



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2019 m. gruodžio 5 d.¹

Byla C-564/18

LH

prieš

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(*Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Bendra prieglobsčio ir papildomos apsaugos suteikimo politika – Bendra tarptautinės apsaugos suteikimo tvarka – Direktyva 2013/32/ES – 33 straipsnis – Nepriimtino pagrindai – Baigtinis sąrašas – 46 straipsnio 3 dalis – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis – Teisė į veiksmingą teisinę gynybą – 8 dienų terminas priimti teismo sprendimą“

I. Įvadas

1. Direktyvoje 2013/32/ES² išskirti penki atvejai, kada tarptautinės apsaugos prašymas gali būti laikomas nepriimtinu. Šioje byloje aktualūs du iš jų: kai trečiąją šalį galima laikyti atitinkamo prašytojo „pirmąja prieglobsčio šalimi“ arba „saugia trečiąja šalimi“.
2. Ar valstybė narė gali nustatyti taisyklę, pagal kurią jos institucijoms būtų leidžiama pripažinti nepriimtinais prašymus, kuriuos pateikia į tą valstybę narę per trečiąją šalį, laikomą „saugia tranzito šalimi“, atvykę prašytojai, taigi pagal kurią Direktyvos 2013/32/ES 33 straipsnyje pateiktas sąrašas būtų faktiškai papildytas dar viena kategorija?
3. Be to, ar administracinių sprendimų dėl prašymų pripažinimo nepriimtinais teisminiam nagrinėjimui gali būti taikomas 8 dienų terminas?

¹ Originalo kalba: anglų.

² 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60).

II. Teisinis pagrindas

A. ES teisė

4. Pagal Direktyvos 2013/32/ES 43 konstatuojamąją dalį „valstybės narės turėtų iš esmės išnagrinėti visus prašymus, t. y. įvertinti, ar konkretus prašytojas priskirtinas prie tarptautinės apsaugos gavėjų pagal Direktyvą 2011/95/ES, išskyrus atvejus, kai šioje direktyvoje numatyta kitaip, visų pirma, kai galima pagrįstai manyti, kad prašymus išnagrinėtų ar pakankamą apsaugą suteiktų kita šalis. Visų pirma, valstybės narės neturėtų būti įpareigosios vertinti tarptautinės apsaugos prašymo esmės, kai pirmoji prieglobsčio šalis suteikia prašytojui pabėgėlio statusą ar kitą pakankamą apsaugą ir prašytojas bus pakartotinai priimtas į tą šalį.“

5. Direktyvos 2013/32 44 konstatuojamojoje dalyje nurodyta: „valstybės narės neturėtų būti įpareigosios vertinti tarptautinės apsaugos prašymo esmės, kai galima pagrįstai manyti, kad dėl pakankamo ryšio su trečiąja šalimi, kaip apibrėžta nacionalinėje teisėje, prašytojas prašys apsaugos toje trečiojoje šalyje, ir kai yra priežasčių manyti, kad prašytojas bus priimtas arba pakartotinai priimtas į tą šalį. Valstybės narės turėtų veikti remdamosi tuo pagrindu tik tada, kai tas konkretus prašytojas būtų saugus atitinkamoje trečiojoje šalyje. Siekiant išvengti pakartotinio prašytojų judėjimo, turėtų būti nustatyti bendri principai, pagal kuriuos valstybės narės svarstytų trečiųjų šalių saugumą ar priskirtų jas prie saugių šalių.“

6. Direktyvos 2013/32/ES 33 straipsnyje išdėstytos nuostatos dėl „nepriimtinių prašymų“. Šiame straipsnyje nustatyta:

„1. Be bylų, kuriose prašymas nenagrinėjamas pagal Reglamentą (ES) Nr. 604/2013, valstybės narės neprivalo nagrinėti, ar prašytojas priskirtinas prie tarptautinės apsaugos gavėjų pagal Direktyvą 2011/95/ES, kai vadovaujantis šiuo straipsniu prašymas laikomas nepriimtinu.

2. Valstybės narės gali laikyti tarptautinės apsaugos prašymą nepriimtinu, tik jeigu:

- a) tarptautinę apsaugą suteikė kita valstybė narė;
- b) pagal 35 straipsnį šalis, kuri nėra valstybė narė, yra laikoma prašytojo pirmąja prieglobsčio šalimi;
- c) pagal 38 straipsnį šalis, kuri nėra valstybė narė, laikoma prašytojui saugia trečiąja šalimi;
- d) prašymas yra paskesnis prašymas, kai neatsirado naujos informacijos arba duomenų, susijusių su nagrinėjimu, ar prašytojas priskirtinas prie tarptautinės apsaugos gavėjų pagal Direktyvą 2011/95/ES arba prašytojas jų nepateikė; arba
- e) prašytojo išlaikomas asmuo pateikia prašymą po to, kai pagal 7 straipsnio 2 dalį jis davė sutikimą, kad jo byla būtų jo vardu pateikto prašymo dalimi, ir nėra faktų, susijusių su išlaikomo asmens padėtimi, dėl kurių būtų pateisinamas atskiras prašymas.“

7. Direktyvos 2013/32/ES 35 straipsnyje išdėstytos nuostatos dėl „pirmosios prieglobsčio šalies koncepcijos“. Jame nustatyta:

„Šalis gali būti laikoma pirmąja prieglobsčio šalimi konkrečiam prašytojui, jeigu:

- a) jis yra pripažintas pabėgėliu toje šalyje ir vis dar galės naudotis tokia apsauga; arba
- b) jis kitoku būdu naudosis pakankama apsauga toje šalyje, įskaitant negrąžinimo principą,

jeigu jis bus pakartotinai priimtas į tą šalį.

Taikydamos pirmosios prieglobsčio šalies koncepciją konkrečioms prašytojo aplinkybėms, valstybės narės gali atsižvelgti į 38 straipsnio 1 dalį. Prašytojui leidžiama ginčyti pirmosios prieglobsčio šalies koncepcijos taikymą, atsižvelgiant į jo konkrečias aplinkybes“.

8. 38 straipsnyje išdėstytos nuostatos dėl „saugios trečiosios šalies koncepcijos“. Jame nustatyta:

„1. Valstybės narės gali taikyti saugios trečiosios šalies koncepciją tik jeigu kompetentingos institucijos yra įsitikinusios, kad atitinkamoje trečiojoje šalyje su tarptautinės apsaugos siekiančiu asmeniu bus elgiamasi pagal toliau išvardytus principus:

- a) gyvybei ir laisvei negresia pavojus dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo prie tam tikros socialinės grupės ar politinių įsitikinimų;
- b) nėra Direktyvoje 2011/95/ES apibrėžtos didelės žalos pavojaus;
- c) pagal Ženevos konvenciją laikomasi negražinimo principo;
- d) laikomasi draudimo išsiųsti iš šalies pažeidžiant teisę nepatirti kankinimo ir žiauraus, nežmoniško ar žeminamo elgesio, kaip numatyta tarptautinėje teisėje, ir
- e) yra galimybė kreiptis dėl pabėgėlio statuso ir, jeigu suteikiamas šis statusas – gauti apsaugą pagal Ženevos konvenciją.

2. Saugios trečiosios šalies koncepcijos taikymui galioja nacionalinėje teisėje nustatytos taisyklės, įskaitant:

- a) taisyklės, kuriomis reikalaujama, kad tarp prašytojo ir atitinkamos trečiosios šalies būtų ryšys, kuriuo remdamasis tas asmuo turėtų svarių priežasčių vykti į tą šalį;
- b) metodologines taisyklės, kuriomis remdamasi kompetentingos institucijos įsitikintų, kad saugios trečiosios šalies koncepcija gali būti taikoma konkrečiai šaliai arba konkrečiam prašytojui. Tokią metodologiją sudaro atskirų atvejų nagrinėjimas, ar šalis yra saugi konkrečiam prašytojui, ir (arba) šalių, bendrai laikomų saugiomis, nacionalinis priskyrimas;
- c) taisyklės pagal tarptautinę teisę, leidžiančias atlikti atskirą nagrinėjimą, ar trečioji šalis yra saugi konkrečiam prašytojui, kurios bent leidžia prašytojui ginčyti saugios trečiosios šalies koncepcijos taikymą remiantis tuo, kad trečioji šalis nėra saugi jo konkrečiomis aplinkybėmis. Prašytojui taip pat leidžiama ginčyti sąsajos tarp jo ir trečiosios šalies pagal a punktą buvimą.

<...>“

9. 46 straipsnyje numatyta „teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę“. Šiame straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad prašytojai turėtų teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę, kuria galėtų naudotis teisme, kad galėtų apskųsti:

- a) sprendimą, priimtą dėl tarptautinės apsaugos prašymo, įskaitant sprendimą:

<...>

- ii) laikyti prašymą nepriimtiniu pagal 33 straipsnio 2 dalį;

<...>

<...>

3. Kad būtų laikomasi 1 dalies, valstybės narės užtikrina, jog taikant veiksmingą teisių gynimo priemonę būtų numatytas išsamus ir *ex nunc* faktinis ir teisinis tarptautinės apsaugos poreikių [faktinių ir teisinių aplinkybių] nagrinėjimas, įskaitant atitinkamais atvejais nagrinėjimą [tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą] pagal Direktyvą 2011/95/ES, bent vykdant apeliacines procedūras [nagrinėjant skundą] pirmosios instancijos teisme.

<...>

10. Valstybės narės gali nustatyti terminus teismui nagrinėti sprendžiančiosios institucijos sprendimą pagal 1 dalį.

<...>“

B. Nacionalinė teisė

10. Pagal *Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (2007 m. Įstatymas Nr. LXXX dėl prieglobsčio teisės) 51 straipsnio 2 dalies f punktą prašymas yra nepriimtinas, jeigu „prašytojas atvyko į Vengriją per šalį, kurioje jis nėra persekiojamas, kaip tai suprantama pagal šio įstatymo 6 straipsnio 1 dalį, arba kurioje jam nekyla didelės žalos grėsmė, kaip tai suprantama pagal šio įstatymo 12 straipsnio 1 dalį, arba kurioje yra užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis“.

11. Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 53 straipsnio 4 dalyje nepriimtinių prašymų atveju nustatytas 8 dienų teisminės prieglobsčio procedūros terminas.

III. Faktinės aplinkybės, procesas nacionaliniame teisme ir pateikti klausimai

12. Pareiškėjas pagrindinėje byloje yra kurdų kilmės Sirijos piliėtis, 2018 m. liepos 19 d. pateikęs tarptautinės apsaugos prašymą.

13. Prieglobsčio srityje kompetentinga institucija *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Vengrijos imigracijos ir prieglobsčio tarnyba, toliau – Imigracijos tarnyba) nusprendė, kad prašymas nepriimtinas ir kad pareiškėjo atveju *negrąžinimo* principas yra netaikytinas. Imigracijos tarnyba nurodė, kad pareiškėjas iš Europos Sąjungos teritorijos turi būti grąžintas į Serbijos Respublikos teritoriją, taip pat nurodė, kad sprendimo vykdymas turi būti užtikrintas pareiškėją priverstinai grąžinant. Ji taip pat nustatė pareiškėjui draudimą dvejus metus atvykti į šalį ir gyventi joje.

14. Pareiškėjas sprendimą apskundė *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) – prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

15. Pareiškėjas teigia, kad Imigracijos tarnybos sprendimas yra neteisėtas ir turi būti panaikintas. Jis taip pat teigia, kad turi būti priimtas sprendimas dėl jo prašymo suteikti pabėgėlio statusą esmės, nes Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 51 straipsnio 2 dalies f punktas, kuriuo remdamasi Imigracijos tarnyba pripažino jo prašymą nepriimtinu, pažeidžia ES teisę. ES teisė yra pažeidžiama, nes tame punkte nustatytas naujas „saugios tranzito šalies“ koncepcija pagrįstas nepriimtinumą pagrindas, kurio Direktyvos 2013/32 33 straipsnyje nėra.

16. Imigracijos tarnyba iš esmės tvirtina, kad vertinant Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 51 straipsnio 2 dalies f punktą reikia atsižvelgti į istorinį kontekstą – teisės aktų leidėjas siekė nustatyti tokias taisykles, kuriose, be kitų dalykų, būtų atsižvelgta į sunkumus, kylančius dėl gana didelio prašytojų skaičiaus.

17. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui taip pat kilo abejonų, ar 8 dienų terminas, per kurį jis turi užbaigti Imigracijos tarnybos sprendimo dėl pareiškėjo prašymo nepriimtino peržiūrą, yra tinkamas.

18. Tokiomis aplinkybėmis *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas) sustabdė bylos nagrinėjimą ir pateikė Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar [Direktyvos 2013/32] 33 straipsnio nuostatos dėl nepriimtinių prašymų gali būti aiškinamos taip, kad jomis nėra draudžiami valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos per prieglobsčio procedūrą prašymas laikomas nepriimtinu, jeigu prašytojas atvyko į minėtą valstybę narę, Vengriją, per šalį, kurioje jis nebuvo persekiojamas ir jam nekilo didelės žalos grėsmė arba kurioje yra užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis?
2. Ar [Europos Sąjungos] [p]agrindinių teisių chartijos 47 straipsnis ir [Direktyvos 2013/32] 31 straipsnis, atsižvelgiant ir į Europos žmogaus teisių konvencijos 6 ir 13 straipsnių nuostatas, gali būti aiškinami taip, kad valstybės narės teisės aktai atitinka šias nuostatas, kai juose numatytas privalomas procedūros administraciniame teisme, susijusios su prašymais, kurie per prieglobsčio procedūrą buvo pripažinti nepriimtinais, 8 dienų terminas?“

19. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašė šį prašymą nagrinėti pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 107 straipsnyje numatytą prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą. 2018 m. rugsėjo 19 d. sprendimu paskirta Teisingumo Teismo kolegija nusprendė prašymo netenkinti.

20. Pareiškėjas, Prancūzijos, Vengrijos, Vokietijos vyriausybės ir Europos Komisija pateikė rašytines pastabas. Visi jie, išskyrus Prancūzijos vyriausybę, taip pat dalyvavo 2019 m. rugsėjo 11 d. įvykusiame posėdyje.

IV. Vertinimas

21. Pirmoje šios išvados dalyje išdėstysiu savo nuomonę, kad Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje pateiktas (materialinių) nepriimtino pagrindų sąrašas yra baigtinis. Kadangi papildomo „saugios tranzito šalies“ pagrindo negalima priskirti nei prie „pirmosios prieglobsčio šalies“, nei prie „saugios trečiosios šalies“ kategorijos, turiu daryti išvadą, kad valstybės narės iš tikrųjų negali patvirtinti tokio papildomo nepriimtino pagrindo (A).

22. Teikdamas išvadą dėl antrojo klausimo šioje išvadoje laikysiuosi panašios pozicijos kaip išvadoje, kurią tuo pačiu metu teikiu byloje *PG / Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (byla C-406/18, *PG*), jog tai, ar nustatytas 8 dienų terminas yra tinkamas, priklauso nuo to, ar jis leidžia užtikrinti pareiškėjo procesines teises. Tai turi įvertinti nacionalinis teismas, atsižvelgdamas ne tik į konkrečias bylos aplinkybes, savo pareigą bylą išnagrinėti išsamiai ir *ex nunc*, bet ir į visas aplinkybes ir sąlygas, kuriomis teismas turi vykdyti savo teismines funkcijas. Jeigu nacionalinis teismas padarys išvadą, kad, atsižvelgiant į tai, termino laikytis neįmanoma, teismas privalo taikytino termino nesilaikyti ir užbaigti nagrinėjimą kuo greičiau, tam terminui jau pasibaigus (B).

A. Dėl pirmojo klausimo. Nepriimtino pagrindai

23. Pagal Įstatymo dėl prieglobsčio teisės, galiojančio nuo 2018 m. liepos 1 d., 51 straipsnio 2 dalies f punktą prašymas laikomas nepriimtiniu, jeigu prašytojas atvyksta į Vengriją per trečiąją šalį, kurioje jis nėra persekiojamas, jam nekyla didelės žalos grėsmė arba kurioje jam „užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis“³. Visoje išvadoje ši pagrindą vadinsiu „saugios tranzito šalies“ pagrindu, kaip sutrumpintai jį pavadino prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pareiškėjas ir suinteresuotosios šalys.

24. Vengrijos vyriausybė mano, kad šis pagrindas yra suderinamas su Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies c punkte ir 38 straipsnyje nurodyta „saugios trečiosios šalies“ koncepcija. Vengrijos vyriausybė pabrėžia valstybių narių diskreciją perkeltant direktyvą į nacionalinę teisę ir pažymi, kad ankstesnė nacionalinės teisės akto redakcija buvo labai artima Direktyvos 2013/32 nuostatų formuluotei, tačiau ypač per migracijos krizę paaiškėjo, kad ji nėra tinkama. Vengrijos vyriausybė taip pat nurodo, kad dabartiniame teisės akte siekiama užkirsti kelią palankesnio teisinio reglamentavimo prieglobsčio srityje paieškomis. Pasak Vengrijos vyriausybės, prieglobsčio prašytojas privalo kreiptis dėl prieglobsčio pirmoje jam saugioje šalyje ir nebūtinai toje šalyje, kuri, jo nuomone, yra jam geriausia. Naujas aptariamas pagrindas atspindi tai, kad prieglobsčio prašytojas negali nuspręsti neprašyti tarptautinės apsaugos trečiojoje šalyje, kurioje buvo laikinai.

25. Visos kitos suinteresuotosios šalys (taip pat ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) pažymi, kad „saugios tranzito šalies“ nepriimtino pagrindas Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje nėra numatytas. Jos teigia, kad minėtame straipsnyje pateiktas sąrašas yra akivaizdžiai baigtinis, taigi valstybės narės negali jo papildyti kitomis kategorijomis.

26. Sutinku. Vis dėlto svarbu iš karto paaiškinti, kad Direktyvos 2013/32 33 straipsnyje nurodytą „nepriimtinumą“ tiksliau būtų pavadinti „materialiniu“, ne „procedūriniu“ nepriimtumu.

27. Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad valstybės narės tam tikromis aplinkybėmis gali pripažinti tarptautinės apsaugos prašymą nepriimtiniu (taigi, nenagrinėti jo iš esmės). Minėto straipsnio a–e punktuose išvardyti atvejai – tai situacijos, kai joks (arba naujas) prašymo esmės vertinimas nėra reikalingas⁴. Toks „materialinis“ nepriimtumas skiriasi nuo bendro procedūrinio nepriimtino, kuris gali iškilti įvairiomis aplinkybėmis. Kitaip tariant, tai, kad „materialinio“ nepriimtino pagrindai Direktyvos 2013/32 nuostatomis buvo suderinti, nereiškia, kad valstybės narės negali taikyti arba nustatyti taisyklių dėl kitų *procedūrinio* (ne)priimtino aspektų, pavyzdžiui, susijusių su taikytiniais skundų pateikimo teismui terminais, asmenų galimybe kreiptis į teismą ir pan.

28. Dėl materialinio nepriimtino iš tikrųjų turiu daryti išvadą, kad Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje yra pateiktas baigtinis sąrašas. Tokia išvada akivaizdžiai išplaukia ne tik iš nuostatos teksto („Valstybės narės gali laikyti tarptautinės apsaugos prašymą nepriimtiniu, tik jeigu <...>“), bet ir direktyvos logikos ir sistemos⁵ – tai Teisingumo Teismas neseniai patvirtino, tik kiek kitokiame kontekste⁶.

29. Todėl likęs klausimas, į kurį reikia atsakyti, yra toks – ar „saugios tranzito šalies“ pagrindą galima priskirti prie vieno iš Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje jau nurodytų nepriimtino pagrindų. Iš penkių nurodytų pagrindų šiomis aplinkybėmis aktualūs galėtų būti du: „pirmosios prieglobsčio šalies“ ir „saugios trečiosios šalies“ pagrindai, atitinkamai apibrėžti Direktyvos 2013/32 35 ir 38 straipsniuose.

3 Pasvirasis šriftas pridėtas.

4 Žr. šios išvados 6 punktą.

5 Direktyvos 2013/32 43 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad sisteminiu požiūriu „valstybės narės turėtų iš esmės išnagrinėti visus prašymus“, vadinasi, bylos, kuriose tos pareigos galima nevykdyti, turi būti laikomos išimtimis ir aiškinamos siaurai.

6 2019 m. kovo 19 d. Sprendimo *Ibrahim ir kt.* (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ir C-438/17, EU:C:2019:219, 76 punktas).

30. Abu pagrindus išnagrinėsiu iš eilės.

1. Pirmoji prieglobsčio šalis

31. „Pirmosios prieglobsčio šalies“ koncepcija apibrėžta Direktyvos 2013/32 35 straipsnyje. Ji taikoma dviem atvejais.

32. Pirma, pagal Direktyvos 2013/32 35 straipsnio a punktą tai yra šalis, kurioje konkretus pareiškėjas buvo pripažintas pabėgėliu ir kurioje jis vis dar gali naudotis teikiama apsauga. Padėtis, kai pabėgėlio statusas jau yra suteiktas ir prašytojas juo vis dar gali naudotis, akivaizdžiai nėra sietina su „saugios tranzito šalies“ pagrindu ir, remiantis turima informacija, šio pareiškėjo atveju nėra aktuali.

33. Antra, pagal Direktyvos 2013/32 35 straipsnio b punktą pirmoji prieglobsčio šalis gali būti šalis, kurioje konkretus prašytojas „naudojasi pakankama apsauga“, „įskaitant *negrąžinimo* principą, jeigu jis bus pakartotinai priimtas į tą šalį“.

34. Direktyvoje 2013/32 nėra konkrečiai nurodyta, ką reiškia „pakankama apsauga“. Vis dėlto Teisingumo Teismo sprendime *Alheto* šiuo klausimu yra pateikta keletas gairių. Toje byloje nagrinėtu atveju „pakankamos apsaugos“ koncepciją, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/32 35 straipsnio b punktą, Teisingumo Teismas taikė UNRWA⁷ užregistruotai prašytojai iš Palestinos, kuri išvyko iš savo nuolatinės gyvenamosios vietos Gazos Ruože į Jordanijos Hašemitų karalystę. Ten trumpai⁸ pagyvenusi ji išvyko į vieną iš valstybių narių, kur pateikė tarptautinės apsaugos prašymą. UNRWA veikia ir yra pripažįstama ir Jordanijos teritorijoje, tad esminis klausimas buvo, ar Jordaniją galima laikyti prašytojos pirmąja prieglobsčio šalimi.

35. Tomis konkrečiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas konstatavo, kad galima laikyti, kad asmeniui suteikta „pakankama apsauga“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/32 35 straipsnio b punktą, jeigu asmuo naudojasi faktine apsauga arba UNRWA pagalba ir jeigu atitinkama šalis „įsipareigoja priimti suinteresuotąjį asmenį, kuris išvyko iš jos teritorijos, kad prašytų tarptautinės apsaugos Sąjungoje“, ir ta šalis „pripažįsta UNRWA teikiamą pagalbą ar paramą ir laikosi *negrąžinimo* principo, taip suteikdama suinteresuotajam asmeniui galimybę saugiai ir oriai gyventi jos teritorijoje tol, kol tokia būtinybė išliks dėl jo įprastinėje gyvenamoje vietoje kylančios grėsmės“⁹.

36. Taigi, panašiai kaip Direktyvos 2013/32 35 straipsnio a punktas, to paties straipsnio b punktas yra pagrįstas prielaida, kad konkrečiam prašytojui *jau* teikiama tam tikro laipsnio apsauga ir prašytojas ja vis dar gali naudotis¹⁰.

37. Tam tikrą prašytojui jau taikomos apsaugos (kuria vis dar galima naudotis), kaip ji suprantama pagal 35 straipsnio b punktą, „retrospektyvumą“ patvirtina ir viso straipsnio pavadinimas (*pirmoji prieglobsčio šalis*) ir šiuo aspektu Direktyvos 2013/32 43 konstatuojamojoje dalyje pateikti paaiškinimai.

38. Iš šios informacijos akivaizdu, kad Direktyvos 2013/32 35 straipsnio b punkte nurodyta „pirmosios prieglobsčio šalies“ koncepcija siekiama ko kita negu „saugios tranzito šalies“ koncepcija.

⁷ Jungtinių Tautų paramos ir darbo agentūra Palestinos pabėgėliams Artimuosiuose Rytuose.

⁸ 23 dienas. Žr. generalinio advokato P. Mengozzi išvadą byloje *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, 85 punktas).

⁹ 2018 m. liepos 25 d. Sprendimas *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 143 punktas).

¹⁰ Taip pat žr. generalinio advokato P. Mengozzi išvadą byloje *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, 84 punktas).

39. Pirma, Direktyvos 2013/32 35 straipsnio b punkte pavartota gana bendro pobūdžio sąvoka „pakankama apsauga“, kuri yra viena iš „pirmosios prieglobsčio šalies“ koncepciją apibrėžiančių elementų, paminėta ir aptariamame nacionalinės teisės akte apibrėžiant, kas yra „saugi tranzito šalis“. Tačiau Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 51 straipsnio 2 dalies f punkte nėra konkrečiai reikalaujama, kad atitinkamoje trečiojoje šalyje būtų garantuotas *negrąžinimo* principas.

40. Antra, žvelgiant giliau, man sunku suprasti, kaip vien tai, kad per šalį galima vykdyti tranzito būdu, prašytojui gali suteikti kokią nors faktinę apsaugą, kuria prašytojas galėtų naudotis, kai (ir jeigu) bus pakartotinai priimtas. Vien tai, kad prašytojas gali prašyti tarptautinės apsaugos toje šalyje, labai skiriasi nuo jau suteiktos apsaugos, kuria vis dar galima naudotis – tokią apsaugą apima pirmosios prieglobsčio šalies koncepcija.

41. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, darau išvadą, kad negalima laikyti, jog „saugios tranzito šalies“ koncepcija patenka į „pirmosios prieglobsčio šalies“ koncepciją, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies b punktą ir 35 straipsnį, arba ją atitinka.

2. Saugi trečioji šalis

42. Tam, kad pagal Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies c punktą ir 38 straipsnį būtų galima taikyti „saugios trečiosios šalies“ koncepciją, reikalingos trijų bendrųjų kategorijų (jas iš esmės galima sugrupuoti į *principus*, *taisykles* ir *garantijas*) sąlygos.

43. Pirma, pagal Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 1 dalies a–e punktus valstybė narė turi įsitikinti, kad su konkrečiu prašytoju bus elgiama pagal aiškiai išdėstytus *principus*. Šie principai yra tokie: gyvybei ir laisvei neturi grėsti pavojus dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinių įsitikinimų; neturi būti Direktyvoje 2011/95/ES¹¹ apibrėžtos didelės žalos pavojus; pagal Ženevos konvenciją¹² turi būti laikomasi *negrąžinimo* principo; turi būti laikomasi draudimo išsiųsti iš šalies pažeidžiant teisę nepatirti kankinimo ir žiauraus, nežmoniško ar žeminamo elgesio, kaip numatyta tarptautinėje teisėje; turi būti galimybė kreiptis dėl pabėgėlio statuso ir, jeigu šis statusas suteikiamas – gauti apsaugą pagal Ženevos konvenciją.

44. Antra, valstybės narės turi nustatyti *taisykles*, kuriose pagal 38 straipsnio 2 dalies a punktą būtų reikalaujama, kad *tarp prašytojo ir atitinkamos trečiosios šalies būtų ryšys, kuriuo remdamasis tas asmuo turėtų svarių priežasčių vykdyti į tą šalį*. Pagal Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 2 dalies b punktą į tas taisykles turi būti įtrauktos metodologinės taisyklės, kuriomis remdamasi kompetentingos institucijos įsitikintų, kad saugios trečiosios šalies koncepcija gali būti taikoma konkrečiai valstybei arba konkrečiam prašytojui. Galiausiai pažymėtina, kad pagal 38 straipsnio 2 dalies c punktą turi būti nustatytos tarptautinės teisės normos atitinkančios taisyklės, leidžiančios atlikti atskirą nagrinėjimą, ar atitinkama trečioji šalis yra saugi konkrečiam prašytojui.

45. Trečia, dėl *garantijų* 38 straipsnio 2 dalies c punkte nurodyta, kad pagal nustatytas taisykles prašytojui turi būti „bent“ leidžiama ginčyti saugios trečiosios šalies koncepcijos taikymą remiantis tuo, kad trečioji šalis nėra saugi jo konkrečiomis aplinkybėmis. Prašytojui taip pat turi būti leidžiama ginčyti ryšio tarp jo ir trečiosios šalies buvimą. Be to, pagal 38 straipsnio 3 dalį, jeigu valstybė narė sprendimą priima remdamasi vien saugios trečiosios šalies koncepcija, ji privalo atitinkamai informuoti prašytoją ir išduoti jam dokumentą, kuriuo trečiosios šalies institucijos informuojamos tos šalies kalba, kad

11 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9).

12 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašyta Konvencija dėl pabėgėlių statuso (Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, 189 t., p. 137, 1954 m., Nr. 2545, įsigaliojo 1954 m. balandžio 22 d. Ji buvo papildyta 1967 m. sausio 31 d. Niujorke priimtu Protokolu dėl pabėgėlių statuso, kuris įsigaliojo 1967 m. spalio 4 d. Toliau – Ženevos konvencija).

prašymas nebuvo nagrinėtas iš esmės. Galiausiai, remiantis 38 straipsnio 4 dalimi, pažymėtina, kad tais atvejais, kai trečioji šalis neleidžia prašytojui atvykti į jos teritoriją, valstybės narės privalo užtikrinti, kad prašytojas turėtų galimybę naudotis procedūra taikant Direktyvos 2013/32 II skyriuje apibrėžtus principus ir garantijas.

46. Per teismo posėdį vyko tam tikra diskusija dėl to, ar vykimą per konkrečią šalį tranzito būtų galima laikyti 38 straipsnio 2 dalies a punkte nurodytu „prašytojo ir atitinkamos trečiosios šalies [ryšiu], kuriuo remdamasis tas asmuo turėtų svarių priežasčių vykti į tą šalį“.

47. Nemanau, kad galima.

48. Sutinku, kad Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 2 dalies a punkte nėra paaiškinimų, ką reiškia „prašytojo ir atitinkamos trečiosios šalies [ryšys], kuriuo remdamasis tas asmuo turėtų svarių priežasčių vykti į tą šalį“. 44 konstatuojamojoje dalyje paminėta, kad tai turi būti apibrėžta nacionalinėje teisėje.

49. Vis dėlto, nagrinėdamas siaurą sąvokos „ryšys“ kontekstą, matau, kad Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 2 dalies a ir b punktuose yra nustatyta valstybių narių pareiga priimti taisykles, kuriose būtų reikalaujama, kad toks ryšys egzistuotų, ir nustatyti metodiką, kaip bus vertinama kiekvieno konkretaus prašytojo padėtis. Jeigu vien tranzito fakto pakaktų tokio ryšio buvimui patvirtinti, tada kam reikalingi išsamūs reikalavimai dėl principų, taisyklių ir garantijų?

50. Dėl platesnio 38 straipsnio 2 dalies a punkto konteksto pažymiu, kad „saugi trečioji šalis“ priklauso vienai iš trijų šalių, į kurias prašytojui gali būti pasiūlyta vykti ir kuriose gali būti nagrinėjamas jo tarptautinės apsaugos prašymas, kategorijų (kitos dvi kategorijos – „kita valstybė narė“ ir „pirmoji prieglobsčio šalis“). Kitaip tariant, šios koncepcijos leidžia valstybių narių institucijoms, gavusioms tarptautinės apsaugos prašymą, perduoti atsakomybę už prašytojo tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą kitai šaliai.

51. Pirma, tai yra bendrosios taisyklės, pagal kurią iš esmės turėtų būti nagrinėjami visi prašymai¹³, išimtis. Kaip bet kurią kitą išimtį, šią išimtį reikėtų aiškinti siaurai¹⁴.

52. Antra, į tris šalių kategorijas suskirstytos šalys nėra *bet kurios kitos* šalys, tai yra šalys, teikiančios konkretias garantijas. Garantijų buvimas yra preziumuojamas (kalbant apie valstybes nares)¹⁵ arba pagal nustatytas taisykles tikrinamas. Atsižvelgdamas į tai, kad Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 2 dalyje taikomos taisyklės apibrėžtos gana išsamiai, laikausi pozicijos, kad, jeigu teisės aktų leidėjas būtų norėjęs ryšį, kuris yra svarbiausias „saugios trečiosios šalies“ koncepcijos elementas, apibrėžti remdamasis vien tranzitu, jis tai būtų aiškiai nurodęs. Dar kartą pažymėsiu, kad, jeigu taip būtų, išsamus šiuo metu taikomų taisyklių aprašymas būtų perteklinis.

53. Trečia, 38 straipsnio 2 dalies c punkto paskutiniame sakinyje nurodyta, kad prašytojui turi būti suteikta galimybė „ginčyti sąsajos tarp jo ir trečiosios šalies“ buvimą. Tam, kad tokia teisė turėtų kokios nors prasmės, ryšį turi sudaryti kas nors daugiau, ne vien tranzito faktas, antraip diskusija greičiausiai apsiribotų tuo, koks tranzitas yra reikšmingas, pavyzdžiui, ar reikšmingas tranzitas pėsčiomis, automobiliu, autobusu, lėktuvu ir ar, pavyzdžiui, dvidešimties minučių sustojimas, per kurį potencialus prašytojas galėjo kreiptis į tos šalies pareigūnus, yra pakankamas, kad atsirastų svarbus ryšys.

¹³ Žr. šios išvados 5 punktą.

¹⁴ Taip pat žr. generalinio advokato P. Mengozzi išvadą byloje *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, 78 punktą) dėl prieš Direktyvą 2013/32 galiojusio teisės akto.

¹⁵ 2019 m. kovo 19 d. Sprendimas *Ibrahim ir kt.* (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ir C-438/17, EU:C:2019:219, 85 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

54. „Saugios tranzito šalies“ koncepcijai pagal Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 51 straipsnio 2 dalies f punktą būdingas dar vienas aspektas, t. y. reikalavimas dėl „tinkamos apsaugos“.

55. Kaip jau buvo paminėta, kitaip negu pirmosios prieglobsčio šalies ir saugios trečiosios šalies koncepcijų atveju, Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 51 straipsnio 2 dalies f punkte nėra aiškiai reikalaujama, kad „saugios tranzito šalys“ garantuotų, jog laikysis *negrąžinimo* principo, kurio reikalaujama laikytis pagal Ženevos konvenciją, taigi – logiškai – ir pagal ES teisę¹⁶.

56. Taigi, nacionalinėje teisėje apibrėžus „saugios tranzito šalies“ pagrindą, taikytini standartai sušvelninti dviem aspektais: sušvelnintas reikalavimas dėl to, koks ryšys turi būti tarp prašytojo ir atitinkamos trečiosios šalies, ir reikalavimas dėl apsaugos, kurią toji šalis privalo suteikti, lygio. Dėl abiejų šių priežasčių manau, kad Įstatymo dėl prieglobsčio teisės 51 straipsnio 2 dalies f punkte nustatytas „saugios tranzito šalies“ pagrindas negali būti laikomas prilygstančiu Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje nurodytai „saugios trečiosios šalies“ koncepcijai.

57. Tai, kad neseniai pateikto Europos Komisijos pasiūlymo dėl prieglobsčio procedūros reglamento¹⁷, kuriuo būtų pakeista Direktyva 2013/32, 45 straipsnio 3 dalies a punkte dėl saugios trečiosios šalies koncepcijos yra nurodyta, kad „sprendžiančioji institucija trečiąją šalį laiko konkrečiam prašytojui saugia trečiąja šalimi tik jeigu, vadovaudamasi 1 dalyje nustatytais kriterijais, yra įsitikinusi trečiosios šalies saugumu konkrečiam prašytojui ir nustatė, kad: a) tarp prašytojo ir minėtos trečiosios šalies yra ryšys, kuriuo remdamasis asmuo galėtų pagrįstai vykti į tą šalį, *įskaitant tai, kad prašytojas atvyko tranzitu per tą trečiąją šalį, kuri yra geografiškai artima prašytojo kilmės šaliai*“¹⁸, mano išvados nekeičia.

58. Pirma, kol kas tai tėra teisėkūros procedūra priimamo akto pasiūlymas. Tai (kol kas) nėra privalomas ES teisės aktas.

59. Antra, atsižvelgiant į pasiūlymo nuostatos dėl saugios trečiosios šalies koncepcijos turinį, vargu ar galima laikyti, kad pateiktame pasiūlyme nagrinėjamos teisės normos išdėstomos aiškiau arba kodifikuojamos. Komisija per teismo posėdį pripažino, kad, jeigu pasiūlymas būtų priimtas, teisinis reguliavimas akivaizdžiai pasikeistų.

60. Trečia, tai, kad pasiūlyme yra esminių pakeitimų, viršijančių paprastą galiojančios koncepcijos patikslinimą, matyti ir iš teisėkūros procedūros. Per ją buvo išreikštos abejonės, ar Komisijos pasiūlymas dera su bendra logika, kuria grindžiama saugios trečiosios šalies koncepcija.

61. Šiuo aspektu pažymiu, kad atitinkamas Europos Parlamento komitetas pasiūlė iš dalies keisti pirmiau cituotą tekstą taip: „a) tarp prašytojo ir trečiosios šalies yra pakankamas ryšys, kuriuo remdamasis asmuo galėtų pagrįstai vykti į tą šalį; tas ryšys yra ankstesnis gyvenimas toje trečiojoje šalyje, kai, atsižvelgiant į to gyvenimo ar buvimo toje šalyje trukmę ar pobūdį, prašytojas gali pagrįstai siekti apsaugos toje šalyje ir esama pagrindo manyti, kad prašytojas bus iš naujo priimtas toje šalyje <...>“¹⁹.

¹⁶ Ženevos konvencijos 33 straipsnis. Žr. SESV 78 straipsnio 1 dalį ir Direktyvos 2011/95 21 straipsnį.

¹⁷ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos tvarka ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES (COM(2016)0467).

¹⁸ Pasviruoju šriftu išskirta mano.

¹⁹ 2018 m. gegužės 22 d. Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto pranešimas dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos tvarka ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES (COM(2016) 0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)).

62. Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuras (toliau – UNHCR) mano panašiai, kad „saugios trečiosios šalies“ koncepciją reikėtų apibrėžti ne taip, kaip Komisijos pasiūlyme²⁰. UNHCR pripažįsta, kad, nors „pagal tarptautinės teisės normas reikšminga sąsaja arba ryšys nėra reikalaujami, UNHCR ne kartą ragino nustatyti, kad reikalingas reikšmingas ryšys, kuriuo remdamasis asmuo galėtų pagrįstai prašyti prieglobsčio kitoje šalyje“²¹. Jis taip pat nurodo: „tai, kad atsižvelgiama į laikino gyvenimo šalyje trukmę ir pobūdį ir į ryšius, pagrįstus šeimos arba kitais artimais saitais, pagerina grąžinimo arba perdavimo tvarką ir asmens, ir trečiosios šalies požiūriais. Taip sumažėja neteisėtos tolesnės migracijos rizika, išvengiama prieglobsčio prašytojų „orbitoje“ reiškinių, stiprinamas tarptautinis bendradarbiavimas ir dalijimasis atsakomybe.“²²

63. Pažymiu, jog tai, kad tam tikri prašytojo asmeniniai saitai gali būti laikomi tokio ryšio požymiu, tačiau tai tikrai nėra saitai, atsiradę vien dėl tranzito, atspindi ir UNCHR anksčiau šiuo klausimu išdėstytos pozicijos²³.

64. Teikti nuomones dėl teisės aktų projektų – ne Teisingumo Teismo užduotis. Tačiau jeigu saugios trečiosios šalies koncepcijai reikia suteikti savarankišką prasmę, tos koncepcijos negalima aiškinti taip, kad prašytojai savaime turi būti priverstinai grąžinti į šalis, per kurias keliavo, nes taip būtų sukeltas domino poveikis ir prašymas apskritai niekur nebūtų nagrinėjamas²⁴.

65. Taigi, atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, darau pirmą tarpinę išvadą, kad pagal Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalį valstybių narių nacionalinės teisės aktas, pagal kurį prašymas laikomas nepriimtinu, jeigu prašytojas atvyko į tą valstybę narę per trečiąją šalį, kurioje nebuvo persekiojamas, jam nekilo didelės žalos grėsmė arba kurioje yra užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis, yra draudžiamas.

B. Dėl antrojo klausimo. 8 dienų termino tinkamumas

66. Pateikdamas antrąjį klausimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį, siejamą su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos²⁵ (toliau – Chartija) 47 straipsniu, draudžiamas teisės aktas, nustatantis privalomą 8 dienų terminą, per kurį teismas turi užbaigti administracinio sprendimo dėl tarptautinės apsaugos prašymo pripažinimo nepriimtino peržiūrą.

67. Teisminės peržiūros terminų klausimą tarptautinės apsaugos bylose bendrai nagrinėju savo tuo pačiu metu rengiamoje ir tą pačią dieną (kaip ši išvada) teikiamoje išvadoje byloje *PG*. Mano nuomone, toje išvadoje išdėstyti argumentai dėl 60 dienų termino peržiūrėti sprendimus dėl tarptautinės apsaugos iš esmės yra taip pat taikytini (daugeliu atveju net *a fortiori*) 8 dienų terminui peržiūrėti sprendimus dėl nepriimtumo.

20 2019 m. balandžio mėn. UNHCR pastabos dėl Europos Komisijos pasiūlymo dėl prieglobsčio procedūrų reglamento (COM(2016)0467). Teisingumo Teismas, nagrinėdamas su Direktyva 2011/95/ES susijusį klausimą, pažymėjo, kad, „atsižvelgiant į Ženevos konvencijoje [UNHCR] patikėtą vaidmenį, šio biuro dokumentai laikomi ypač svarbiais“. 2019 m. gegužės 23 d. Sprendimas *Bilali* (C-720/17, EU:C:2019:448, 57 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. 2013 m. gegužės 30 d. Sprendimą *Halaf* (C-528/11, EU:C:2013:342, 44 punktą ir nurodytą jurisprudenciją).

21 2019 m. balandžio mėn. UNHCR pastabos dėl Europos Komisijos pasiūlymo dėl prieglobsčio procedūrų reglamento (COM(2016)0467), p. 42.

22 Ten pat.

23 Žr., pavyzdžiui, UNHCR 2018 m. balandžio mėn. *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries* ir 2013 m. gegužės mėn. *Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers*.

24 Taip pat žr. Direktyvos 2013/32 44 konstatuojamojoje dalyje išdėstytą išpėjimą dėl antrinio prašytojų judėjimo (jis atsiranda, kai tarptautinės apsaugos prašytojai keliauja iš šalies, į kurią pirmąją atvyko ieškodami apsaugos kitoje šalyje).

25 Teismas antrajame klausime remiasi Direktyvos 2013/32 31 straipsniu ir Europos žmogaus teisių konvencijos (toliau – EŽTK) 6 ir 13 straipsniais. Tačiau, atsižvelgdamas į (teismo nagrinėjamos) bylos faktus ir tai, kad Europos Sąjunga nėra EŽTK šalis, suprantu, kad klausime remiamasi Direktyvos 2013/32 46 straipsniu (kuriame išdėstytos nuostatos dėl nagrinėjimo teisme), o ne 31 straipsniu (kuriame išdėstytos nuostatos dėl nagrinėjimo administraciniu lygmeniu), ir Chartijos 47 straipsniu, kuris taikomas remiantis 52 straipsnio 3 dalimi, atsižvelgiant į atitinkamas EŽTK nuostatas ir Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) jurisprudenciją.

68. Todėl šioje išvadoje sutelksiu dėmesį tik į elementus, kuriais šioje byloje nagrinėjamas atvejis *skiriasi* nuo byloje *PG* nagrinėjamo atvejo, o likusiais aspektais remsiuosi anoje išvadoje atlikta analize. Ypač pabrėžiu, kad net jeigu sprendimas priimamas vykstant specialiai, pagreitinatai procedūrai, tai nereiškia, kad sprendimo, kuriuo taikomas vienas iš nepriimtino pagrindų, peržiūra gali būti vykdoma pagal „švelnesnius“ standartus (1). Dėl to, taip pat atsižvelgdamas į struktūrinius aspektus, panašius į nagrinėjamus byloje *PG*, turiu daryti išvadą, kad jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo pagrindinėje byloje, kad per 8 dienas atlikti išsamią ir *ex nunc* peržiūrą ir kartu užtikrinti prašytojui galimybę naudotis savo teisėmis, ypač suteikiamomis pagal Direktyvą 2013/32, yra neįmanoma, teismas atitinkamos nacionalinės teisės nuostatos turi netaikyti ir užbaigti teisminį nagrinėjimą kuo greičiau, terminui jau pasibaigus (2).

1. Peržiūros dėl nepriimtino pagrindų (tam tikra) specifika

69. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nacionalinis teismas pažymi, kad daugeliu atvejų 8 dienų termino laikytis neįmanoma arba įmanoma, bet labai sunkiai. Šis terminas neleidžia teismui išsiaiškinti faktų pagal reikalaujamą standartą. Taigi, taip pažeidžiamas reikalavimas atlikti išsamią peržiūrą. Užbaigti procedūrą per nurodytą laikotarpį yra ypač sunku, kai prašymai laikomi nepriimtinais, nes įrodinėjimo pareiga beveik visada tenka vien prašytojams, kurių padėtis ir taip yra pažeidžiama. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad jo sprendimas negali būti skundžiamas.

70. Teikdamos rašytines pastabas šalys išreiškė skirtingą požiūrį dėl to, ar 8 dienų terminas yra tinkamas.

71. Pareiškėjas pritaria prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, kad aptariamo termino laikytis praktiškai neįmanoma. Jis pažymi, kad prašymas pagrindinėje byloje buvo nagrinėjamas pagal specialias krizės atveju taikytinas taisykles ir kad dėl kitų procedūros aspektų prašytojui sunku naudotis savo teisėmis. Jis nurodė, kad buvo nustatytas 3 dienų ieškinio pareiškimo terminas ir kad surengti pokalbį su teisėju yra praktiškai neįmanoma, nes pokalbis turi vykti tranzito zonoje naudojantis telekomunikacinėmis priemonėmis, kurių teisėjas neturi. Pareiškėjas taip pat pabrėžia, kad skundai dėl administracinių sprendimų neturi stabdomojo poveikio, nebent to yra prašoma, o tai padaryti be teisinės pagalbos yra sunku. Jis pažymi, jog prašytojui reikia duoti pakankamai laiko, kad jis galėtų pateikti faktus, taip pat pažymi, kad tam tikrų kalbų atveju gali būti taip, kad visoje šalyje tėra vienas vertėjas iš tos kalbos. Jis taip pat pažymi, kad teismas privalo užtikrinti, kad priimant neigiamą sprendimą ir prašytoją priverstinai grąžinant iš šalies nebūtų pažeidžiamos EŽTK 3 straipsnyje įtvirtintos teisės. Galiausiai jis nurodo, kad, nors aptariamas terminas savaime nėra nesuderinamas su reikalavimu užtikrinti veiksmingą teisminę gynybą, nesuderinamumas kyla dėl to, kad termino negalima pratęsti.

72. Pasak Vengrijos vyriausybės, kai nėra jokių bendrų taisyklių, taikytinus terminus pagal proceso autonomijos principą valstybės narės nustato pačios. Bendras siekis – prašymus išnagrinėti greitai. Be to, tokias bylas kaip ši nagrinėdami skubiai, teismai gali daugiau dėmesio sutelkti į bylas, kurios nagrinėjamos iš esmės. Vyriausybė mano, kad aptariamas terminas yra protingas, nes tais atvejais, kai sprendžiamas klausimas dėl priimtino, byla nėra nagrinėjama iš esmės ir tam, kad būtų galima atsakyti į nagrinėjamus klausimus, išsamių įrodymų pateikti nereikia.

73. Komisija pažymi, kad Direktyvoje 2013/32 nėra bendrų taisyklių dėl terminų, todėl šis klausimas yra valstybių narių proceso autonomijos dalykas. Atsižvelgdama į tai, Komisija mano, kad veiksmingumo reikalavimo nesilaikoma, nes aptariamas terminas neleidžia atsižvelgti į konkrečias aplinkybes. Komisija nurodo pasiūlymo dėl reglamento, kuriuo siekiama pakeisti šiuo metu galiojančią

Direktyvą 2013/32²⁶, 55 straipsnį. Pagal tą straipsnį tokiais atvejais, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje, būtų taikomas 2 mėnesių terminas ir tą terminą būtų galima pratęsti 3 mėnesiais. Atsižvelgdama į minėtą pasiūlymą, Komisija mano, kad 8 dienų terminas yra netinkamas.

74. Pirma, atrodo, kad procesiniu požiūriu 8 dienų terminas yra analogiškas 60 dienų terminui, nagrinėjamam byloje *PG*²⁷.

75. Antra, nagrinėjamas terminas skiriasi nuo 60 dienų termino, nagrinėjamo byloje *PG*, ir yra daug trumpesnis. Dėl paties skirtumo, neatsižvelgiant į tikslią trukmę, savaime problemų nekylo. Panašiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas pripažino, kad valstybės narės gali numatyti skirtingus terminus, iki kada prašytojai turi pateikti skundą, priklausomai nuo to, ar nustatytos kategorijos sprendimą reikia priimti įprasta, ar pagreitinata tvarka²⁸.

76. Šią pastabą galima taikyti *mutatis mutandis* skirtumams, kurių gali būti tarp terminų, per kuriuos teismas turi užbaigti nagrinėti bylą, priklausomai nuo, ar teismas peržiūri administracinės institucijos vertinimą iš esmės, ar tik dėl nepriimtino pagrindu. Iš tiesų, ne visi atvejai yra vienodi.

77. Trečia – tai tikriausia šioje byloje nagrinėjamu atveju yra svarbiausias dalykas – Teisingumo Teismas pripažino, kad nustatydamas nepriimtino pagrindus teisės aktų leidėjas siekė „sušvelninti atsakingos valstybės narės pareigą išnagrinėti tarptautinės apsaugos prašymą“²⁹. Teisingumo Teismas taip pat nurodė, kad „<...> [pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį] teismui tenkantis išsamus ir *ex nunc* nagrinėjimas nebūtinai turi apimti tik tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą iš esmės, taigi jis gali nagrinėti ir tarptautinės apsaugos prašymo priimtino klausimą, jeigu laikantis Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies tai leidžiama pagal nacionalinę teisę“³⁰.

78. Vis dėlto viena yra pripažinti, kad administracinių sprendimų nagrinėjimas gali neapimti išsamaus nagrinėjimo iš esmės, kai sprendžiamas konkretus klausimas dėl prašymo priimtino. Visai kita yra teigti, kad tokioje byloje nebetaikomi peržiūros standartai ir procesinės teisės, kurios prašytojams yra suteikiamos pagal Direktyvą 2013/32.

79. Taigi, kai kalbama apie teisę į tai, kad byla būtų nagrinėjama teisme, kaip numatyta minėtos direktyvos 46 straipsnyje, prašytojai iš esmės naudojami tokiomis pačiomis teisėmis, nepriklausomai nuo to, ar vertinamas prašymo priimtumas, ar prašymas nagrinėjamas iš esmės³¹. Kalbant apie konkrečias Direktyvos 2013/32 nuostatas, vienintelis dalykas, kuris keičiasi, yra peržiūros dalykas, bet ne kokybė.

2. Termino tinkamumo vertinimas atsižvelgiant į teises

80. Kaip nurodžiau savo išvadoje byloje *PG*³², 8 dienų terminą reikia nagrinėti laikantis reikalaujamo peržiūros standarto ir atsižvelgiant į konkrečias procesines teises, kurias prašytojui privaloma suteikti pagal ES teisę.

26 COM(2016) 0467. Šiuo metu vykdoma teisėkūros procedūra 2016/0224(COD).

27 Žr. išsamesnius paaiškinimus, pateiktus mano išvados byloje *PG* 43–47 punktuose.

28 Teisingumo Teismas pripažino, kad nepriimtinius prieglobsčio prašymus gali būti siekiama išnagrinėti greičiau „suteikiant galimybę veiksmingiau nagrinėti prašymus tų asmenų, kurie pagrįstai gali tikėtis gauti pabėgėlio statusą“. 2011 m. liepos 28 d. Sprendimo *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:524, 65–66 punktai).

29 2016 m. kovo 17 d. Sprendimas *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 43 punktas).

30 2018 m. liepos 25 d. Sprendimas *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 115 punktas).

31 Šiuo klausimu žr. 2018 m. liepos 25 d. Sprendimą *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 115 punktas).

32 Žr. tos išvados 59–63 punktus.

81. Šioje byloje pareiškėjas nurodo, kad nagrinėjamą terminą reikėtų vertinti atsižvelgiant į visą procedūrą. Jis ypač pabrėžia 3 dienų terminą, per kurį prašytojai, tebebūdami tranzito zonoje, privalo pateikti skundą teismui. Dėl šios papildomos aplinkybės, jo nuomone, galimybė gauti teisinę pagalbą arba surengti asmeninį pokalbį su teisėju dar labiau apribojama ir praktiškai tai niekada neįvyksta, nes teismas neturi reikiamų ryšio priemonių.

82. Nors šiuos aspektus turi įvertinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, akivaizdu, kad tokios sąlygos, kai prašytojui yra taikomas ne vienas, bet keletas griežtų terminų, neišvengiamai turės įtakos pateikiamos informacijos kokybei, o tai, savo ruožtu, darys įtaką teismo darbui³³, o teismas bet kuriuo atveju privalo atlikti išsamią ir *ex nunc* peržiūrą³⁴.

83. Be to, prašytojams turi būti suteikta galimybė ginčyti „pirmosios prieglobsčio šalies“ arba „saugios trečiosios šalies“ koncepcijų taikymą jų konkrečiais atvejais³⁵, vadinasi, tų koncepcijų taikymą reikia visada vertinti kiekvienu atveju atsižvelgiant į konkrečią prašytojo padėtį.

84. Galiausiai, ketvirta, šiuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nenurodo, ar dėl nagrinėjamo termino buvo pažeistos kokios nors teisės, ypač teisės, garantuojamos pagal Direktyvos 2013/32 12 straipsnio 1 dalies b–e punktus, siejamus su jos 12 straipsnio 2 dalimi, arba pagal šios direktyvos 20, 22, 24 arba 25 straipsnius³⁶.

85. Atsižvelgdamas į visus šiuos aspektus, siūlau į antrąją šioje byloje pateiktą klausimą atsakyti panašiai, kaip siūliau į tokį klausimą atsakyti byloje *PG*: jeigu, atsižvelgdamas į tuos aspektus, nacionalinis teismas konstatuoja, kad reikalingos peržiūros, paisant prašytojo teisių, suteiktų pagal ES teisę, iki nustatyto termino užbaigti neįmanoma, jis turi netaikyti atitinkamos nacionalinės teisės nuostatos ir peržiūrą užbaigti kuo greičiau, terminui jau pasibaigus³⁷.

86. Vis dėlto reikia pridėti, kad byloje *PG* nagrinētu atveju tam tikromis aplinkybėmis (pavyzdžiui, jeigu atitinkamo teismo arba teisėjo darbo krūvis yra nedidelis ir teismas turi visas reikalingas technines priemones) dėl 60 dienų termino tinkamumo būtų galima diskutuoti³⁸. 8 dienų terminas – priešingai – kelia daugiau abejonių dėl tinkamumo, net jeigu teisėjui „tereikia“ peržiūrėti sprendimą priėmusios institucijos atliktą vertinimą pagal vieną iš penkių nepriimtumo pagrindų.

87. Vien bylos registravimas teisme užima laiko, paskui teisėjas turi susipažinti su bylos medžiaga ir duoti atitinkamus nurodymus, pavyzdžiui, jei reikia, užtikrinti teisinę pagalbą ir vertimą žodžiu, surengti pokalbį, surinkti reikalingą informaciją apie atitinkamas trečiąsias šalis ir apie prašytojo padėtį. Aš tikrai neabejoju, kad tinkamai suplanuotos teismo procedūros vykdomos efektyviai, tačiau jeigu gebama padaryti visa tai, paskui laikantis atitinkamo standarto išnagrinėti bylą per 8 dienas (žinoma, tuo pat metu dar yra nagrinėjamos ir kitos bylos), net Heraklio galių turinčiam teisėjui gali išsivystyti nepilnavertiškumo kompleksas.

33 Šiuo klausimu žr. 2012 m. vasario 2 d. EŽTT sprendimą *LM. prieš Prancūziją* (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, 155 punktas).

34 Žr. 2018 m. liepos 25 d. Sprendimą *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 115 punktas).

35 Konkrečiai dėl „pirmosios prieglobsčio šalies“ koncepcijos pažymėtina, kad Direktyvos 2013/32/ES 35 straipsnio paskutiniame sakinyje nurodyta, kad „[prašytojui] leidžiama ginčyti pirmosios prieglobsčio šalies koncepcijos taikymą, atsižvelgiant į jo konkrečias aplinkybes“. Kalbant apie „saugios trečiosios šalies“ koncepciją pažymėtina, kad pagal Direktyvos 2013/32/ES 38 straipsnio 2 dalies c punktą valstybės narės turi nustatyti taisykles „pagal tarptautinę teisę, leidžiančias atlikti atskirą nagrinėjimą, ar trečioji šalis yra saugi konkrečiam prašytojui, kurios bent leidžia prašytojui ginčyti saugios trečiosios šalies koncepcijos [sąvokos] taikymą remiantis tuo, kad trečioji šalis nėra saugi jo konkrečiomis aplinkybėmis. Prašytojui taip pat leidžiama ginčyti sąsajos tarp jo ir trečiosios šalies pagal a punktą buvimą.“

36 Žr. mano išvados byloje *PG* 64 punktą.

37 Žinoma, visi paaiškinimai, pateikti minėtos išvados 71 punkte, galioja ir šiuo atveju. Pažymiu, kad tiek Direktyvos 2013/23 46 straipsnio 3 dalis, tiek Chartijos 47 straipsnis yra tiesiogiai veikiantys. Žr. 2019 m. liepos 29 d. Sprendimą *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, 56 ir 73 punktai) arba, kiek tai susijęs su Chartijos 47 straipsniu, 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, 78 punktas) ir 2019 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *A. K. ir kt.* (Aukščiausiojo teismo Drausmės bylų kolegijos nepriklausomumas) (C-585/18, C-624/18 ir C-625/18, EU:C:2019:982, 162 punktas).

38 Žr. mano išvados byloje *PG* 65–69 punktus.

88. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, darau antrą tarpinę išvadą, kad Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį, siejamą su Chartijos 47 straipsniu, reikia aiškinti taip, kad nacionalinės teisės akte nustatyto peržiūros termino tinkamumą nacionalinio teismo nagrinėjamoje byloje vertina nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į savo pareigą atlikti išsamią ir *ex nunc* peržiūrą, įskaitant – atitinkamais atvejais – tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą pagal Direktyvą 2011/95, paisydamas prašytojo teisių, visų pirma tų, kurios yra nustatytos Direktyvoje 2013/32. Jeigu nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes arba bendras sąlygas, kuriomis turi vykdyti savo funkcijas, pavyzdžiui, itin didelį vienu metu pateiktų prašymų skaičių, mano, kad tų teisių užtikrinti neįmanoma, jis taikytino termino turi nesilaikyti ir užbaigti nagrinėjimą kuo greičiau, tam terminui jau pasibaigus.

V. Išvada

89. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 33 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiamas valstybės narės teisės aktas, pagal kurį prašymas laikomas nepriimtiniu, jeigu prašytojas atvyko į šią valstybę narę per šalį, kurioje jis nebuvo persekiojamas ir jam nekilo didelės žalos grėsmė arba kurioje yra užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis.
2. Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį, siejamą su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, reikia aiškinti taip, kad nacionalinės teisės akte nustatyto peržiūros termino tinkamumą nacionalinio teismo nagrinėjamoje byloje vertina nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į savo pareigą atlikti išsamią ir *ex nunc* peržiūrą, įskaitant – atitinkamais atvejais – tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą pagal 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų, paisydamas prašytojo teisių, ypač tų, kurios nustatytos Direktyvoje 2013/32. Jeigu nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes arba bendras sąlygas, kuriomis turi vykdyti savo funkcijas, pavyzdžiui, itin didelį vienu metu pateiktų prašymų skaičių, mano, kad tų teisių užtikrinti neįmanoma, jis taikytino termino turi nesilaikyti ir užbaigti nagrinėjimą kuo greičiau, tam terminui jau pasibaigus.