name de genoemde handeling van het „doen” van een verzoek om internationale bescherming betreft, moet worden gepreciseerd dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat elke handelingsbekwame meerderjarige het recht heeft een eigen verzoek om internationale bescherming te doen. Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat iedere derdelander of staatloze het recht heeft om op het grondgebied van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming te doen, inclusief aan de grenzen of in de transitzones van die lidstaat, zelfs al verblijft hij illegaal op dat grondgebied. Hij moet dit recht hebben, ongeacht de slaagkans van een dergelijk verzoek [arrest van 16 november 2021, Commissie/Hongarije (Strafbaarstelling van hulp aan asielzoekers), C-821/19, EU:C:2021:930, punt 136].
- 59 Bovendien zijn de lidstaten krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 2013/32 verplicht om ervoor te zorgen dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om dat verzoek zo snel mogelijk in te dienen [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 63].
- 60 In dit verband zij om te beginnen benadrukt dat bij het doen, het registreren en het indienen van een verzoek het doel van richtlijn 2013/32 – namelijk het waarborgen van daadwerkelijke toegang, dat wil zeggen een zo gemakkelijk mogelijke toegang, tot de procedure voor de toekenning van internationale bescherming – moet worden geëerbiedigd [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 63].
- 61 Daarnaast is het recht om een dergelijk verzoek te doen een voorwaarde voor – ten eerste – de eerbiediging van het recht op registratie, indiening en behandeling van dit verzoek binnen de in richtlijn 2013/32 gestelde termijnen, alsmede voor – ten tweede – de doeltreffendheid van het door artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) gewaarborgde recht op asiel [zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 102].
- 62 Hoewel het doen en het indienen van een verzoek om internationale bescherming dus achtereenvolgende en afzonderlijke stappen vormen [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 93], bestaat er een nauw verband tussen deze handelingen, aangezien zij beogen te zorgen voor de daadwerkelijke toegang tot de procedure die de behandeling van een verzoek om internationale bescherming mogelijk maakt, alsmede voor de doeltreffendheid van artikel 18 van het Handvest.
- 63 Derhalve moet worden geconstateerd dat de toepassing van een nationale wettelijke regeling als artikel 140¹², lid 1, van de vreemdelingenwet, op grond waarvan een derdelander die zich na zijn binnenkomst op het Litouwse grondgebied in een situatie van illegaal verblijf bevindt, enkel om die reden de mogelijkheid wordt ontnomen een verzoek om internationale bescherming te doen of in te dienen, die derdelander belet om het in artikel 18 van het Handvest erkende recht daadwerkelijk te genieten.
- 64 Dergelijke in artikel 140¹², lid 1, van de vreemdelingenwet vervatte voorschriften inzake de toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming kunnen niet worden geacht te stroken met de in artikel 6 en artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/32 neergelegde vereisten.

- 65 Hoewel de lidstaten volgens artikel 6, lid 3, van richtlijn 2013/32 kunnen verlangen dat verzoeken om internationale bescherming persoonlijk en/of op een aangewezen plaats worden ingediend, mogen zij deze mogelijkheid – zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie opmerkt – niet benutten op een wijze die derdelanders of sommigen onder hen in de praktijk belet hun verzoek in te dienen of „zo snel mogelijk” in te dienen. De tegenovergestelde uitlegging zou het doel van richtlijn 2013/32 – namelijk het waarborgen van een daadwerkelijke, gemakkelijke en snelle toegang tot de procedure voor de toekenning van internationale bescherming – miskennen en ernstig afbreuk doen aan het nuttig effect van het recht om asiel aan te vragen, dat in artikel 7 van die richtlijn aan alle derdelanders wordt toegekend.
- 66 Dat is niet anders wanneer de toegang van een derdelander tot de in artikel 6 van richtlijn 2013/32 bedoelde procedure toch kan worden gewaarborgd door de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid als bedoeld in artikel 140¹², lid 2, van de vreemdelingenwet, op grond waarvan de verantwoordelijke autoriteit de behandeling van een verzoek om internationale bescherming kan aanvaarden wegens de kwetsbaarheid van de verzoeker of andere uitzonderlijke omstandigheden.
- 67 In dit verband volstaat de constatering dat – zoals blijkt uit punt 58 van dit arrest – volgens de bewoordingen van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/32 en de rechtspraak van het Hof „elke meerderjarige” en „elke onderdaan van een derde land” het recht hebben om een verzoek om internationale bescherming te doen. Een nationale bepaling als artikel 140¹², lid 2, van de vreemdelingenwet, waarbij aan de bevoegde autoriteit een discretionaire bevoegdheid wordt toegekend om enkel de verzoeken van bepaalde illegaal verblijvende belanghebbenden in aanmerking te nemen, gelet op de kwetsbaarheid van deze personen, voldoet dus niet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/32.
- 68 Niettemin beroept de Litouwse regering zich ter rechtvaardiging van de uit artikel 140¹², lid 1, van de vreemdelingenwet voortvloeiende beperkingen van het recht om een verzoek om internationale bescherming in te dienen op de bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid waaraan de Republiek Litouwen het hoofd moet bieden ten gevolge van de massale toestroom aan haar grenzen van migranten uit onder meer Belarus.
- 69 Opgemerkt dient dan ook te worden dat de bepalingen van titel V van het derde deel van het VWEU volgens artikel 72 van dit Verdrag de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laten.
- 70 In dit verband zij eraan herinnerd dat het weliswaar de taak van de lidstaten is om geschikte maatregelen te nemen om de openbare orde op hun grondgebied alsook hun binnenlandse en buitenlandse veiligheid te waarborgen, maar dat daaruit niet volgt dat dergelijke maatregelen volledig aan de toepassing van het Unierecht zijn onttrokken. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, staat het VWEU namelijk enkel in duidelijk omschreven gevallen uitdrukkelijke afwijkingen toe voor situaties waarin de openbare orde of de openbare veiligheid in het geding kan zijn. Daaruit kan niet worden afgeleid dat er een aan het VWEU inherent algemeen voorbehoud bestaat op grond waarvan elke maatregel die wordt genomen omwille van de openbare orde of de openbare veiligheid, buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt. Aan de bindende kracht en de uniforme toepassing van het Unierecht dreigt afbreuk te worden gedaan indien wordt erkend dat een dergelijk voorbehoud bestaat los van de specifieke voorwaarden die in dat Verdrag worden gesteld [zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 214].

- 71 Bovendien moet de afwijking waarin artikel 72 VWEU voorziet, restrictief worden uitgelegd. Hieruit volgt dat dit artikel niet aldus kan worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent om van Unierechtelijke bepalingen af te wijken louter door zich te beroepen op hun verantwoordelijkheden voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid [zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 215].
- 72 In die omstandigheden en gelet op de in de punten 70 en 71 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak vormt een algemeen beroep op de bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid ten gevolge van de massale toestroom van derdelanders geen rechtvaardiging – vanuit het oogpunt van artikel 72 VWEU – voor een bepaling als artikel 140¹² van de vreemdelingenwet die ertoe leidt dat illegaal in een lidstaat verblijvende derdelanders feitelijk het recht wordt ontnomen om op het grondgebied van die lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen.
- 73 De Litouwse regering heeft overigens niet gepreciseerd welk effect een dergelijke maatregel zou hebben op de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid in de noodsituatie in kwestie, die verband houdt met de massale toestroom van migranten.
- 74 Daarbij komt dat de lidstaten – zoals uit de punten 125 tot en met 127 en 130 van de conclusie van de advocaat-generaal naar voren komt – op grond van richtlijn 2013/32 en met name artikel 43 ervan bijzondere, aan hun grenzen toepasselijke procedures kunnen invoeren om de ontvankelijkheid van verzoeken om internationale bescherming te beoordelen in situaties waarin het gedrag van de verzoeker erop lijkt te wijzen dat zijn verzoek kennelijk ongegrond of frauduleus is. Dankzij deze procedures kunnen de lidstaten aan de buitengrenzen van de Unie hun verantwoordelijkheden voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid nemen zonder dat zij zich hoeven te beroepen op een afwijking als bedoeld in artikel 72 VWEU.
- 75 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 6 en artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/32 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan illegaal in deze lidstaat verblijvende derdelanders feitelijk op het grondgebied van die lidstaat niet langer toegang hebben tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd.

Tweede prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

- 76 De Litouwse regering heeft ter terechtzitting in essentie betoogd dat de tweede prejudiciële vraag niet hoeft te worden beantwoord, aangezien de verwijzende rechter op 2 februari 2022 heeft gelast dat aan M.A. een „andere” maatregel werd opgelegd dan bewaring in de zin van het Litouwse recht, en die maatregel in wezen tot 11 mei 2022 werd verlengd.

- 77 In dit verband kan ermee worden volstaan in herinnering te brengen dat uit punt 42 van dit arrest naar voren komt dat de tegen M.A. genomen maatregel bewaring in de zin van artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/33 vormt.
- 78 Derhalve moet worden geconstateerd dat de tweede prejudiciële vraag ontvankelijk is en moet worden beantwoord.

Ten gronde

- 79 De verwijzende rechter vraagt in wezen of artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan een asielzoeker, ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd, in bewaring mag worden gehouden enkel omdat hij illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft.
- 80 Vooraf zij gepreciseerd dat een derdelander volgens vaste rechtspraak van het Hof de hoedanigheid verkrijgt van persoon die om internationale bescherming verzoekt in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2013/32, zodra hij een dergelijk verzoek „doet” [arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 92].
- 81 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat in de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2013/33, gelezen in samenhang met de overwegingen 15 en 20 ervan, belangrijke beperkingen worden gesteld aan de aan de lidstaten verleende bevoegdheid om over te gaan tot bewaring [arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 101].
- 82 Krachtens artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/33 kan een persoon die om internationale bescherming verzoekt slechts in bewaring worden gehouden wanneer dat na een beoordeling van het individuele geval noodzakelijk blijkt en wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Hieruit volgt dat de nationale autoriteiten een persoon die om internationale bescherming verzoekt pas in bewaring mogen houden nadat in het individuele geval is nagegaan of een dergelijke bewaring evenredig is aan de daarmee nagestreefde doelstellingen [arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 102].
- 83 Wat artikel 8, lid 3, van richtlijn 2013/33 betreft, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat deze bepaling een uitputtende opsomming bevat van de gronden die een bewaring kunnen rechtvaardigen, alsmede dat elk van deze gronden aan een specifieke behoefte beantwoordt en naar zijn aard autonoom is. Gezien het belang van het in artikel 6 van het Handvest neergelegde recht op vrijheid en de ernst van de inmenging in dat recht die een dergelijke bewaringsmaatregel vormt, moeten beperkingen van de uitoefening van dat recht binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punten 104 en 105].

- 84 Opgemerkt dient te worden dat de omstandigheid dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, niet een van de gronden is die volgens artikel 8, lid 3, van richtlijn 2013/33 de bewaring van een dergelijke persoon kunnen rechtvaardigen. Een derdelander kan dan ook niet om die reden alleen in bewaring worden gehouden.
- 85 Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, lijkt het evenwel noodzakelijk om te bepalen of die omstandigheid kan rechtvaardigen dat een asielzoeker in bewaring wordt genomen omwille van de bescherming van de nationale veiligheid of van de openbare orde zoals bedoeld in dit artikel 8, lid 3, onder e), zoals de Litouwse regering in wezen meent. Met name vormt het gedrag van een persoon die zich in de situatie van M.A. bevindt, in de uitzonderlijke context van de massale toestroom van vreemdelingen uit Belarus, volgens de Litouwse regering een bedreiging voor de openbare orde en de nationale veiligheid van de Republiek Litouwen. Ter terechtzitting heeft de regering van deze lidstaat tevens melding gemaakt van de bedreiging die een vreemdeling in de situatie van M.A. vormt voor de openbare orde en voor de openbare veiligheid van de andere lidstaten van de Unie.
- 86 In dit verband zij eraan herinnerd dat het strikte kader voor de aan de bevoegde nationale instanties toegekende bevoegdheid om een verzoeker op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in bewaring te stellen, mede wordt gevormd door de uitlegging die het Hof in de rechtspraak heeft gegeven aan de in andere richtlijnen gebezigde begrippen „nationale veiligheid” en „openbare orde”, welke uitlegging ook geldt voor richtlijn 2013/33 (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 64).
- 87 Zo heeft het Hof geoordeeld dat het begrip „openbare orde” naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, in elk geval onderstelt dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving (arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 88 Het begrip „nationale veiligheid” strekt zich zowel uit tot de interne als tot de externe veiligheid van een lidstaat, zodat de openbare veiligheid in het geding kan zijn wanneer het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten wordt aangetast, het overleven van de bevolking op het spel staat of er een risico op ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren bestaat, en voorts wanneer militaire belangen worden geschaad (zie in die zin arrest van 15 februari 2016 N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 89 Uit deze overwegingen vloeit voort dat de bedreiging voor de nationale veiligheid of de openbare orde vanuit het oogpunt van het noodzakelijkheidsvereiste alleen een rechtvaardiging kan vormen voor een besluit om een verzoeker op grond van artikel 8, lid 3, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2013/33 in bewaring te stellen of te houden, wanneer zijn persoonlijke gedrag een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving dan wel voor de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat (arrest van 15 februari 2016 N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 67).
- 90 De onregelmatigheid van het verblijf van een persoon die om internationale bescherming verzoekt kan dan ook niet worden geacht op zichzelf aan te tonen dat er sprake is van een voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast of wijst op een aantasting van de belangen die worden genoemd in punt 89 van het onderhavige arrest. Derhalve

kan niet worden erkend dat een dergelijke persoon, enkel omdat hij illegaal in een lidstaat verblijft, een bedreiging voor de nationale veiligheid of de openbare orde van die lidstaat kan vormen in de zin van artikel 8, lid 3, onder e), van richtlijn 2013/33.

- 91 Deze vaststelling laat onverlet dat een illegaal verblijvende persoon die om internationale bescherming verzoekt, als een dergelijke bedreiging kan worden beschouwd wanneer niet alleen zijn verblijf illegaal is, maar tevens uit specifieke omstandigheden blijkt dat hij een gevaar vormt.
- 92 Voor zover de door de Litouwse regering ter terechtzitting aangevoerde argumenten aldus kunnen worden begrepen dat die regering zich beroept op de mogelijkheid om op grond van artikel 72 VWEU wegens de uitzonderlijke situatie van de toestroom van migranten af te wijken van alle bepalingen van richtlijn 2013/33, moet ten slotte worden opgemerkt dat die regering in dit verband enkel algemene overwegingen aanvoert die – gelet op de in de punten 70 en 71 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak – niet kunnen rechtvaardigen dat voornoemd artikel wordt toegepast.
- 93 Gelet op een en ander dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan een asielzoeker, ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd, in bewaring mag worden gehouden enkel omdat hij illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft.

Kosten

- 94 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 6 en artikel 7, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan illegaal in deze lidstaat verblijvende derdelanders feitelijk op het grondgebied van die lidstaat niet langer toegang hebben tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd.
- 2) Artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan een asielzoeker, ingeval de staat van oorlog is verklaard, de noodtoestand is uitgeroepen of een noodsituatie wegens een massale toestroom van vreemdelingen is afgekondigd, in bewaring mag worden gehouden enkel omdat hij illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft.

ondertekeningen