



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MIHALA BOBEKA [*MICHAL BOBEK*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2019. gada 5. decembrī¹

Lietā C-564/18

LH

pret

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(*Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Galvaspilsētas Budapeštas Administratīvo un darba lietu tiesa, Ungārija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

(Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Kopēja politika patvēruma un alternatīvās aizsardzības jomā – Kopējas procedūras starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai – Direktīva 2013/32/ES – 33. pants – Nepieņemamības pamati – Izsmēlošs raksturs – 46. panta 3. punkts – Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pants – Tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību – Astoņu dienu termiņš tiesas nolēmuma pieņemšanai)

I. Ievads

1. Direktīvā 2013/32/ES² ir konkretizētas piecas situācijas, kurās starptautiskās aizsardzības pieteikums var tikt uzskatīts par nepieņemamu. Divām no tām ir nozīme izskatāmajā lietā, proti, ja trešā valsts tiek uzskatīta vai nu par “pirmo patvēruma valsti”, vai par “drošu trešo valsti” konkrētajam pieteikuma iesniedzējam.

2. Vai dalībvalsts var pieņemt tiesību normu, kas ļauj tās iestādēm atzīt par nepieņemamiem pieteikumus, kurus iesniegušas personas, kas šajā dalībvalstī ir ieradušās, šķērsojot trešo valsti, kura ir uzskatāma par “drošu tranzīta valsti”, tādējādi Direktīvas 2013/32 33. pantā minēto uzskaitījumu faktiski papildinot ar vēl vienu kategoriju?

3. Turklāt, vai astoņu dienu termiņš var tikt attiecināts uz tādu administratīvo lēmumu pārbaudi tiesā, ar kuriem pieteikumi ir atzīti par nepieņemamiem?

¹ Oriģinālvaloda – angļu.

² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2013. gada 26. jūnijs) par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai (OV 2013, L 180, 60. lpp.).

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

4. Saskaņā ar Direktīvas 2013/32 43. apsvērumu “dalībvalstīm būtu jāizskata visi pieteikumi pēc būtības, t.i., jāizvērtē, vai attiecīgo pieteikuma iesniedzēju var atzīt par tiesīgu saņemt starptautisko aizsardzību saskaņā ar Direktīvu 2011/95/ES, izņemot, ja šajā direktīvā paredzēts citādi, jo īpaši, ja var pamatoti pieņemt, ka cita valsts veiktu pārbaudi vai sniegtu pietiekamu aizsardzību. Jo īpaši dalībvalstīm nebūtu jāizvērtē starptautiskās aizsardzības pieteikums pēc būtības, ja pirmā patvēruma valsts pieteikuma iesniedzējam ir piešķirusi bēgļa statusu vai citādu pietiekamu aizsardzību un minētā valsts pieteikuma iesniedzēju uzņems atpakaļ”.

5. Direktīvas 2013/32 44. apsvērumā ir paredzēts, ka “dalībvalstīm arī nevajadzētu būt pienākumam izvērtēt starptautiskās aizsardzības pieteikumu pēc būtības, ja var pamatoti sagaidīt, ka pieteikuma iesniedzējs sakarā ar pietiekamu saikni ar kādu trešo valsti, kā to nosaka valsts tiesību akti, meklēs aizsardzību minētajā trešā valstī, un ir pamats uzskatīt, ka pieteikuma iesniedzējs tiks uzņemts vai atpakaļuzņemts minētajā valstī. Dalībvalstīm būtu šādi jārikojas tikai tad, ja minētais konkrētais pieteikuma iesniedzējs būtu drošs attiecīgajā trešā valstī. Lai novērstu pieteikuma iesniedzēju otrreizēju plūsmu, būtu jāizstrādā kopēji principi, pēc kuriem dalībvalstis novērtē vai nosaka, ka trešās valstis ir drošas”.

6. Direktīvas 2013/32 33. pants attiecas uz “nepieņemamiem pieteikumiem”. Tas ir formulēts šādi:

“1. Papildus gadījumiem, kad pieteikums netiek izskatīts saskaņā ar Regulu (ES) Nr. 604/2013, dalībvalstīm nav jāizvērtē, vai pieteikuma iesniedzējs ir tiesīgs saņemt starptautisko aizsardzību saskaņā ar Direktīvu 2011/95/ES, ja pieteikums tiek uzskatīts par nepieņemamu saskaņā ar šo pantu.

2. Dalībvalstis var uzskatīt starptautiskās aizsardzības pieteikumu par nepieņemamu tikai tad, ja:

- a) cita dalībvalsts ir piešķirusi starptautisko aizsardzību;
- b) valsts, kas nav dalībvalsts, tiek uzskatīta par pieteikuma iesniedzēja pirmo patvēruma valsti saskaņā ar 35. pantu;
- c) valsts, kas nav dalībvalsts, tiek uzskatīta par pieteikuma iesniedzējam drošu trešo valsti saskaņā ar 38. pantu;
- d) pieteikums ir turpmāks pieteikums, kurā nav ietverti jauni elementi vai konstatējumi, kas saistīti ar izvērtēšanu, vai pieteikuma iesniedzējs ir kvalificējams kā bēglis vai persona, kas ir tiesīga saņemt alternatīvo aizsardzību atbilstīgi Direktīvai 2011/95/ES, vai tādus nav iesniedzis pieteikuma iesniedzējs; vai
- e) pieteikuma iesniedzēja apgādājamaais iesniedz pieteikumu pēc tam, kad viņš saskaņā ar 7. panta 2. punktu piekrita, ka viņa lieta ir daļa no pieteikuma, kas iesniegts viņa vārdā, un nav faktu, kas saistīti ar apgādājamā situāciju un kas attaisno atsevišķu pieteikumu.”

7. Direktīvas 2013/32 35. pants attiecas uz “pirmās patvēruma valsts koncepciju”. Tajā ir paredzēts:

“Valsts var tikt uzskatīta par pirmo patvēruma valsti konkrētam pieteikuma iesniedzējam, ja:

- a) viņš minētajā valstī ir ticis atzīts par bēgli un viņš joprojām var gūt labumu no minētās aizsardzības; vai

b) viņš bauda citādu pietiekamu aizsardzību minētajā valstī, tostarp priekšrocības no neizraidīšanas principa,

ar noteikumu, ka viņš tiks atpakaļuzņemts minētajā valstī.

Piemērojot pirmās patvēruma valsts koncepciju konkrētiem pieteikuma iesniedzēja apstākļiem, dalībvalstis var ņemt vērā 38. panta 1. punktu. Pieteikuma iesniedzējam ļauj apstrīdēt pirmās patvēruma valsts koncepcijas piemērošanu viņa konkrētajiem apstākļiem.”

8. 38. pants attiecas uz “drošas trešās valsts koncepciju”. Tajā ir paredzēts:

“1. Dalībvalstis var piemērot drošas trešās valsts koncepciju tikai tad, ja kompetentās iestādes ir pārliecinātas, ka personai, kas lūdz starptautisko aizsardzību, attiecīgajā trešā valstī piemēros šādus principus:

- a) dzīvība un brīvība netiek pakļauta briesmām, pamatojoties uz rasi, reliģiju, tautību, piederību konkrētai sociālajai grupai vai politisko uzskatu dēļ;
- b) nepastāv smaga kaitējuma risks, kā definēts Direktīvā 2011/95/ES;
- c) tiek ievērots neizraidīšanas princips saskaņā ar Ženēvas konvenciju;
- d) tiek ievērots aizliegums viņu pārvietot, pārkāpjot tiesības netikt pakļautam spīdzināšanai un cietsirdīgai, necilvēcīgai vai pazemojošai attieksmei, kā noteikts starptautiskajos tiesību aktos; un
- e) pastāv iespēja pieprasīt bēgļa statusu un, ja viņš tiek atzīts par bēgli, saņemt aizsardzību saskaņā ar Ženēvas konvenciju.

2. Drošas trešās valsts koncepcijas piemērošanā ievēro noteikumus, kas noteikti valsts tiesību aktos, tostarp:

- a) noteikumus, kas pieprasa saistību starp pieteikuma iesniedzēju un attiecīgo trešo valsti, uz kā pamata minētajai personai pamatoti doties uz minēto valsti;
- b) noteikumus par metodoloģiju, ar kuras palīdzību kompetentās iestādes pārliecinās, ka drošas trešās valsts koncepcija var tikt piemērota konkrētai valstij vai konkrētam pieteikuma iesniedzējam. Šāda metodoloģija katrā konkrētā gadījumā ietver apsvērumus par valsts drošību konkrētam pieteikuma iesniedzējam un/vai valsts norādi par valstīm, kas parasti tiek uzskatītas par drošām;
- c) noteikumus saskaņā ar starptautiskajiem tiesību aktiem, kas ļauj veikt individuālu izvērtēšanu par to, vai attiecīgā trešā valsts ir droša konkrētajam pieteikuma iesniedzējam, un kas ļauj pieteikuma iesniedzējam vismaz apstrīdēt drošas trešās valsts koncepcijas piemērošanu, pamatojoties uz to, ka trešā valsts nav droša viņa konkrētajos apstākļos. Pieteikuma iesniedzējam ļauj arī apstrīdēt to, ka starp viņu un trešo valsti pastāv saistība saskaņā ar a) apakšpunktu.

[..]”

9. 46. pants attiecas uz “tiesībām uz efektīvu tiesisko aizsardzību”. Tas ir formulēts šādi:

“1. Dalībvalstis nodrošina, ka pieteikuma iesniedzējiem ir tiesības uz efektīvu tiesisko aizsardzību tiesā saistībā ar:

a) pieņemto lēmumu par to starptautiskās aizsardzības pieteikumu, tostarp lēmumu:

[..]

ii) uzskatīt pieteikumu par nepieņemamu saskaņā ar 33. panta 2. punktu;

[..]

[..]

3. Lai izpildītu 1. punkta prasības, dalībvalstis nodrošina, ka ar efektīvu tiesisko aizsardzību ir nodrošināta faktiskā un juridiskā pamatojuma pilnīga un *ex nunc* pārbaude, tostarp attiecīgā gadījumā pārbaude par starptautiskās aizsardzības nepieciešamību saskaņā ar Direktīvu 2011/95/ES, vismaz attiecībā uz pārsūdzības procedūrām pirmās instances tiesā.

[..]

10. Dalībvalstis var noteikt termiņus tiesai saskaņā ar 1. punktu, lai izvērtētu atbildīgās iestādes lēmumu.

[..]”

B. Valsts tiesības

10. Saskaņā ar *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (2007. gada Likums Nr. LXXX par patvēruma tiesībām; turpmāk tekstā – “Likums par patvēruma tiesībām”) 51. panta 2. punkta f) apakšpunktu pieteikums nav pieņemams, ja “ieteikuma iesniedzējs ir ieradies Ungārijā, šķērsojot valsti, kurā viņš nav pakļauts vajāšanai 6. panta 1. punkta izpratnē vai būtiska kaitējuma ciešanas riskam 12. panta 1. punkta izpratnē vai kurā ir garantēta pietiekama līmeņa aizsardzība”.

11. Likuma par patvēruma tiesībām 53. panta 4. punktā ir paredzēts, ka patvēruma procedūras tiesas stadija nevar ilgt vairāk par 8 dienām, ja runa ir par pieteikumiem, kuri tikuši atzīti par nepieņemamiem.

III. Fakti, tiesvedība valsts tiesā un prejudiciālie jautājumi

12. 2018. gada 19. jūlijā pieteikuma iesniedzējs pamatlietā, kurdu etniskās izcelsmes Sirijas valstspiederīgais, iesniedza starptautiskās aizsardzības pieteikumu.

13. Patvēruma jautājumos kompetentā iestāde *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Imigrācijas un patvēruma birojs, turpmāk tekstā – “Imigrācijas birojs”) atzina minēto pieteikumu par nepieņemamu un noteica, ka neizraidišanas princips pieteikuma iesniedzēja gadījumā nav piemērojams. Šis birojs pieņēma lēmumu par pieteikuma iesniedzēja atgriešanu no Eiropas Savienības teritorijas uz Serbijas Republikas teritoriju, kā arī izdeva rīkojumu par izraidišanas pasākumu minētā lēmuma izpildes mērķiem. Tas arī noteica pieteikuma iesniedzējam ieceļošanas un uzturēšanās aizliegumu uz diviem gadiem.

14. Pieteikuma iesniedzējs pārsūdzēja šo lēmumu *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Galvaspilsētas Budapeštas Administratīvo un darba lietu tiesa, Ungārija), proti, iesniedzējtiesā.

15. Pieteikuma iesniedzējs apgalvo, ka Imigrācijas biroja lēmums esot prettiesisks un tas esot jāatceļ. Viņš arī apgalvo, ka viņa pieteikums par bēgļa statusa piešķiršanu būtu jāizskata pēc būtības, jo ar Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta f) apakšpunktu, uz kura pamata Imigrācijas birojs minēto pieteikumu ir atzinis par nepieņemamu, esot pārkāptas Savienības tiesības. Tas tā esot tāpēc, ka minētā norma veidojot jaunu nepieņemamības iemeslu, kas ir balstīts uz “drošas tranzīta valsts” jēdzienu, kurš nav paredzēts Direktīvas 2013/32 33. pantā.

16. Imigrācijas birojs būtībā apgalvo, ka Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta f) apakšpunkts esot jāvērtē tā vēsturiskajā kontekstā, – likumdevējs esot vēlējis izstrādāt tiesisko regulējumu, ar kuru tostarp tiktu atrisinātas grūtības, ko rada ievērojamais pieteikumu iesniedzēju skaits.

17. Turklāt iesniedzējtiesai ir šaubas par šī astoņu dienu termiņa atbilstīgumu, kurā tai ir jāpārbauda Imigrācijas biroja lēmums, ar ko pieteikuma iesniedzēja pieteikums ir atzīts par nepieņemamu.

18. Šādos apstākļos *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Galvaspilsētas Budapeštas Administratīvo un darba lietu tiesa) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

- “1) Vai [Direktīvas 2013/32] 33. panta noteikumi par nepieņemamiem pieteikumiem var tikt interpretēti tādējādi, ka tie pieļauj dalībvalsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru patvēruma procedūras ietvaros pieteikums ir uzskatāms par nepieņemamu, ja pieteikuma iesniedzējs minētajā dalībvalstī, proti, Ungārijā, ir ieradies, šķērsojot valsti, kurā viņš nav pakļauts vajāšanai vai būtiska kaitējuma ciešanas riskam vai kurā ir garantēta pietiekama līmeņa aizsardzība?
- 2) Vai [Eiropas Savienības] Pamattiesību hartas 47. pants un [Direktīvas 2013/32] 31. pants – ņemot vērā arī Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 6. un 13. pantu – var tikt interpretēti tādējādi, ka dalībvalsts tiesiskais regulējums atbilst minētajām normām, ja tajā ir paredzēts obligāts astoņu dienu termiņš administratīvās lietas izskatīšanai tiesā, ciktāl runa ir par pieteikumiem, kas atzīti par nepieņemamiem patvēruma procedūrā?”

19. Iesniedzējtiesa ir lūgusi šim lūgumam sniegt prejudiciālu nolēmumu piemērot Tiesas Reglamenta 107. pantā paredzēto steidzamības prejudiciālā nolēmuma tiesvedību. Ar 2018. gada 19. septembra lēmumu kompetentā Tiesas palāta noraidīja šo lūgumu.

20. Pieteikuma iesniedzējs, Vācijas valdība, Francijas valdība un Ungārijas valdība, kā arī Eiropas Komisija iesniedza rakstveida apsvērumus. Visi šie lietas dalībnieki, izņemot Francijas valdību, piedalījās arī tiesas sēdē, kas notika 2019. gada 11. septembrī.

IV. Novērtējums

21. Šo secinājumu pirmajā daļā es ierosināšu, ka Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punktā ietvertais (materiālās) nepieņemamības pamatu uzskaitījums ir izsmelošs. Tā kā papildu pamats, kas attiecas uz “drošu tranzīta valsti”, nevar tikt iekļauts nedz “pirmās patvēruma valsts”, nedz “drošas trešās valsts” koncepcijās, kas jau pastāv, būšu spiests secināt, ka dalībvalstis patiešām nevar noteikt šādu papildu nepieņemamības pamatu (A).

22. Runājot par otro jautājumu, līdzīgi kā manos paralēlajos secinājumos lietā PG/*Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (lieta C-406/18, turpmāk tekstā – “lieta PG”), arī izskatāmajā lietā es ierosināšu, ka paredzētā astoņu dienu termiņa atbilstīgums ir atkarīgs no tā, vai šis termiņš ļauj garantēt pieteikuma iesniedzēja procesuālās tiesības. Valsts tiesai tas ir jāizvērtē, ņemot vērā konkrētos lietas apstākļus un tās pienākumu veikt pilnīgu un *ex nunc* pārbaudi, kā arī vispārējos apstākļus un nosacījumus, saskaņā ar kuriem tiesai ir jāpilda tiesas varas funkcijas. Ja, ņemot vērā visus šos elementus, valsts tiesa secinātu, ka attiecīgais termiņš nevar tikt ievērots, šī tiesa nedrīkst piemērot attiecīgo termiņu un tai ir jāpabeidz izskatīt lietu cik drīz vien iespējams pēc termiņa beigām (B).

A. Par pirmo jautājumu: nepieņemamības pamati

23. Saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta f) apakšpunktu, kas ieviests no 2018. gada 1. jūlija, pieteikums nav pieņemams, ja pieteikuma iesniedzējs ir ieradies Ungārijā, šķērsojot trešo valsti, kurā viņš nav pakļauts vajāšanai vai būtiska kaitējuma ciešanas riskam vai kurā “*ir garantēta pietiekama līmeņa aizsardzība*”³. Šajos secinājumos to turpmāk saukšu par “drošas tranzīta valsts” pamatu – līdzīgi apzīmējumam, ko ir izmantojusi iesniedzējtiesa, pieteikuma iesniedzējs un ieinteresētās puses.

24. Ungārijas valdība uzskata, ka šis pamats ir saderīgs ar “drošas trešās valsts” koncepciju Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punkta c) apakšpunkta un 38. panta izpratnē. Tā uzsver dalībvalstu rīcības brīvību direktīvas transponēšanā un norāda, ka agrākā valsts tiesiskā regulējuma redakcija bija ļoti pietuvināta Direktīvas 2013/32 formulējumam, kas tomēr izrādījās nepietiekams, it īpaši migrācijas krīzes laikā. Ungārijas valdība arī apgalvo, ka pašlaik spēkā esošā tiesiskā regulējuma mērķis esot liegt izvēlēties labvēlīgāko tiesu (*forum shopping*) patvēruma jomā. Šī valdība uzskata, ka patvēruma meklētājam patvēruma pieteikums esot jāiesniedz pirmajā valstī, kas viņam ir droša, nevis tajā, ko viņš uzskata par sev piemērotāko. Šis jaunais pamats atspoguļojot apstākli, ka patvēruma meklētājs nevar izvēlēties neiesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu trešajā valstī, kurā viņš nokļuvis.

25. Visas pārējās ieinteresētās puses (tāpat kā iesniedzējtiesa) norāda, ka Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punktā nav paredzēts nepieņemamības pamats, kas attiektos uz “drošu tranzīta valsti”. Tās apgalvo, ka šajā pantā ietvertais uzskaitījums esot acīmredzami izsmēlošs un dalībvalstīm neesot atļauts iekļaut tajā kādas papildu kategorijas.

26. Piekritu. Tomēr sākumā ir svarīgi precizēt, ka izskatāmajā lietā apspriestais “nepieņemamības” jēdziens Direktīvas 2013/32 33. panta izpratnē attiecas uz – kā to varētu vislabāk saukt – “materiālo”, nevis “procesuālo” nepieņemamību.

27. Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstis starptautiskās aizsardzības pieteikumu var uzskatīt par nepieņemamu (un tātad to neizskatīt pēc būtības) konkrētos apstākļos. Visi minētā punkta a)–e) apakšpunktā paredzētie gadījumi ir vērsti uz situācijām, kurās pieteikums nav jāvērtē (vai nav jāsniedz jauns tā vērtējums) pēc būtības⁴. Tomēr šāda “materiālā” nepieņemamība atšķiras no vispārējās procesuālās nepieņemamības jautājumiem, kas var rasties dažādos apstākļos. Citiem vārdiem sakot, apstāklis, ka “materiālās” nepieņemamības pamati ar Direktīvas 2013/32 palīdzību ir saskaņoti, nenozīmē, ka dalībvalstīm tiek liegts saglabāt vai ieviest noteikumus saistībā ar dažādiem *procesuālās* (ne)pieņemamības aspektiem, piemēram, tiem, kas attiecas uz piemērojamiem termiņiem un nosacījumiem prasības pieteikuma iesniegšanai, personu rīcībspēju utt.

3 Mans izcēlums.

4 Skat. iepriekš 6. punktu.

28. Pievēršoties konkrēti materiālās nepieņemamības iemesliem, man patiešām ir jāsecina, ka Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punktā šajā ziņā ir sniegts izsmeļošs uzskaitījums. Šis secinājums nepārprotami izriet ne tikai no minētās normas formulējuma (“dalībvalstis var uzskatīt starptautiskās aizsardzības pieteikumu par nepieņemamu tikai tad, ja [...]”), bet arī no direktīvas loģikas un sistēmas⁵, un arī Tiesa to nesen ir apstiprinājusi, lai gan nedaudz atšķirīgā kontekstā⁶.

29. Tādēļ vēl ir jāiztirzā jautājums par to, vai “drošas tranzīta valsts” pamats var tikt iekļauts kādā no nepieņemamības pamatiem, kas jau ir uzskaitīti Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punktā. No pieciem šajā normā paredzētajiem pamatiem šajā kontekstā, iespējams, varētu tikt piemēroti divi: “pirmā patvēruma valsts” un “droša trešā valsts”, kas attiecīgi ir definēti tālāk Direktīvas 2013/32 35. un 38. pantā.

30. Tagad es pēc kārtas izvērtēšu katru no šiem abiem iemesliem.

1. Pirmā patvēruma valsts

31. “Pirmās patvēruma valsts” koncepcija ir definēta Direktīvas 2013/32 35. pantā. Tā ir attiecināma uz diviem gadījumiem.

32. Pirmkārt, saskaņā ar Direktīvas 2013/32 35. panta a) punktu tā ir attiecināma uz valsti, kurā konkrētais pieteikuma iesniedzējs ir ticis atzīts par bēgli un joprojām var gūt labumu no minētās aizsardzības. Šī situācija, kas ir saistīta ar jau piešķirto bēgļa statusu, kurš joprojām ir pieejams pieteikuma iesniedzējam, acīmredzami nav piemērojama drošas tranzīta valsts pamatam, un, balstoties uz pieejamo informāciju, tai nav nozīmes aplūkojamā pieteikuma iesniedzēja gadījumā.

33. Otrkārt, saskaņā ar Direktīvas 2013/32 35. panta b) punktu pirmās patvēruma valsts koncepcija var attiekties uz valsti, kurā konkrētais pieteikuma iesniedzējs “bauda pietiekamu aizsardzību”, “tostarp priekšrocības no neizraidīšanas principa ar noteikumu, ka viņš tiks atpakaļuzņemts minētajā valstī”.

34. Direktīvā 2013/32 nav precizēta jēdziena “pietiekama aizsardzība” nozīme. Tomēr Tiesas spriedumā *Alheto* ir sniegtas dažas norādes šajā ziņā. Minētajā lietā Tiesa jēdzienu “pietiekama aizsardzība” Direktīvas 2013/32 35. panta b) punkta izpratnē piemēroja *UNRWA*⁷ reģistrētai palestīniešu izcelsmes pieteikuma iesniedzējai, kas bija atstājusi savu pastāvīgo dzīvesvietu Gazas joslā un devās uz Jordānijas Hašimītu Karalisti. Viņa tur uzturējās neilgu laiku⁸, tad devās uz kādu dalībvalsti un tajā iesniedza starptautiskās aizsardzības pieteikumu. *UNRWA* darbojas un ir atzīta Jordānijas teritorijā, un būtībā jautājums bija par to, vai Jordānija var tikt uzskatīta par pieteikuma iesniedzējas pirmā patvēruma valsti.

35. Šajā īpašajā kontekstā Tiesa noteica, ka var tikt uzskatīts, ka personai, kura saņem faktisku *UNRWA* aizsardzību un palīdzību, tiek nodrošināta “pietiekama aizsardzība” Direktīvas 2013/32 35. panta b) punkta izpratnē, ja konkrētā valsts “apņemas uzņemt atpakaļ ieinteresēto personu pēc tam, kad šī persona ir atstājusi tās teritoriju, lai lūgtu starptautisko aizsardzību Savienībā”, un ja tā “atzīst šo *UNRWA* aizsardzību un palīdzību un ievēro neizraidīšanas principu, kas tādējādi ieinteresētajai personai atļauj uzturēties tās teritorijā droši, cienīgos dzīves apstākļos un tik ilgi, cik tas ir nepieciešams risku dēļ, kas radušies pastāvīgās dzīvesvietas teritorijā”⁹.

5 No sistēmiska skatpunkta, kā tas ir apstiprināts Direktīvas 2013/32 43. apsvērumā, “dalībvalstīm būtu jāizskata visi pieteikumi pēc būtības [...]”, un tas savukārt nozīmē, ka gadījumi, kad ir iespējams neievērot šo pienākumu, ir jāizskata par izņēmumiem un jāinterpretē šauri.

6 Spriedums, 2019. gada 19. marts, *Ibrahim* u.c. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 un C-438/17, EU:C:2019:219, 76. punkts).

7 Apvienoto Nāciju Organizācijas Palīdzības un darba aģentūra Palestīnas bēgļiem Tuvajos Austrumos.

8 23 dienas. Skat. ģenerāladvokāta P. Mengoci [*P. Mengozzi*] secinājumus lietā *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, 85. punkts).

9 Spriedums, 2018. gada 25. jūlijs, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 143. punkts).

36. Līdz ar to, tāpat kā Direktīvas 2013/32 35. panta a) punktā minētā situācija, arī šā panta b) punktā paredzētā situācija ir balstīta uz pieņēmumu, ka konkrētajam pieteikuma iesniedzējam *jau* ir piemērota noteikta aizsardzība, kas viņam joprojām var tikt padarīta pieejama¹⁰.

37. Šo nedaudz “retrospektīvo” dimensiju attiecībā uz jau sniegto (un joprojām pieejamo) starptautisko aizsardzību pieteikuma iesniedzējam 35. panta b) punkta izpratnē apstiprina arī normas nosaukums (*pirmā patvēruma valsts*) un šajā ziņā Direktīvas 2013/32 43. apsvērumā sniegtie paskaidrojumi.

38. Šie elementi skaidri norāda, ka “pirmās patvēruma valsts” koncepcija atbilstoši Direktīvas 2013/32 35. panta b) punktam ir vērsta uz kaut ko pavisam atšķirīgu nekā jēdziens “droša tranzīta valsts”.

39. Pirmkārt, ir taisnība, ka diezgan vispārīgais jēdziens “pietiekama aizsardzība”, kas ir viens no “pirmās patvēruma valsts” koncepcijas noteicošajiem elementiem atbilstoši Direktīvas 2013/32 35. panta b) punktam, ir minēts arī jēdziena “droša tranzīta valsts” definīcijā atbilstoši attiecīgajai valsts tiesību normai. Tomēr Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta f) apakšpunktā nav skaidri paredzēta prasība garantēt neizraidīšanas principa ievērošanu attiecīgajā trešajā valstī.

40. Otrkārt un vēl svarīgāk, man ir grūti iedomāties, kā ar vienkāršu valsts šķērsošanas tranzītā faktu pieteikuma iesniedzējam tiktu piešķirta jebkāda efektīva aizsardzība, uz ko viņš varētu no jauna pamatoties tad, kad (un ja) [viņš] tiktu atpakaļuzņemts. Vienkārša iespēja, ka šis pieteikuma iesniedzējs varētu iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu šajā valstī, ievērojami atšķiras no jau piešķirtās un joprojām pieejamās aizsardzības, kas ir raksturīga pirmās patvēruma valsts koncepcijai.

41. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, es secinu, ka jēdziens “droša tranzīta valsts” nevar tikt uzskatīts par tādu, kas ietilpst vai atbilst “pirmās patvēruma valsts” koncepcijai Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punkta b) apakšpunkta un 35. panta izpratnē.

2. Droša trešā valsts

42. “Drošas trešās valsts” koncepcijas piemērošana Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punkta c) apakšpunkta un 38. panta izpratnē ir atkarīga no trīs vispārīgajām nosacījumu kategorijām, kas būtībā var tikt kvalificētas kā *principi*, *noteikumi* un *garantijas*.

43. Pirmkārt, atbilstoši Direktīvas 2013/32 38. panta 1. punkta a)–e) apakšpunktam dalībvalstīm ir jāpārlicinās, ka attiecībā uz konkrēto pieteikuma iesniedzēju tiks ievēroti skaidri noteiktie *principi*. Tie paredz, ka dzīvība un brīvība netiek pakļauta briesmām, pamatojoties uz rasi, reliģiju, tautību, piederību konkrētai sociālajai grupai vai politisko uzskatu dēļ, ka nepastāv smaga kaitējuma risks, kā definēts Direktīvā 2011/95/ES¹¹, ka tiek ievērots neizraidīšanas princips saskaņā ar Ženēvas konvenciju¹², ka tiek ievērots aizliegums viņu pārvietot, pārkāpjot tiesības netikt pakļautam spīdzināšanai un cietsirdīgai, necilvēcīgai vai pazemojošai attieksmei, kā noteikts starptautiskajos tiesību aktos, un ka pastāv iespēja pieprasīt bēgļa statusu un, ja viņš tiek atzīts par bēgli, saņemt aizsardzību saskaņā ar Ženēvas konvenciju.

¹⁰ Skat. arī ģenerāladvokāta P. Mengoci secinājumus lietā *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, 84. punkts).

¹¹ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu un par piešķirtās aizsardzības saturu (OV 2011, L 337, 9. lpp.).

¹² Konvencija par bēgļa statusu, kas parakstīta Ženēvā 1951. gada 28. jūlijā (*Recueil des traités des Nations unies*, 189. sēj., 137. lpp., Nr. 2545 (1954)) un ir stājusies spēkā 1954. gada 22. aprīlī; papildināta un grozīta ar 1967. gada 31. janvārī Ņujorkā noslēgto Protokolu par bēgļa statusu, kas stāties spēkā 1967. gada 4. oktobrī, (turpmāk tekstā – “Ženēvas konvencija”).

44. Otrkārt, dalībvalstīm ir jāparedz *noteikumi*, kuros atbilstoši 38. panta 2. punkta a) apakšpunktam ir jānosaka, ka ir jābūt *saistībai starp pieteikuma iesniedzēju un attiecīgo trešo valsti, uz kā pamata minētajai personai [ir] pamatoti doties uz minēto valsti*. Saskaņā ar Direktīvas 2013/32 38. panta 2. punkta b) apakšpunktu šajos noteikumos ir jāprecizē arī metodoloģija, ar kuras palīdzību kompetentās iestādes pārliecinās, ka drošas trešās valsts koncepcija var tikt piemērota konkrētai valstij vai konkrētam pieteikuma iesniedzējam. Visbeidzot atbilstoši 38. panta 2. punkta c) apakšpunktam ir jāparedz *noteikumi*, kas atbilst starptautiskajiem tiesību aktiem un kas ļauj individuāli izvērtēt, vai attiecīgā trešā valsts ir droša konkrētajam pieteikuma iesniedzējam.

45. Treškārt, runājot par *garantijām*, 38. panta 2. punkta c) apakšpunktā ir paredzēts, ka noteikumiem ir jāļauj pieteikuma iesniedzējam “vismaz” apstrīdēt drošas trešās valsts koncepcijas piemērošanu, pamatojoties uz to, ka trešā valsts nav droša viņa konkrētajos apstākļos. Pieteikuma iesniedzējam ir jāļauj arī apstrīdēt, ka starp viņu un trešo valsti pastāv saistība. Turklāt saskaņā ar 38. panta 3. punktu, ja dalībvalsts pieņem lēmumu, kas balstīts vienīgi uz drošas trešās valsts koncepciju, tai ir jāinformē par to pieteikuma iesniedzējs un jāizsniedz viņam dokuments, informējot trešās valsts iestādes minētās valsts valodā, ka pieteikums nav ticis izskatīts pēc būtības. Visbeidzot saskaņā ar 38. panta 4. punktu, ja trešā valsts neļauj pieteikuma iesniedzējam ieceļot tās teritorijā, dalībvalstīm ir jānodrošina, lai piekļuve procedūrai tiktu sniegta saskaņā ar Direktīvas 2013/32 II nodaļā izklāstītajiem pamatprincipiem un garantijām.

46. Tiesas sēdē tika diskutēts par to, vai konkrētas valsts šķērsošana tranzītā varētu tikt uzskatīta par “saistību starp pieteikuma iesniedzēju un attiecīgo trešo valsti, uz kā pamata minētajai personai [ir] pamatoti doties uz minēto valsti”, 38. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē.

47. Man tā nešķiet.

48. Es atzīstu, ka Direktīvas 2013/32 38. panta 2. punkta a) apakšpunkta tekstā nav ietvertas plašas norādes par jēdziena “saistība starp pieteikuma iesniedzēju un attiecīgo trešo valsti, uz kā pamata minētajai personai [ir] pamatoti doties uz minēto valsti”, nozīmi. 44. apsvērumā ir atsauce uz definīciju, kas ir jānosaka valsts tiesību aktos.

49. Tomēr, izvērtējot šī jēdziena “saistība” tiešo kontekstu, es norādu, ka Direktīvas 2013/32 38. panta 2. punkta a) un b) apakšpunktā ir paredzēts pienākums dalībvalstīm pieņemt noteikumus par to, ka šādai saistībai ir jāpastāv, kā arī noteikt metodoloģiju, lai novērtētu konkrētā pieteikuma iesniedzēja situāciju. Ja vienkārša valsts šķērsošana tranzītā būtu pietiekama, lai noteiktu šādu saistību, kāpēc būtu jāizstrādā prasības attiecībā uz principiem, noteikumiem vai garantijām?

50. Attiecībā uz 38. panta 2. punkta a) apakšpunkta plašāko kontekstu norādu, ka “drošas trešās valsts” koncepcija ir viena no trīs valstu kategorijām (kopā ar “cita dalībvalsts” un “pirmā patvēruma valsts”), uz kurām izskatīšanai var tikt novirzīts pieteikuma iesniedzēja starptautiskās aizsardzības pieteikums. Citiem vārdiem sakot, šīs koncepcijas dalībvalstu iestādēm, kas saņēmušas starptautiskās aizsardzības pieteikumu, ļauj nodot citai valstij atbildību par pieteikuma iesniedzēja starptautiskās aizsardzības nepieciešamības novērtējumu.

51. Pirmkārt, tas ir izņēmums no vispārējā noteikuma, saskaņā ar kuru principā ir jāizskata visi pieteikumi¹³. Tāpat kā jebkurš izņēmums, tas ir jāinterpretē šauri¹⁴.

¹³ Skat. šo secinājumu 5. zemsvītras piezīmi.

¹⁴ Skat. arī ģenerālvadvokāta P. Mengoci secinājumus lietā *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, 78. punkts) par Direktīvas 2013/32 tiesisko priekštecī.

52. Otrkārt, trīs valstu kategorijas nenozīmē *jebkuras citas* valstis, bet gan valstis, kas piedāvā konkrētas garantijas, kuru esamība vai nu tiek prezumēta (attiecībā uz dalībvalstīm)¹⁵, vai pārbaudīta saskaņā ar paredzētajiem noteikumiem. Ņemot vērā diezgan detalizēto procesuālo režīmu, kas ir ieviests ar Direktīvas 2013/32 38. panta 2. punktu, uzskatu, ka, ja likumdevējs saistību, kas ir “drošas trešās valsts” koncepcijas galvenais elements, būtu vēlējies definēt, atsaucoties tikai uz tranzītu, šāds nodoms būtu skaidri noteikts. Tātad, ja tas tā būtu, šobrīd spēkā esošais detalizētais procesuālais režīms būtu pilnīgi lieks.

53. Treškārt, 38. panta 2. punkta c) apakšpunkta pēdējā teikumā ir paredzēts, ka pieteikuma iesniedzējam ir jāļauj “apstrīdēt to, ka starp viņu un trešo valsti pastāv saistība”. Ja šīm tiesībām būtu kāda nozīme, attiecīgajai saistībai vajadzētu būt kaut kam vairāk nekā tikai šķērsošanas faktam, jo pretējā gadījumā diskusija, visticamāk, būtu tikai par to, kāds šķērsošanas veids ir izšķirošais – ar kājām, automašīnu, autobusu vai lidmašīnu, kā arī, piemēram, par to, vai 20 minūšu ilga uzturēšanās, kuras laikā potenciālais pieteikuma iesniedzējs būtu varējis vērsties pie attiecīgās valsts amatpersonām, ir pietiekama, lai izveidotu attiecīgo saistību.

54. Ir vēl viens Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta f) apakšpunktā paredzētās “drošas tranzīta valsts” koncepcijas aspekts, proti, prasība par “pietiekamu aizsardzību”.

55. Kā jau minēts, atšķirībā no pirmās patvēruma valsts un drošas trešās valsts koncepcijām Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta f) apakšpunktā nav skaidri noteikts, ka “drošām tranzīta valstīm” ir jāgarantē neizraidišanas princips, kura ievērošana ir paredzēta Ženēvas konvencijā un līdz ar to, loģiski, – arī Savienības tiesībās¹⁶.

56. Tādēļ drošas tranzīta valsts pamats, kā tas ir definēts attiecīgajā valsts tiesību aktā, pazemina piemērojamos standartus divos aspektos: attiecībā uz tās saistības stiprumu, kādai ir jābūt starp pieteikuma iesniedzēju un attiecīgo trešo valsti, un aizsardzības līmeni, kāds šai valstij ir jāsniedz. Uzskatu, ka abu minēto iemeslu dēļ Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta f) apakšpunktā paredzētais drošas tranzīta valsts pamats nevar tikt uzskatīts par tādu, kas atbilst Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punktā minētajai “drošas trešās valsts” koncepcijai.

57. Šo secinājumu neietekmē fakts, ka Eiropas Komisijas nesenajā priekšlikuma patvēruma procedūras regulai¹⁷, lai aizstātu Direktīvu 2013/32, 45. panta 3. punkta a) apakšpunkta projektā par drošas trešās valsts koncepciju ir ierosināts, ka “atbildīgā iestāde uzskata trešo valsti par drošu trešo valsti konkrētam pieteikuma iesniedzējam pēc individuālas pieteikuma izskatīšanas vienīgi tad, ja tā pārliecinās par trešās valsts drošību konkrētajam pieteikuma iesniedzējam saskaņā ar 1. punktā noteiktajiem kritērijiem un ja tā ir konstatējusi, ka: a) pastāv saistība starp pieteikuma iesniedzēju un konkrēto trešo valsti, uz kā pamata minētajai personai būtu pamatoti doties uz minēto valsti, *tostarp tāpēc, ka pieteikuma iesniedzējs ir devies tranzītā caur minēto trešo valsti, kura atrodas ģeogrāfiski tuvu pieteikuma iesniedzēja izcelsmes valstij [..]*”¹⁸.

58. Pirmkārt, šis teksts ir tiesību akta priekšlikums. Tas (vēl) nav saistošs Savienības tiesību akts.

59. Otrkārt, ņemot vērā teksta projekta saturu par drošas trešās valsts koncepciju, iesniegtais priekšlikums diez vai varētu tikt uzskatīts par šajā jomā šobrīd spēkā esošā tiesību akta skaidrojumu vai kodifikāciju. Drīzāk – un Komisija to tiesas sēdē atzina –, ja šis priekšlikums tiktu pieņemts, tas nozīmētu ievērojamas izmaiņas tiesiskajā regulējumā.

15 Spriedums, 2019. gada 19. marts, *Ibrahim* u.c. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 un C-438/17, EU:C:2019:219, 85. punkts un tajā minētā judikatūra).

16 Ženēvas konvencijas 33. pants. Skat. LESD 78. panta 1. punktu un Direktīvas 2011/95 21. pantu.

17 Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko izveido kopīgu procedūru starptautiskajai aizsardzībai Savienībā un atceļ Direktīvu 2013/32/ES (COM(2016) 467).

18 Mans izcēlums.

60. Treškārt, apstāklis, ka priekšlikuma redakcijā ir ierosinātas būtiskas izmaiņas, kas nav tikai spēkā esošās koncepcijas precizēšana, šķiet, ir atbalsojies likumdošanas procesā, kurā tika paustas šaubas par to, vai Komisijas priekšlikums atbilst vispārējai loģikai, kas ir drošas trešās valsts koncepcijas pamatā.

61. Šajā ziņā jāatzīmē, ka attiecīgā Eiropas Parlamenta komiteja ierosināja iepriekš minētā projekta tekstā izdarīt šādus grozījumus: “a) pastāv pietiekama saistība starp pieteikuma iesniedzēju un konkrēto trešo valsti, uz kā pamata minētajai personai būtu pamatoti doties uz minēto valsti; tas nozīmē, ka persona ir dzīvojusi vai uzturējusies agrāk minētajā valstī, kurā, ņemot vērā dzīvošanas vai uzturēšanās ilgumu, var pamatoti sagaidīt, ka pieteikuma iesniedzējs varētu lūgt aizsardzību, un pastāv iemesli uzskatīt, ka pieteikuma iesniedzēju šajā valstī uzņems atkārtoti; [...]”¹⁹.

62. Tāpat arī Apvienoto Nāciju Organizācijas Augstais komisārs bēgļu jautājumos (turpmāk tekstā – “*UNHCR*”) uzskata, ka jēdziens “droša trešā valsts” nav jādefinē tā, kā Komisija ierosinājusi minētajā priekšlikumā²⁰. *UNHCR* atzīst, ka, kaut gan “starptautiskajās tiesībās nav prasīts, lai pastāvētu nozīmīga saikne vai saistība, *UNHCR* ir konsekventi aizstāvējis šādas nozīmīgas saistības esamības nepieciešamību, lai persona pamatoti un ilgtspējīgi varētu meklēt patvērumu citā valstī”²¹. Tas arī ierosina, ka, “ņemot vērā jebkuras uzturēšanās ilgumu un veidu, kā arī saistības, kuru pamatā ir ģimenes vai cita veida ciešas saites, palielinās atgriešanas vai pārvietošanas pamatotība gan no indivīda, gan no trešās valsts skatpunkta. Tādējādi tiek mazināts neregulāras tālākas pārvietošanās risks, novērstas tā sauktās “orbit” [riņķošanas] situācijas, kā arī veicināta starptautiskā sadarbība un atbildības sadale”²².

63. Nostāja par to, ka šāda saikne varētu tikt konstatēta, ja pastāv zināmas konkrētam pieteikuma iesniedzējam raksturīgas saites, kas noteikti ir vairāk nekā tikai tranzīts, ir atspoguļota arī iepriekšējās nostājas, ko *UNCHR* ir pieņēmis šajā jautājumā²³.

64. Šis Tiesas uzdevums nav sniegt atzinumus par tiesību aktu projektiem. Tomēr, ja drošas trešās valsts koncepcijai ir jābūt patstāvīgai nozīmei, tās interpretācija nedrīkst izraisīt gandrīz automātisku pieteikuma iesniedzēju izraidīšanu uz tām valstīm, no kurām tie ieceļojuši, tādējādi radot domino efektu, kad attiecīgais pieteikums nekad un nekur netiktu izskatīts pēc būtības²⁴.

65. Tāpēc, ņemot vērā iepriekš minēto, mans pirmais starpsecinājums ir tāds, ka Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punkts nepieļauj dalībvalsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru pieteikums ir uzskatāms par nepieņemamu, ja pieteikuma iesniedzējs ir ieradies minētajā dalībvalstī, šķērsojot trešo valsti, kurā viņš nav pakļauts vajāšanai vai būtiska kaitējuma ciešanas riskam vai kurā ir garantēta pietiekama līmeņa aizsardzība.

19 2018. gada 22. maija Ziņojums par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko izveido kopīgu procedūru starptautiskajai aizsardzībai Savienībā un atceļ Direktīvu 2013/32/ES, Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja, (COM(2016) 467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)).

20 *UNHCR* komentāri par Eiropas Komisijas priekšlikumu patvēruma procedūru regulai (COM(2016) 467), 2019. gada aprīlis. Kā Tiesa ir norādījusi Direktīvas 2011/95 kontekstā, “dokumenti, kurus izdevis [*UNHCR*], ņemot vērā lomu, kāda *UNHCR* ir uzticēta ar Ženēvas konvenciju, piemīt īpaša nozīme”. Spriedums, 2019. gada 23. maijs, *Bilali* (C-720/17, EU:C:2019:448, 57. punkts un tajā minētā judikatūra). Skat. arī spriedumu, 2013. gada 30. maijs, *Halaf* (C-528/11, EU:C:2013:342, 44. punkts un tajā minētā judikatūra).

21 *UNHCR* komentāri par Eiropas Komisijas priekšlikumu patvēruma procedūru regulai (COM(2016) 467), 2019. gada aprīlis, 42. lpp.

22 Turpat.

23 Skat., piemēram, *UNCHR* dokumentus “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”, 2018. gada aprīlis, un “Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers”, 2013. gada maijs.

24 Skat. arī Direktīvas 2013/32 44. apsvērumu, kas vērsts pret pieteikuma iesniedzēju otrreizēju plūsmu (gadījumi, kad starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēji dodas prom no valsts, kurā viņi ieradusies vispirms, lai saņemtu aizsardzību citā valstī).

B. Par otro jautājumu: astoņu dienu termiņa atbilstīgums

66. Ar otro jautājumu iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai Direktīvas 2013/32 46. panta 3. punkts, skatot to kopsakarā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – “Harta”) 47. pantu²⁵, nepieļauj tiesisko regulējumu, ar ko ir noteikts obligātais astoņu dienu termiņš, kurā tiesai būtu jāpabeidz tāda administratīvā lēmuma pārbaude, ar kuru starptautiskās aizsardzības pieteikums ir atzīts par nepieņemamu.

67. Jautājumu par termiņiem, kas piemērojami pārbaudei tiesā starptautiskās aizsardzības jomā, esmu vispārīgi izvērtējis savos paralēlajos secinājumos lietā PG, kas sniegti tajā pašā dienā kā šie secinājumi. Manuprāt, tajos formulētie priekšlikumi saistībā ar 60 dienu termiņu, kāds noteikts starptautiskās aizsardzības jautājumos pieņemto lēmumu pārbaudei pēc būtības, vienlīdz un daudzos gadījumos pat *a fortiori* ir attiecināmi uz 8 dienu termiņu, kāds paredzēts lēmumu par nepieņemamību izvērtēšanai.

68. Tādēļ šajos secinājumos es pievērsīšos tikai tiem elementiem, kas izskatāmo lietu *atšķir* no lietas PG, savukārt pārējo aspektu ziņā atsauksos uz secinājumos lietā PG sniegto analīzi. It īpaši uzsveršu, ka pat īpašas un paātrinātās procedūras ietvaros pieņemts lēmums, ar kuru tiek piemērots kāds no nepieņemamības pamatiem, nedrīkst novest pie “pazemināta” pārbaudes standarta (1). Minētais apstāklis, kopā ar strukturāliem apsvērumiem, kas ir līdzīgi secinājumos lietā PG paustajiem, man liek secināt, ka gadījumā, ja iesniedzējtiesa konstatētu, ka pamatlietā astoņu dienu termiņā nevar tikt veikta pilnīga un *ex nunc* pārbaude, vienlaikus garantējot pieteikuma iesniedzējam viņam it īpaši no Direktīvas 2013/32 izrietošās tiesības, šī tiesa nedrīkst piemērot attiecīgo valsts tiesību normu un tai jāpabeidz lietas izskatīšana cik drīz vien iespējams pēc termiņa beigām (2).

1. Pārbaudes, kas attiecas uz nepieņemamības pamatiem, īpašās (ierobežotās) iezīmes

69. Savā rīkojumā par prejudiciālu jautājumu uzdošanu valsts tiesa norāda, ka daudzos gadījumos astoņu dienu termiņš nevar tikt ievērots vai arī tas var tikt ievērots tikai ar lielām grūtībām. Tas neļaujot tiesai izvērtēt apstākļus atbilstoši noteiktajam standartam. Tādējādi tas novedot pie prasības veikt visaptverošu pārbaudi pārkāpuma. Attiecīgajā termiņā īpaši sarežģīti esot pabeigt procedūru saistībā ar pieteikumiem, kas ir atzīti par nepieņemamiem, jo pierādīšanas pienākums gulstas gandrīz vienīgi uz pieteikuma iesniedzējiem, kas jau ir neaizsargātā situācijā. Iesniedzējtiesa arī uzsver, ka tās lēmums nav pārsūdzams.

70. Savos rakstveida apsvērumos lietas dalībnieki ir pauduši atšķirīgus viedokļus par astoņu dienu termiņa atbilstīgumu.

71. Pieteikuma iesniedzējs piekrīt iesniedzējtiesai, ka attiecīgo termiņu praksē nav iespējams ievērot. Viņš norāda, ka pieteikums pamatlietā tika izskatīts saskaņā ar īpašiem noteikumiem, kas piemērojami krīzes situācijā, un ka citi procedūras aspekti apgrūtina pieteikuma iesniedzēja tiesību īstenošanu. Viņš norāda uz 3 dienu termiņu pārsūdzības iesniegšanai un apstākli, ka praksē nav iespējams vienoties par uzklausišanu pie tiesneša, jo tai ir jānotiek tranzīta zonā, izmantojot telesakaru līdzekļus, kuru nav tiesneša rīcībā. Pieteikuma iesniedzējs arī uzsver, ka pārsūdzībai par administratīvajiem lēmumiem nav apturošas iedarbības, ja vien par to netiek iesniegts pieteikums, savukārt to ir grūti izdarīt bez juristu palīdzības. Viņš arī norāda, ka pieteikuma iesniedzējam ir jādod pietiekams laiks, lai iesniegtu faktus, kā arī atzīmē apstākli, ka attiecībā uz dažām valodām visā valstī var būt pieejams tikai viens tulks.

²⁵ Tiesa savā otrajā jautājumā atsaucas uz Direktīvas 2013/32 31. pantu, kā arī Eiropas Cilvēktiesību [un pamatbrīvību aizsardzības] konvencijas (turpmāk tekstā – “ECPAK”) 6. un 13. pantu. Tomēr, ņemot vērā lietas apstākļus (tiesā izskatāmo lietu), kā arī to, ka Savienība nav ECPAK dalībniece, es saprotu, ka šis jautājums attiecas uz Direktīvas 2013/32 46. pantu (skar tiesas veiktu pārbaudi), nevis tās 31. pantu (skar pieteikumu izskatīšanu administratīvā līmenī), kā arī uz Hartas 47. pantu, lasot to – saskaņā ar 52. panta 3. punktu – attiecīgo ECPAK normu un Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk tekstā – “ECT”) judikatūras gaismā.

Viņš arī norāda, ka tiesai ir jāpārliciecinās par to, ka negatīvais lēmums un pieteikuma iesniedzēja izraidīšana nerada ECPAK 3. panta pārkāpumu. Viņš secina, ka, lai arī attiecīgais termiņš pats par sevi nav nesaderīgs ar prasību par efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, nesaderība izriet no apstākļa, ka tas nevar tikt pagarināts.

72. Ungārijas valdība uzskata, ka, nepastāvot kopējiem noteikumiem, piemērojamie termiņi ir jānosaka dalībvalstīm saskaņā ar procesuālās autonomijas principu. Vispārējais mērķis esot ātri izskatīt pieteikumus. Turklāt, izskatot ātri tādas lietas kā izskatāmā lieta, tiesas varot vairāk pievērsties lietām, kas tiek izskatītas pēc būtības. Valdība uzskata, ka attiecīgais termiņš ir pietiekams, jo, lemjot par pieteikuma pieņemamību, netiek izvērtēta tās būtība un arī izskatāmie jautājumi nav saistīti ar apjomīgu pierādījumu iesniegšanu.

73. Komisija norāda, ka, tā kā Direktīvā 2013/32 nav nekādu kopēju noteikumu par termiņiem, šis jautājums ietilpst dalībvalstu procesuālajā autonomijā. Šajā kontekstā tā uzskata, ka nav ievērota efektivitātes prasība, jo attiecīgais termiņš neļauj ņemt vērā individuālos apstākļus. Komisija konkrētāk atsauca uz 55. panta projektu, kas ietverts tās priekšlikumā regulai, ar kuru paredzēts aizstāt pašreizējo Direktīvu 2013/32²⁶ un kurā tā ierosina tādas situācijās kā pamatlietā aplūkotā piemērot divu mēnešu termiņu, kas var tikt pagarināts vēl uz trīs mēnešiem. Ņemot vērā šo priekšlikumu, Komisija uzskata, ka astoņu dienu termiņš nav pietiekams.

74. Pirmkārt, šķiet, ka 8 dienu termiņa procesuālais raksturs ir tāds pats kā secinājumos lietā PG minētajam 60 dienu termiņam²⁷.

75. Otrkārt, attiecīgais termiņš ir atšķirīgs, kā arī ievērojami isāks par secinājumos lietā PG aplūkoto 60 dienu termiņu. Šī atšķirība, neatkarīgi no konkrētā ilguma, pati par sevi nav problemātiska. Līdzīgā kontekstā Tiesa ir atzinusi, ka dalībvalstis var paredzēt dažādus termiņus, kādos pieteikuma iesniedzējs var iesniegt pārsūdzību, atkarībā no tā, vai konkrētā veida lēmums ir pieņemts parastajā vai paātrinātajā procedūrā²⁸.

76. Šis apsvērums *mutatis mutandis* var tikt attiecināts uz atšķirībām, kādas var būt starp termiņiem, kādos tiesai ir jāveic lietas izskatīšana, atkarībā no tā, vai tiesa pārbauda vērtējumu, ko administratīvā iestāde veikusi pēc būtības, vai arī tikai attiecībā uz nepieņemamības pamatiem. Patiešām, ne visi gadījumi ir vienādi.

77. Treškārt un, iespējams, vissvarīgāk izskatāmās lietas kontekstā, Tiesa ir atzinusi, ka, nosakot nepieņemamības pamatus, likumdevējs ir paredzējis “atvieglot atbildīgās dalībvalsts pienākumu izskatīt starptautiskās aizsardzības pieteikumu”²⁹. Tāpat Tiesa ir noteikusi, ka “[..] pilnīgai un *ex nunc* pārbaudei, kas ir jāveic tiesai [saskaņā ar Direktīvas 2013/32 46. panta 3. punktu], obligāti nav jāattiecas uz starptautiskās aizsardzības nepieciešamības pārbaudi pēc būtības un ka tāpat tā var attiekties uz starptautiskās aizsardzības pieteikuma pieņemamību, ja valsts tiesības to atļauj, piemērojot Direktīvas 2013/32 33. panta 2. punktu”³⁰.

78. Tomēr viena lieta ir piekrist, ka administratīvā lēmuma pārbaude varētu neietvert pilnīgu pārbaudi pēc būtības, ja pārsūdzība attiecas uz specifisku pieteikuma pieņemamības jautājumu. Pavisam cita lieta ir ierosināt, ka šādā gadījumā Direktīvā 2013/32 paredzētās pārbaudes standarts un pieteikuma iesniedzēju procesuālās tiesības vairs nav piemērojamas.

26 COM(2016) 467. Šobrīd tiek izskatīts [likumdošanas] procedūrā 2016/0224(COD).

27 Skat. papildu precizējumus manos secinājumos lietā PG, 43.–47. punkts.

28 Tiesa ir atzinusi, ka varētu būt nodoms nodrošināt nepieņemamo patvēruma pieteikumu ātrāku izskatīšanu, lai “efektīvāk ļautu izskatīt pieteikumus, kurus iesniegušas personas, kurām ir pamats iegūt bēgļa statusu”. Spriedums, 2011. gada 28. jūlijs, *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:524, 65. un 66. punkts).

29 Spriedums, 2016. gada 17. marts, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 43. punkts).

30 Spriedums, 2018. gada 25. jūlijs, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 115. punkts).

79. Tādējādi, ja runa ir par tiesībām uz lietas pārbaudi tiesā minētās direktīvas 46. panta izpratnē, pieteikuma iesniedzējiem principā ir tādas pašas tiesības neatkarīgi no tā, vai tiek pārbaudīta viņu pieteikuma pieņemamība vai būtība³¹. Ievērojot Direktīvas 2013/32 īpašos noteikumus, mainās vienīgi pārbaudes priekšmets, nevis šīs pārbaudes kvalitāte.

2. Uz tiesībām vērsta pieeja termiņa atbilstīguma novērtējumā

80. Saskaņā ar ierosinājumu manos secinājumos lietā PG³² astoņu dienu termiņš ir jāizvērtē uz pārbaudi attiecināmā standarta un to īpašo procesuālo tiesību kontekstā, kurām ir jābūt pieteikuma iesniedzējiem saskaņā ar Savienības tiesībām.

81. Šīs lietas apstākļos pieteikuma iesniedzējs ierosina, ka attiecīgais termiņš ir jāvērtē visas procedūras kontekstā. Viņš īpaši uzsver 3 dienu termiņu, kurā pieteikuma iesniedzējiem ir jāiesniedz pārsūdzība tiesā, atrodoties tranzīta zonā. Viņaprāt, šis papildu apstāklis vēl vairāk ierobežo iespēju saņemt juridisko palīdzību vai tikt personiski uzklaustam pie tiesneša, kas praksē nekad nenotiek, jo tiesām nav vajadzīgo saziņas līdzekļu.

82. Lai gan šie elementi ir jāizvērtē iesniedzējtiesai, ir skaidrs, ka šādi nosacījumi, saskaņā ar kuriem uz pieteikuma iesniedzēja lietu ir attiecināms nevis tikai viens, bet gan acīmredzami virkne stingru termiņu, noteikti ietekmē pārsūdzības kvalitāti. Tas savukārt ietekmē tiesas darbu³³, kurai tomēr ir pienākums veikt pilnīgu un *ex nunc* pārbaudi³⁴.

83. Turklāt pieteikuma iesniedzējiem ir jābūt iespējai apstrīdēt “pirmās patvēruma valsts” vai “drošas trešās valsts” koncepcijas piemērošanu viņu konkrētajiem apstākļiem³⁵, un tas nozīmē, ka šo koncepciju piemērošana vienmēr ir jāvērtē katrā konkrētajā gadījumā, ņemot vērā pieteikuma iesniedzēja īpašo situāciju.

84. Ceturtkārt un visbeidzot, šajā lietā iesniedzējtiesa nenorāda, vai attiecīgā termiņa dēļ ir pārkāptas kādas no tiesībām, it īpaši tās, kas garantētas ar Direktīvas 2013/32 12. panta 1. punkta b)–e) apakšpunktu, lasot to kopā ar 12. panta 2. punktu, vai šīs pašas direktīvas 20., 22., 24. vai 25. pantu³⁶.

85. Tādēļ, ņemot vērā visus šos elementus, manis ierosinātā atbilde uz otro prejudiciālo jautājumu izskatāmajā lietā ir līdzīga tai, kas sniegta secinājumos lietā PG, – ja, ņemot vērā šos elementus, valsts tiesa konstatē, ka prasīto pārbaudi nav iespējams veikt noteiktajā termiņā, vienlaikus ievērojot Savienības tiesībās garantētās pieteikuma iesniedzēja tiesības, šī tiesa nedrīkst piemērot attiecīgo valsts tiesību normu un tai ir jāpabeidz izskatīt lietu cik drīz vien iespējams pēc termiņa beigām³⁷.

31 Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2018. gada 25. jūlijs, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 115. punkts).

32 Skat. minēto secinājumu 59.–63. punktu.

33 Šajā nozīmē skat. ECT spriedumu, 2012. gada 2. februāris, I.M. pret Franciju, (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, 155. punkts).

34 Skat. spriedumu, 2018. gada 25. jūlijs, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, 115. punkts).

35 Attiecībā uz “pirmās patvēruma valsts” koncepciju Direktīvas 2013/32 35. panta pēdējā teikumā ir noteikts, ka “ieteikuma iesniedzējam ļauj apstrīdēt pirmās patvēruma valsts koncepcijas piemērošanu viņa konkrētajiem apstākļiem”. Attiecībā uz “drošas trešās valsts” koncepciju atbilstoši Direktīvas 2013/32 38. panta 2. punkta c) apakšpunktam dalībvalstīm ir jānosaka noteikumi “saskaņā ar starptautiskajiem tiesību aktiem, kas ļauj veikt individuālu izvērtēšanu par to, vai attiecīgā trešā valsts ir droša konkrētajam pieteikuma iesniedzējam, un kas ļauj pieteikuma iesniedzējam vismaz apstrīdēt drošas trešās valsts koncepcijas piemērošanu, pamatojoties uz to, ka trešā valsts nav droša viņa konkrētajos apstākļos. Pieteikuma iesniedzējam ļauj arī apstrīdēt to, ka starp viņu un trešo valsti pastāv saistība saskaņā ar a) apakšpunktu”.

36 Skat. manus secinājumus lietā PG, 64. punkts.

37 Minēto secinājumu 71. punktā ietvertie precizējumi ir piemērojami arī šajā lietā. Ir jānorāda, ka gan Direktīvas 2013/32 46. panta 3. punktam, gan Hartas 47. pantam ir tieša iedarbība. Skat. spriedumu, 2019. gada 29. jūlijs, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, 56. un 73. punkts), vai (tikai attiecībā uz Hartas 47. pantu) spriedumus, 2018. gada 17. aprīlis, *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, 78. punkts), un 2019. gada 19. novembris, A. K. u.c. (Augstākās tiesas Disciplinārlietu palātas neatkarība) (C-585/18, C-624/18 un C-625/18, EU:C:2019:982, 162. punkts).

86. Tomēr jāpiebilst, ka zināmos apstākļos (piemēram, ja attiecīgās tiesas vai tiesneša noslogojums nav liels un tiesai ir pieejami visi vajadzīgie tehniskie līdzekļi) lietā PG varētu tikt apspriests 60 dienu termiņa atbilstīgums³⁸. Turpretī astoņu dienu termiņš rada nopietnākas šaubas par tā atbilstīgumu, pat ja tiesnesim ir jāpārbauda “tikai” atbildīgās iestādes vērtējums par kādu no pieciem nepieņemamības pamatiem.

87. Proti, vienkārša lietas reģistrēšana tiesā prasa laiku, pēc tam tiesnesim ir vajadzīgs laiks, lai iepazītos ar lietas materiāliem un sniegtu tādas norādes kā juridiskās palīdzības un mutiskā tulkojuma nodrošināšana, ja tas ir nepieciešams, uzklaušanās organizēšana vajadzības gadījumā, kā arī atbilstošās informācijas iegūšana par attiecīgajām trešajām valstīm un pieteikuma iesniedzēja konkrētajiem apstākļiem. Lai arī man nav šaubu par labi pārvaldītu tiesas procedūru efektivitāti, visu minēto darbību īstenošana kopā ar turpmāko lietas izskatīšanu atbilstoši pienācīgajam standartam astoņās dienās, protams, paralēli izskatot arī vairākas citas lietas, būtu pietiekams apstāklis, lai pat tiesnesis Herkules ciestu no mazvērtības kompleksa.

88. Ņemot vērā šos apsvērumus, mans otrs starpsecinājums ir tāds, ka Direktīvas 2013/32 46. panta 3. punkts, aplūkojot to kopsakarā ar Hartas 47. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka tas, vai valsts tiesiskajā regulējumā paredzētais pārbaudes termiņš ir atbilstīgs iesniedzējtiesā izskatāmajā lietā, valsts tiesai ir jāizvērtē, ņemot vērā tās pienākumu veikt pilnīgu un *ex nunc* pārbaudi, tostarp attiecīgā gadījumā pārbaudi par starptautiskās aizsardzības nepieciešamību saskaņā ar Direktīvu 2011/95, tajā pašā laikā nodrošinot pieteikuma iesniedzēja tiesības, it īpaši tās, kas noteiktas Direktīvā 2013/32. Ja valsts tiesa uzskata, ka šīs tiesības, ņemot vērā īpašos lietas apstākļus vai vispārējos apstākļus, kādos šai tiesai ir jāpilda savi pienākumi, piemēram, īpaši lielu vienlaicīgi iesniegto pieteikumu skaitu, nevar tikt garantētas, šai tiesai vajadzības gadījumā ir jāatsakās piemērot attiecīgo termiņu un tai jāpabeidz izskatīt lietu cik drīz vien iespējams pēc termiņa beigām.

V. Secinājumi

89. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, iesaku Tiesai uz *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Galvaspilsētas Budapeštas Administratīvo un darba lietu tiesa, Ungārija) uzdotajiem jautājumiem sniegt šādu atbildi:

- 1) Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2013/32/ES (2013. gada 26. jūnijs) par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai 33. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka ar to netiek pieļauts dalībvalsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru pieteikums ir uzskatāms par nepieņemamu, ja pieteikuma iesniedzējs ir ieradies minētajā dalībvalstī, šķērsojot valsti, kurā viņš nav pakļauts vajāšanai vai būtiska kaitējuma ciešanas riskam vai kurā ir garantēta pietiekama līmeņa aizsardzība.
- 2) Direktīvas 2013/32 46. panta 3. punkts, aplūkojot to kopsakarā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 47. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka tas, vai valsts tiesiskajā regulējumā paredzētais pārbaudes termiņš ir atbilstīgs iesniedzējtiesā izskatāmajā lietā, valsts tiesai ir jāizvērtē, ņemot vērā tās pienākumu veikt pilnīgu un *ex nunc* pārbaudi, tostarp attiecīgā gadījumā pārbaudi par starptautiskās aizsardzības nepieciešamību saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2011/95/ES (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu un par piešķirtās aizsardzības saturu, tajā pašā laikā garantējot pieteikuma iesniedzēja tiesības, it īpaši tās, kas noteiktas Direktīvā 2013/32. Ja valsts tiesa uzskata, ka šīs tiesības, ņemot vērā īpašos lietas apstākļus vai vispārējos apstākļus, kādos

³⁸ Skat. manus secinājumus lietā PG, 65.–69. punkts.

šai tiesai ir jāpilda savi pienākumi, piemēram, īpaši lielu vienlaicīgi iesniegto pieteikumu skaitu, nevar tikt garantētas, šai tiesai vajadzības gadījumā ir jāatsakās piemērot attiecīgo termiņu un tai jāpabeidz izskatīt lietu cik drīz vien iespējams pēc termiņa beigām.