GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2013 m. lapkričio 7 d.[1]

Byla C-604/12

H. N.
prieš
Minister for Justice, Equality and Law Reform

(Supreme Court (Airija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Bendra Europos prieglobsčio sistema — Direktyva 2004/83/EB — Būtiniausi pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos statuso suteikimo reikalavimai — Direktyva 2005/85/EB — Būtiniausi pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse reikalavimai — Nacionalinė procesinė nuostata, pagal kurią papildomos apsaugos prašymas nagrinėjamas tik jei prieš tai atmestas prašymas suteikti pabėgėlio statusą — Priimtinumas — Teisės į gerą administravimą paisymas — Nagrinėjimo procedūros spartumas ir nešališkumas“

1. Šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą iš naujo keliamas klausimas dėl tarptautinės apsaugos suteikimo procedūros organizavimo Airijoje ir jis susijęs su sprendimais *M.*[2] ir *D. ir A.*[3].

2. *Supreme Court* (Airija) klausia Teisingumo Teismo, ar nacionalinė procesinė nuostata, pagal kurią papildomos apsaugos prašymas nagrinėjamas tik jei prieš tai atmestas prašymas suteikti pabėgėlio statusą, neprieštarauja Direktyvos 2004/83/EB[4] reikalavimams ir ypač Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos[5] 41 straipsnyje įtvirtintam gero administravimo principui.

3. Papildoma apsauga yra tarptautinė apsauga, pagal Direktyvos 2004/83 2 straipsnio e punktą taikoma trečiosios šalies piliečiams, kurie negali būti laikomi pabėgėliais, tačiau apie kuriuos pagrįstai galima manyti, kad jei jie būtų grąžinti į savo kilmės šalį, jiems iškiltų realus pavojus patirti smurtinius veiksmus.

4. Bendroje Europos prieglobsčio sistemoje papildoma apsauga papildo Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso[6] įtvirtintas nuostatas dėl pabėgėlių statuso. Todėl daugelyje valstybių narių nustatyta viena procedūra, kai suinteresuotojo asmens pateiktas prieglobsčio prašymas nagrinėjamas atsižvelgiant į abi tarptautinės apsaugos formas. Tačiau Airija, įtvirtinusi dvi savarankiškas procedūras, išsaugojo labiau išskaidytą sistemą. Airijoje papildomos apsaugos prašymas gali būti pateiktas tik nuo to momento, kai

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — 2012 m. lapkričio 22 d. sprendimas (C-277/11).

3 — 2013 m. sausio 31 d. sprendimas (C-175/11).

4 — 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (OL L 304, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96).

5 — Toliau – Chartija.

6 — Ši 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašyta konvencija (Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, 189 t., p. 150, Nr. 2545 (1954); toliau – Ženevos konvencija) įsigaliojo 1954 m. balandžio 22 d. Ji buvo papildyta 1967 m. sausio 31 d. Protokolu dėl pabėgėlių statuso, šis protokolas įsigaliojo 1967 m. spalio 4 d.

pasibaigė procedūra dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir *Minister for Justice, Equality and Law Reform* (teisingumo, lygybės ir teisės reformų ministras) informavo suinteresuotąjį asmenį apie ketinimą priimti įsakymą palydėti jį iki sienos. Šioje sistemoje, kaip, beje, ir bet kurioje kitoje sistemoje, asmuo negali pateikti atskiro tik papildomos apsaugos prašymo.

5. Būtent vadovaudamasis šiais teisės aktais *Minister for Justice, Equality and Law Reform* atmetė H. N. pateiktą papildomos apsaugos prašymą.

6. H. N. yra nuo 2003 m. Airijoje gyvenantis Pakistano pilietis. H. N. iš pradžių turėjo studento vizą, kol dėl santuokos su Airijos piliete gavo iki 2005 m. gruodžio 31 d. galiojusį leidimą gyventi šalyje. 2006 m. vasario 23 d. *Minister for Justice, Equality and Law Reform* pranešė H. N. ketinantis priimti įsakymą palydėti jį iki sienos, nes jo leidimas gyventi šalyje nebuvo pratęstas dėl to, kad H. N. gyvena skyrium nuo sutuoktinės. Vis dėlto H. N. pasiliko Airijos teritorijoje kaip studentas ir 2007 m. gavo ekonomikos mokslų diplomą. Be to, jis inicijavo bylą prieš *Minister for Justice, Equality and Law Reform* ir Airijos valstybę ir nurodė, kad lydėjimą iki sienos reglamentuojantys teisės aktai iš dalies prieštarauja Konstitucijai.

7. H. N. niekada nebuvo pateikęs prieglobsčio prašymo Airijoje. Jis teigia, kad nebijo būti persekiojamas dėl rasės, religijos, pilietybės, politinių pažiūrų ar priklausymo kokiai nors socialinei grupei, todėl nėra pabėgėlis, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c punktą. Tačiau jis tvirtina, kad jei būtų grąžintas į Pakistaną, jam grėstų realus pavojus dėl, be kita ko, paplitusio smurto Svato slėnyje, kur gyvena jo šeima.

8. Todėl 2009 m. birželio 16 d. H. N. pateikė papildomos apsaugos prašymą. *Minister for Justice, Equality and Law Reform* atmetė šį prašymą, nes H. N. prieš tai nebuvo pateikęs prašymo suteikti pabėgėlio statusą. Po to, kai buvo atmestas ieškinys dėl panaikinimo, kurį dėl to sprendimo jis pareiškė *High Court* (Airija), H. N. pateikė kasacinį skundą *Supreme Court*.

9. Kadangi ši nacionalinė procesinė nuostata siejama su klausimais, susijusiais su procedūros veiksmingumu, nešališkumu ir trukme, *Supreme Court* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir Teisingumo Teismui pateikti šį prejudicinį klausimą:

„Ar <...> Direktyva 2004/83 <...>, aiškinama atsižvelgiant į Sąjungos teisės gero administravimo principą, be kita ko, įtvirtintą <...> Chartijos 41 straipsnyje, leidžia valstybei narei savo teisėje numatyti, kad prašymas dėl papildomos apsaugos statuso gali būti svarstomas, tik jei prašytojas pagal nacionalinę teisę buvo padavęs prašymą suteikti pabėgėlio statusą ir jis nebuvo suteiktas?“

10. Kitaip tariant, ar įgyvendinant Direktyvą 2004/83 teisės į gerą administravimą laikymasis įpareigoja valstybę narę numatyti savarankišką procedūrą papildomos apsaugos statusui suteikti?

11. Nors klausimas, kurį Teisingumo Teismui pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, siejamas su Airijos teisės aktų atitiktimi Sąjungos teisei, jis iš tiesų susijęs su procesine nuostata, kuri numatyta visose valstybėse narėse. Iš tiesų, nesvarbu, kokia nagrinėjimo procedūros struktūra, ar tai – vieno langelio procedūra, ar tokia procedūra, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, nacionalinė kompetentinga institucija prieš nagrinėdama, ar suinteresuotajam asmeniui gali būti suteikta papildoma apsauga, visada nagrinėja, ar suinteresuotasis asmuo turi teisę gauti pabėgėlio statusą. Šia prasme Airijos procedūra nesiskiria nuo kitose valstybėse narėse nustatytų procedūrų. Be to, jokia sistema šiuo metu nenumato galimybės pradėti savarankišką papildomos apsaugos suteikimo procedūrą.

12. Šioje išvadoje nurodysiu priežastis, dėl kurių manau, jog vykdant prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūrą gero administravimo principas turi visų pirma užtikrinti, kad būtų teisingai nustatytas tarptautinės apsaugos poreikis, o tam būtina išsamiai įvertinti prašymą atsižvelgiant į abi tarptautinės apsaugos formas. Tuomet paaiškinsiu, kodėl esu įsitikinęs, kad dėl reikalavimo, jog prašymas iš

pradžių būtų išnagrinėtas pagal nustatytas pabėgėlio statuso suteikimo sąlygas, pagal nagrinėjamą procesinę nuostatą leidžiama asmeniui, kuris pagrįstai siekia tarptautinės apsaugos, užtikrinti tinkamą statusą ir suteikiama veiksminga galimybė pasinaudoti Direktyvoje 2004/83 jam suteiktomis teisėmis, todėl nagrinėjimo procedūra suderinama su bendros Europos prieglobsčio sistemos tikslu ir ją reguliuojančiais dokumentais.

I – Airijos teisė

13. Airijoje tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo procedūra apibūdinama daugeliu procedūrinių etapų.

14. Procesinės nuostatos dėl prašymų suteikti pabėgėlio statusą įtvirtintos 1996 m. Pabėgėlių įstatyme (*Refugee Act 1996*)[7].

15. Vadovaujantis Pabėgėlių įstatymo 8 straipsniu, prieglobsčio prašymas pateikiamas *Refugee Applications Commissioner* (Pabėgėlių prašymų komisarui). Šio įstatymo 11 straipsnyje numatyta, kad šis *Office of the Refugee Applications Commissioner* (Pabėgėlių prašymų komisariato tarnybos – prieglobsčio prašymus nagrinėjančios komisariato tarnybos) narys privalo susitikti su prašytoju, atlikti tyrimus ir pareikalauti reikalingos informacijos. Tada šis narys parengia ataskaitą, kurioje pateikia teigiamą arba neigiamą rekomendaciją dėl pabėgėlio statuso suteikimo atitinkamam prašytojui, ir pateikia šią ataskaitą *Minister for Justice, Equality and Law Reform*[8].

16. Pagal Pabėgėlių įstatymo 17 straipsnio 1 dalį, jei *Refugee Applications Commissioner* rekomendacija yra teigiama, *Minister for Justice, Equality and Law Reform* turi suteikti pabėgėlio statusą atitinkamam prašytojui. Jei rekomenduojama nesuteikti pabėgėlio statuso prašytojui, prašytojas, remdamasis šio įstatymo 16 straipsniu, šią rekomendaciją gali apskųsti *Refugee Appeals Tribunal* (Airija). Jei *Refugee Appeals Tribunal* nusprendžia, kad prieglobsčio prašytojas turi pagrindą, ir nurodo, kad rekomendacija turi būti teigiama, *Minister for Justice, Equality and Law Reform*, vadovaudamasis minėto įstatymo 17 straipsnio 1 dalimi, privalo suteikti pabėgėlio statusą. Priešingu atveju, jei *Refugee Appeals Tribunal* patvirtina neigiamą *Refugee Applications Commissioner* rekomendaciją, *Minister for Justice, Equality and Law Reform* turi diskreciją nuspręsti, ar suteikti tokį statusą.

17. Pagal 2000 m. Neteisėtos imigracijos įstatymo 5 straipsnį prieglobsčio prašytojai gali ginčyti *Refugee Applications Commissioner* rekomendacijų ir *Refugee Appeals Tribunal* sprendimų galiojimą *High Court*, jei tenkinamos specialios prieglobsčio byloms taikomos sąlygos. Vadovaujantis minėta nuostata, *High Court* sprendimas gali būti apskųstas *Supreme Court* tik jei *High Court* priima nutartį leisti apskųsti (*certificate of leave to appeal*).

18. Kai prieglobsčio prašymas galutinai atmetamas, *Minister for Justice, Equality and Law Reform* gali informuoti suinteresuotąjį asmenį apie jo ketinimą priimti įsakymą palydėti jį iki sienos (*proposal to deport*) pagal 1999 m. Imigracijos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį.

19. Šiame procedūros etape būtų taikomos nuostatos, susijusios su papildomos apsaugos prašymų nagrinėjimo procedūra. Šios nuostatos įtvirtintos 2006 m. spalio 9 d. *Minister for Justice, Equality and Law Reform* priimtame 2006 m. Nutarime dėl Europos Bendrijų (Apsaugos suteikimo reikalavimai; *European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006*), kuriuo pirmiausia siekiama perkelti Direktyvą 2004/83[9].

7 — Įstatymas, iš dalies pakeistas 1999 m. Imigracijos įstatymo (*Immigration Act 1999*) 11 straipsnio 1 dalimi, 2000 m. Neteisėtos imigracijos įstatymo (*Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000*) 9 straipsniu ir 2003 m. Imigracijos įstatymo (*Immigration Act 2003*) 7 straipsniu (toliau – Pabėgėlių įstatymas).

8 — Minėto įstatymo 13 straipsnis.

9 — Toliau – 2006 m. nutarimas.

20. Vadovaujantis 2006 m. nutarimo 4 straipsnio 1 dalimi, su *Minister for Justice, Equality and Law Reform* pranešimu suinteresuotajam asmeniui pateikiama informacija, jog jis gali prašyti, kad jam būtų suteiktas papildomos apsaugos statusas ir laikinas leidimas pasilikti teritorijoje (*application for leave to remain*). Šiuo tikslu prie minėto rašto pridedama informacinė instrukcija apie papildomą apsaugą ir forma, pagal kurią galima pateikti prašymą. Be asmens duomenų, prašytojas raginamas pateikti visus papildomus dokumentus ir išsamiai nurodyti priežastis, konkrečiai susijusias su aplinkybėmis, nurodytomis papildomos apsaugos prašymui pagrįsti, taip pat konkrečiai patikslinti, kokią didelę žalą jis gali patirti, jei būtų grąžintas į kilmės šalį.

21. *Minister for Justice, Equality and Law Reform* papildomos apsaugos prašymą išnagrinėja priimdamas motyvuotą sprendimą. Dėl šio sprendimo gali būti reiškiamas ieškinys dėl panaikinimo.

22. Pagal 2006 m. nutarimo 4 straipsnio 2 dalį *Minister for Justice, Equality and Law Reform* neprivalo nagrinėti papildomos apsaugos prašymo, jei jį pateikė asmuo, kurio prieglobsčio prašymas nebuvo atmestas. 2010 m. liepos 9 d. Sprendime *Izevbeckhai ir kt. prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform*[10] *Supreme Court* nurodė, kad, vadovaujantis šia nuostata, *Minister for Justice, Equality and Law Reform* gali nagrinėti tik asmenų, kurių prieglobsčio prašymas prieš tai buvo atmestas, pateiktus papildomos apsaugos prašymus.

II – Vertinimas

23. Primenu, kad pateiktu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia Teisingumo Teismo, ar nacionalinė procesinė nuostata, pagal kurią papildomos apsaugos prašymas nagrinėjamas tik jei prieš tai atmestas prašymas suteikti pabėgėlio statusą, nepažeidžia Direktyvos 2004/83 reikalavimų ir ypač Chartijos 41 straipsnyje įtvirtinto gero administravimo principo.

24. Mano nuomone, į šį klausimą reikia, be abejonės, atsakyti teigiamai.

A – *Preliminarios pastabos*

25. Prieš pradėdamas nagrinėti šį klausimą norėčiau pateikti dvi pastabas.

26. Pirma, atsakant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą reikia atsižvelgti į kitas teisės nuostatas nei tos, kurias sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą aiškiai nurodė *Supreme Court*[11]. Nors šis teismas savo klausimą grindžia Direktyvoje 2004/83 ir Chartijos 41 straipsnyje prieglobsčio prašytojui suteikiamomis teisėmis, manau, kad taip pat reikia remtis Direktyvoje 2005/85/EB[12] numatytomis tarptautinės apsaugos suteikimo procedūrą reguliuojančiomis nuostatomis.

27. Iš tiesų, atsižvelgiant į Direktyvos 2004/83 turinį ir tikslą, šia direktyva nesiekiama nustatyti procesinių nuostatų, taikytinų nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymą, todėl nesiekiama nustatyti procesinių garantijų, kurios šiuo tikslu turi būti suteikiamos prieglobsčio prašytojui[13]. Šia direktyva vien siekiama nustatyti visoms valstybėms narėms bendrus kriterijus dėl materialių reikalavimų,

10 — (2010) IESC 44.

11 — Primintina, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką, vykdydamas SESV 267 straipsnyje įtvirtintą bendradarbiavimą su nacionaliniais teismais, Teisingumo Teismas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui turi pateikti naudingą atsakymą, kuris jam padėtų išspręsti nagrinėjamą bylą. Šiuo tikslu Teisingumo Teismas gali atsižvelgti į Sąjungos teisės nuostatas, kuriomis nacionalinis teismas savo prejudiciniuose klausimuose nesirėmė, jei jos reikalingos ginčui pagrindinėje byloje išnagrinėti (žr., be kita ko, 2011 m. gruodžio 8 d. Sprendimo *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* (C-157/10, Rink. p. I-13023, 18–20 punktus ir nurodytą teismo praktiką).

12 — 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (OL L 326, p. 13).

13 — Minėto Sprendimo *M.* 73 punktas.

kuriuos turi atitikti trečiosios šalies pilietis, kad galėtų pasinaudoti tarptautine apsauga[14], ir šios apsaugos materialųjį turinį[15]. Šiomis aplinkybėmis Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c ir e punktuose nurodyti asmenys, kurie gali pasinaudoti pabėgėlio statusu ir papildomos apsaugos statusu, o Direktyvos VII skyriuje įtvirtintos kiekvienam šiam statusui būdingos teisės.

28. Procesinės nuostatos dėl tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo įtvirtintos Direktyvoje 2005/85. Vadovaujantis šios direktyvos 1 straipsniu, šios direktyvos tikslas – nustatyti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, o šios direktyvos II bei III skyriuose numatytos prašytojui ir tarptautinės apsaugos prašymą nagrinėjančiai valstybei narei taikomos procesinės teisės ir pareigos.

29. Todėl nagrinėjamų teisės aktų atitiktį Sąjungos teisei vertinsiu ne tik atsižvelgdamas į Direktyvos 2004/83 sąlygas ir tikslą, bet taip pat į Direktyvoje 2005/85 įtvirtintas nuostatas.

30. Antra, atsakant į Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą reikia atsižvelgti į savarankišką procedūrą, kuri Airijoje vykdoma organizuojant tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimą. Reikia paaiškinti, kad pagal pagrindinei bylai taikomą teisę Europos Sąjunga neįtvirtina procesinių nuostatų dėl papildomos apsaugos prašymų nagrinėjimo, kai šiam nagrinėjimui taikoma savarankiška procedūra, atskira nuo pabėgėlio statuso suteikimo procedūros.

31. Kaip ir Direktyva 2004/83, Direktyva 2005/85 siekiama suderinti nuostatas *a minima*. Todėl Direktyvoje 2005/85 valstybėms narėms suteikiama diskrecija įgyvendinti šios direktyvos nuostatas ir ypač organizuoti prieglobsčio prašymų nagrinėjimą[16]. Be to, vadovaujantis šios direktyvos 3 straipsniu, ši direktyva taikoma tik kai valstybė narė nagrinėja prašymą dėl pabėgėlio statuso suteikimo arba kai valstybė narė įveda vieną procedūrą, pagal kurią prašymas nagrinėjamas atsižvelgiant į abi tarptautinės apsaugos formas, t. y. susijusią su pabėgėlio statusu ir susijusią su papildoma apsauga.

32. Taigi valstybėms narėms, kurios, kaip Airija, nusprendė papildomos apsaugos prašymus nagrinėti vykdydamos savarankišką procedūrą, atskirą nuo pabėgėlio statuso suteikimo procedūros, Direktyva 2005/85 suteikia visišką laisvę organizuoti šių prašymų nagrinėjimo procedūrą.

33. Tačiau šią valstybių narių procesinę autonomiją tradiciškai riboja pareiga laikytis lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų[17] ir būtinybė užtikrinti pagrindinių teisių laikymąsi.

34. Pagal lygiavertiškumo principą reikalaujama, kad šiomis aplinkybėmis valstybių narių priimtos procesinės nuostatos nebūtų mažiau palankios nei tos, kurios numatytos panašiai nacionaline teise grindžiamai bylai. Šioje byloje toks klausimas nekyla.

35. Kalbant apie veiksmingumo principą, reikalaujama, kad dėl šių procesinių nuostatų Sąjungos teisinės sistemos suinteresuotajam asmeniui suteiktų teisių įgyvendinimas netaptų praktiškai neįmanomas ar pernelyg sudėtingas. Todėl šioje byloje reikėtų vertinti, ar nagrinėjama procesinė nuostata suteikia tarptautinės apsaugos prašantiems asmenims veiksmingą galimybę pasinaudoti Direktyvoje 2004/83 jiems suteiktomis teisėmis.

14 — Žr. minėtos direktyvos 1 straipsnį.

15 — Žr. mano išvados, pateiktos byloje, kurioje buvo priimtas minėtas Sprendimas *M.*, 19 punktą ir minėto Sprendimo *M.* 72 punktą.

16 — Šiuo klausimu žr. Direktyvos 2005/85 11 konstatuojamąją dalį ir minėto Sprendimo *D. ir A.* 62–66 punktus.

17 — Žr., be kita ko, 2013 m. sausio 15 d. Sprendimo *Križan ir kt.* (C-416/10) 85 punktą ir nurodytą teismų praktiką ir 2013 m. rugsėjo 10 d. Sprendimo *G. ir R.* (C-383/13 PPU) 35 punktą ir nurodytą teismų praktiką.

36. Be to, valstybės narės, priimdamos į Sąjungos teisės taikymo sritį patenkančius sprendimus, privalo užtikrinti pagrindines teises ir bendruosius Sąjungos teisės principus. Taip yra sprendimų, susijusių su papildomos apsaugos prašymų nagrinėjimu, atveju [18]. Todėl neginčijama, kad Airijos institucijos privalo užtikrinti suinteresuotųjų asmenų teisę į gerą administravimą ne tik todėl, kad ši teisė yra bendrasis Sąjungos teisės principas [19], bet ir todėl, kad tai – Chartijos 41 straipsnyje įtvirtinta pagrindinė teisė. Nors Chartijos 41 straipsnio 1 dalyje daroma nuoroda į teisės subjektų santykius su „Sąjungos institucijomis, įstaigomis ir organais“ [20], manau, kad teisė į gerą administravimą tokiomis pačiomis sąlygomis taikoma ir valstybėms narėms, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę [21].

37. Vadovaudamasis šiomis aplinkybėmis vertinsiu, ar nagrinėjama procesinė nuostata atitinka veiksmingumo ir gero administravimo principus ir todėl nepažeidžia Direktyvos 2004/83 reikalavimų.

B – *Veiksmingumo principo laikymasis*

38. Įvertinęs bendros Europos prieglobsčio sistemos tikslą ir ją reguliuojančius dokumentus, manau, kad nagrinėjami teisės aktai prieglobsčio prašytojui suteikia veiksmingą galimybę pasinaudoti Direktyvoje 2004/83 jam suteiktomis teisėmis.

39. Pirma, dėl reikalavimo, kad tarptautinės apsaugos prašymas iš pradžių būtų išnagrinėtas atsižvelgiant į pabėgėlio statusą nustatančias sąlygas, šia nuostata visiškai užtikrinamas SESV 78 straipsnio laikymasis.

40. Reikia priminti, kad direktyvos 2004/83 ir 2005/85 buvo priimtos remiantis EB 63 straipsnio (po pakeitimų – SESV 78 straipsnis) pirmos pastraipos 1 punktu, pagal kurį Europos Sąjungos Taryba buvo įpareigota priimti priemones dėl prieglobsčio, remdamasi „visu ir bendru Ženevos konvencijos taikymu“ [22]. Taip šios dvi direktyvos prisidėjo kuriant bendrą Europos prieglobsčio sistemą, kuri, vadovaujantis SESV 78 straipsnio 1 dalimi, privalo neprieštarauti šiai konvencijai.

41. Minėta konvencija yra tarptautinės teisės sutartis, kuri, būdama tokia, turi privalomą galią visoms susitariančiosioms šalims, įskaitant Sąjungos valstybes nares. Kaip pripažįsta Sąjungos teisės aktų leidėjas Direktyvos 2004/83 3 konstatuojamojoje dalyje, ši konvencija sudaro tarptautinės pabėgėlių teisės, kurioje apibrėžiama pati pabėgėlio sąvoka ir šiam statusui būdingos teisės ir pareigos, pagrindą ar, tiksliau tariant, „pamatus“. Papildydamas pagal Ženevos konvenciją įtvirtintas nuostatas Sąjungos teisės aktų leidėjas nustatė kitas tarptautinės apsaugos formas, įskaitant papildomą apsaugą. Todėl SESV 78 straipsnio 2 dalies a ir b punktuose numatyta, kad Europos Parlamentas ir Taryba turi patvirtinti bendros Europos prieglobsčio sistemos priemones, kurias sudaro ne tik „visoje Sąjungoje galiojantis vienodas prieglobsčio statusas trečiųjų šalių piliečiams“, bet ir „vienodas papildomos apsaugos statusas trečiųjų šalių piliečiams, kuriems, *negavus Europos prieglobsčio*, reikia tarptautinės apsaugos“ [23].

18 — Šiuo klausimu žr. ESS 6 straipsnio 3 dalį. Taip pat žr. 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *N. S. ir kt.* (C-411/10 ir C-493/10) 77 punktą ir nurodytą teismų praktiką; 2013 m. vasario 26 d. Sprendimo *Åkerberg Fransson* (C-617/10) 18–21 punktus ir minėto Sprendimo *G. ir R.* 35 punktą ir nurodytą teismų praktiką. Taip pat žr. mano išvados, pateiktos byloje, kurioje buvo priimtas 2011 m. rugsėjo 6 d. Sprendimas *Scatollon* (C-108/10, Rink. p. I-7491), 111 punktą ir mano išvados, pateiktos byloje, kurioje buvo priimtas minėtas Sprendimas *M.*, 32 ir 114 punktus.

19 — Žr. Su Pagrindinių teisių chartija susijusius išaiškinimus (OL C 303, 2007 m., p. 17) dėl jos 41 straipsnio, pagal kuriuos: „41 straipsnis grindžiamas tuo, kad egzistuoja Sąjunga kaip teisinė bendrija, kurios požymiai išplėtoti teismų praktikoje ir kurioje, *inter alia*, kaip bendrasis teisės principas įtvirtintas gero administravimo principas (žr., be kitų, [1992 m. kovo 31 d. Sprendimą *Burban prieš Parlamentą* (C-225/90 P, Rink. p. I-2253)].“

20 — Žr. 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Cicala* (C-482/10) 28 punktą.

21 — Žr. Su Chartija susijusius išaiškinimus dėl jos 51 straipsnio 1 dalies, taip pat 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Dereci ir kt.* (C-256/11, Rink. p. I-11315) 72 punktą ir minėto Sprendimo *M.* 82–84 punktus.

22 — Žr. Direktyvos 2004/83 2 konstatuojamąją dalį.

23 — Pažymėta mano.

42. Žodžio „papildomos“ vartojimas ir Direktyvos 2004/83 2 straipsnio e punkto formuluotė, be jokių abejonių, rodo, kad papildomos apsaugos statusą gali gauti trečiosios šalies pilietis, kuris neatitinka nustatytų pabėgėlio statuso sąlygų [24]. Be to, Direktyvos 2005/85 2 straipsnio b punkte papildyta, kad dėl kiekvieno pagal Direktyvą 2004/83 pateikto tarptautinės apsaugos prašymo daroma prielaida, kad tai yra prieglobsčio prašymas, kaip tai suprantama pagal Ženevos konvenciją.

43. Todėl, bendroje Europos prieglobsčio sistemoje numatydamas papildomą apsaugos formą, Sąjungos teisės aktų leidėjas nesiekia pasiūlyti galimybės rinktis vienos ar kitą tarptautinės apsaugos formos. Jo tikslas garantuoti Ženevos konvencijos „viršenybę“, užtikrinant, kad Sąjungoje įtvirtintos papildomos apsaugos formos neiškreiptų pagrindinės šios konvencijos taikymo srities. Toks tikslas aiškiai matyti iš Direktyvos 2004/83 parengiamųjų darbų. Direktyvos pasiūlyme [25] Europos Komisija aiškiai nurodė, kad „vertinimas, kuriuo siekiama nustatyti, ar prašytojas atitinka papildomos apsaugos suteikimo sąlygas, paprastai turėtų būti vykdomas tik kai nusprendžiama, jog šis prašytojas neatitinka pabėgėlio statuso suteikimo sąlygų“ [26], nes Komisija rėmėsi reikalavimu užtikrinti „bendrą ir visišką Ženevos konvencijos taikymą“ [27] ir reikalavimu neriboti šioje konvencijoje įtvirtinto režimo.

44. Todėl pabėgėlio statuso suteikiama apsauga turi būti nagrinėjama pirmiausia, nes kitas tarptautinės apsaugos formas, kaip antai „papildomą“, „antrinę“ ar „laikiną“ apsaugą, Sąjungos teisės aktų leidėjas numatė tik papildydamas pagal Ženevos konvenciją priimtas nuostatas [28].

45. Reikia nurodyti, kad toks aiškinimas taip pat taikomas ir kai prašytojas akivaizdžiai negali būti laikomas pabėgėliu, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c punktą, kaip tai šioje byloje nurodo H. N. Iš tiesų tokiu atveju Direktyvos 2005/85 23 straipsnio 4 dalies b punkte aiškiai numatyta, kad valstybė narė gali paspartinti nustatytų pabėgėlio statuso suteikimo sąlygų nagrinėjimo procedūrą, bet jokiu atveju Sąjungos teisės aktų leidėjas nepanaikina šio išankstinio nagrinėjimo [29], tai pagrindžiama. Tik toks nagrinėjamas leidžia suinteresuotajam asmeniui suteikti „atitinkamą statusą“, kaip numatyta SESV 78 straipsnio 1 dalyje. Šis nagrinėjamas kiekvienai valstybei narei suteikia galimybę išsamiai įvertinti prašymą siekiant teisingai nustatyti suinteresuotojo asmens tarptautinės apsaugos poreikį. Tai būtina tam, kad sprendžiančioji kompetentinga institucija, prieš nagrinėdama papildomos apsaugos prašymą, būtų įsitikinusi, jog pavojus, dėl kurio suinteresuotasis asmuo save laiko auka, nėra labiau „persekiojimas“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c punktą, ir šiam asmeniui nereikia pripažinti pabėgėlio statuso.

24 — Žr. Direktyvos 2004/83 5 ir 24 konstatuojamąsias dalis.

25 — Tarybos direktyvos pasiūlymas dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, ir jų statuso būtiniausių standartų (KOM(2001) 510 galutinis).

26 — 15 psl.

27 — Ten pat. Be to, savo nuomonėje dėl „Tarybos direktyvos pasiūlymo dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, ir jų statuso būtiniausių standartų“ (OL C 221, 2002, p. 43) Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas darė nuorodą į „pirmumo nuostatą, apie kurią priminė ir Komisija, pagal kurią nagrinėjant prašymą iš pradžių reikia vertinti pabėgėlio statusą, o papildoma apsauga negali būti priemonė, kuria sumažinama pabėgėlių statuso suteikiama apsauga“ (2.3.5 punktas).

28 — Žr. 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyvą 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą (OL L 212, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 4 t., p. 162).

29 — Pagal šią nuostatą:

„Valstybės narės gali <...> nustatyti, kad nagrinėjimo procedūrai pagal II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas gali būti suteikta pirmenybė arba ji gali būti paspartinta, jeigu:
<...>
b) prašytojas akivaizdžiai negali būti laikomas pabėgėliu ar jam negali būti suteiktas pabėgėlio statusas valstybėje narėje pagal Direktyvą 2004/83/<...>.“

46. Šiuo klausimu nereikia pamiršti, kad pagal Direktyvą 2004/83 pabėgėlio statusas suteikia didesnių ekonominių ir socialinių teisių ir lengvatų nei tos, kurių suteikia papildoma apsauga [30]. Todėl šis išankstinis nagrinėjimas taip pat suteikia galimybę užtikrinti suinteresuotojo asmens naudai daugiausia teisių. Kaip Teisingumo Teismas nurodė minėtame Sprendime *M.*, pabėgėlio statusui ir papildomos apsaugos statusui būdingų teisių pobūdis iš tiesų skiriasi [31]. Direktyvos 2004/83 VII skyriuje „Tarptautinės apsaugos pobūdis“ atskiriama, ar atitinkamas asmuo yra pabėgėlis, ar naudojasi papildoma apsauga [32]. Dėl papildomos apsaugos statuso turėtojų direktyva leidžia valstybėms narėms numatyti griežtesnes leidimų gyventi šalyje ar kelionės dokumentų išdavimo sąlygas [33]. Taigi, nors valstybės narės privalo pabėgėliams išduoti leidimą gyventi šalyje, kuris turi galioti ne trumpiau kaip trejus metus, jos gali riboti šio leidimo galiojimo trukmę iki vienų metų, kai jis išduodamas papildomos apsaugos statuso turėtojui. Minėtoje direktyvoje valstybėms narėms taip pat suteikiama teisė riboti galimybę pasinaudoti tam tikromis ekonominėmis ir socialinėmis teisėmis, pavyzdžiui, darbo rinka ar socialine apsauga [34]. Taigi, nors valstybės narės tarptautinės apsaugos statuso turėtojams privalo suteikti tokią pačią reikalingą socialinę pagalbą, kokia numatyta piliečiams, vis dėlto papildomos apsaugos statuso turėtojams ši pagalba gali apimti tik pagrindines paslaugas.

47. Reikia nurodyti, kad visi prieglobsčio prašytojai suinteresuoti, kad jų prašymai būtų nagrinėjami atsižvelgiant į pabėgėlio statusą nustatančias sąlygas. Todėl nesuprantu H. N. pozicijos šioje byloje motyvų.

48. Šiuo tikslu manau, kad ne prieglobsčio prašytojas turi nustatyti pagal aplinkybes labiausiai tinkamą statusą. Tai priklauso sprendžiančiosios kompetentingos institucijos išimtinei kompetencijai, kuri, remdamasi iš suinteresuotojo asmens ir savo tarnybų surinkta informacija, nagrinėja prašymą pagal direktyvose 2004/83 ir 2005/85 numatytas nuostatas.

49. Reikia turėti omenyje, kad laukiamas sprendimas yra gyvybiškai svarbus tarptautinės apsaugos pagrįstai siekiančiam asmeniui. Taip pat nereikėtų pamiršti, kad šio asmens asmeninė ir materialinė situacija yra ypač sunki ir valstybės institucijose jo pradėta procedūra turi leisti jam užtikrinti pagrindines teises. Tačiau mažai tikėtina, kad suinteresuotasis asmuo visada gali nustatyti, ar jo aplinkybės tenkina pabėgėlio statuso suteikimo kriterijus, ar labiau atitinka papildomai apsaugai suteikti numatytas sąlygas. Gali būti labai sunku nustatyti ribą tarp dviejų tarptautinės apsaugos formų, ypač paplitusio smurto prieš tam tikras grupes aplinkybėmis, todėl sprendžiančiosios nacionalinės institucijos visada turi atlikti išsamų ir griežtą prašytojo pareiškimų ir pateiktų įrodymų vertinimą. Taip pat reikia atsižvelgti į galimą prieglobsčio prašytojo psichologinį diskomfortą ir sunkumus, kurių jis gali patirti, pavyzdžiui, dėl kalbos, kad galėtų ne tik suprasti procesines nuostatas, bet ir žinotų savo teises ir pareigas. Be to, daugybė prašytojų neturi galimybės pasinaudoti teisine pagalba. Dėl to negali būti rizikuojama, kad prieglobsčio siekiantis asmuo nepateiks prašymo suteikti pabėgėlio statusą, nors tam turės teisę.

30 — 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, p. 60) panaikinami pabėgėliams ir papildomos apsaugos turėtojams suteikiamų teisių skirtumai, kurie negali būti laikomi pateisinamais. Pakeitimai susiję su leidimo gyventi šalyje galiojimo trukme ir galimybe pasinaudoti socialine apsauga sveikatos priežiūros ir darbo rinkos srityse.

31 — Žr. šio sprendimo 92 punktą.

32 — Šiame skyriuje, be kita ko, numatytos sąlygos, kuriomis tarptautinės apsaugos turėtojai gali gauti leidimą gyventi šalyje, taip pat kelionės dokumentus ir galimybę pasinaudoti teise į darbą, mokslą, socialinę apsaugą, sveikatos priežiūrą bei apgyvendinimą.

33 — Žr. atitinkamai šios direktyvos 24 ir 25 straipsnius.

34 — Žr. atitinkamai Direktyvos 2004/83 26 ir 28 straipsnius.

50. Galiausiai turime nepamiršti, kad šiuo išankstiniu nagrinėjimu išnaudojama tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra taip užtikrinant, kad joks kitas prašymas nebus pateiktas Sąjungoje ir dėl to apribojant antrinę prieglobsčio prašytojų migraciją Sąjungos teritorijoje, t. y. reiškinį, labiau žinomą kaip *asylum shopping*[35].

51. Atsižvelgiant į visas šias aplinkybes, būtų sunku pritarti H. N. ir Komisijos nuomonėms, pateiktoms pastabose. H. N. ir Komisija nurodo, kad, atsižvelgiant į taikomus dokumentus, Airija turėtų numatyti savarankišką papildomos apsaugos statuso suteikimo procedūrą.

52. Remiantis tuo, kas išdėstyta, mano nuomone, toks teisės nuostatų aiškinimas galėtų pažeisti tikslą, kuriuo grindžiama bendra Europos prieglobsčio sistema, ir, be kita ko, SESV 78 straipsnio bei direktyvų 2004/83 ir 2005/85 tikslą ir nuostatas.

53. Pirma, toks aiškinimas galėtų pažeisti Ženevos konvencijos viršenybę, nes papildomos apsaugos formos galiausiai galėtų sumažinti pagrindinę šios konvencijos taikymo sritį. Toks aiškinimas taip pat galėtų pakenkti prieglobsčio teisės nuostatų suderinimui, ko siekia Sąjungos teisės aktų leidėjas, ir taip skatinti antrinę prieglobsčio prašytojų migraciją[36], su kuo Sąjunga yra įsipareigojusi kovoti. Kaip nurodo Vokietijos vyriausybė savo pastabose, negalima atmesti ir galimybės, kad prieglobsčio prašytojas sieks pasinaudoti papildoma apsauga kitoje valstybėje narėje nei ta, kuri atsakinga už prieglobsčio procedūrą, ir taip ta pati situacija bus tuo pat metu nagrinėjama dviejose valstybėse narėse pagal dvi skirtingas teisės sistemas.

54. Be to, ir, be abejonių, šis argumentas tvirčiausias, savarankiškos procedūros įtvirtinimas neleistų užtikrinti išsamaus tarptautinės apsaugos prašymo vertinimo, nors tai pagal Direktyvą 2004/83 prieglobsčio prašytojui suteiktų teisių garantija. Kitaip tariant, atsirastų pažeidžiamiausių asmenų pagrindinių teisių pažeidimo rizika. Komisijos ginama sistema iš tikrųjų privestų prie aklavietės būtent etape, kuris būtinas, kad būtų užtikrintos suinteresuotųjų asmenų teisės. Žinoma, Komisija per posėdį pažymėjo, kad tokia situacija, kai suinteresuotasis asmuo nepateiktų prašymo, būtų labai reta. Tačiau tai yra argumentas, į kurį atsisakau atsižvelgti, nes asmens pagrindinės teisės paprasčiausiai negali būti pažeidžiamos remiantis tuo, kad dėl to nukentėtų tik nedaugelis.

55. Galiausiai manau, kad nesant teisinio pagrindo nėra jokios prasmės reikalauti Airijos įtvirtinti savarankišką papildomos apsaugos statuso suteikimo procedūrą, nors valstybės narės šiuo metu privalo naudotis „vienu langeliu“. Iš tiesų mano vertinimas nebūtų išsamus, jei būtų nutylėti tikslai, kurių Sąjungos teisės aktų leidėjas siekia antrame bendros Europos prieglobsčio sistemos etape ir ypač naujoje Direktyvoje 2013/32, nors šis dokumentas netaikomas pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms[37].

56. Vadovaujantis Direktyvos 2013/32 11 konstatuojamąja dalimi, šioje direktyvoje įtvirtinta viena tvarka siekiant užtikrinti, kad būtų išsamiai ir veiksmingai įvertinti prieglobsčio prašytojų tarptautinės apsaugos poreikiai. Minėtos direktyvos 10 straipsnio 2 dalyje dabar numatyta, kad „nagrinėdama tarptautinės apsaugos prašymus sprendžiančioji institucija *visų pirma* nustato, ar prašytojai priskirtini

35 — Šį reiškinį lemia tarp valstybių narių egzistuojantys skirtumai dėl tarptautinės apsaugos suteikimo sąlygų. Pateikiama prieglobsčio prašytojo situacija, kuris, atvykęs į valstybę narę, kuri privalo nagrinėti jo tarptautinės apsaugos prašymą, vis dėlto nusprendžia šį prašymą pateikti kitoje valstybėje narėje, nes joje egzistuoja didesnė galimybė, kad prašymas bus patenkintas, arba joje priėmimo sąlygos jam atrodo palankesnės.

36 — Žr., be kita ko, Direktyvos 2004/83 6 ir 7 konstatuojamąsias dalis, Direktyvos 2005/85 3–6 konstatuojamąsias dalis, 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 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 (OL L 337, p. 9) 8–10, 12 ir 13 konstatuojamąsias dalis, taip pat Direktyvos 2013/32 13 konstatuojamąją dalį.

37 — Direktyva 2013/32 įsigaliojo 2013 m. liepos 19 d. Tačiau, kaip nurodyta šios direktyvos 58 konstatuojamojoje dalyje, pagal prie ES sutarties ir ESV sutarties pridėto Protokolo (Nr. 21) dėl Jungtinės Karalystės ir Airijos pozicijos dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės 1 bei 2 straipsnius ir 4a straipsnio 1 dalį ši direktyva Airijai nėra privaloma.

prie pabėgėlių, ir, *jeigu ne* – nustato, ar jie gali gauti papildomą apsaugą“[38]. Vienos tvarkos įtvirtinimas nebėra tik teisė, kaip buvo pagal Direktyvą 2005/85, bet šiuo metu tai – pareiga, kuri taip pat leidžia Sąjungos teisės aktų leidėjui supaprastinti ir racionalizuoti prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūras ir sumažinti valstybių narių administracinę naštą.

57. Šios aplinkybės prireikus parodo, kad prieglobsčio prašytojas neturi ir negali turėti galimybės rinktis vienos ar kitos tarptautinės apsaugos formos. Kaip visiškai teisingai per posėdį pažymėjo Belgijos vyriausybė, suteikiant tarptautinę apsaugą neturi būti atsižvelgiama į subjektyvų prašytojo vertinimą, o šis negali turėti tokio vertinimo tikrų ar tariamų interesų atžvilgiu. Jo prašymas būtinai turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į pabėgėlio statuso pripažinimo kriterijus ir tik jei prašytojui negali būti suteiktas pabėgėlio statusas, jis gali prašyti pasinaudoti papildomos apsaugos forma. Šis vertinimas taikomas, nesvarbu, kokia valstybės narės nustatyta procedūros struktūra, ar tai vienas langelis, ar tokia sistema, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, nes šiuo klausimu šios dvi procedūros labai mažai skiriasi.

58. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, esu tikras, kad nagrinėjama procesinė nuostata užtikrina prieglobsčio prašytojui veiksmingą galimybę pasinaudoti jam Direktyvoje 2004/83 suteiktomis teisėmis, nepažeidžiant veiksmingumo principo.

59. Taip pat manau, kad tokie teisės aktai, pagal kuriuos reikalaujama, jog tarptautinės apsaugos prašymas iš pradžių būtų vertinamas atsižvelgiant į pabėgėlio statusą nustatančias sąlygas, užtikrina tarptautinės apsaugos prašymo gerą administravimą.

C – *Teisės į gerą administravimą laikymasis*

60. Vadovaujantis Direktyvos 2004/83 10 konstatuojamąja dalimi ir
Direktyvos 2005/85 8 konstatuojamąja dalimi, Sąjungos teisės aktų leidėjas įsipareigojo paisyti pagrindinių teisių nustatydamas materialines ir procesines nuostatas, taikomas suteikiant tarptautinę apsaugą. Todėl jis turėjo prižiūrėti, kad nacionalinės kompetentingos institucijos suinteresuotajam asmeniui užtikrintų teisę į gerą administravimą, ir tai įtvirtino Direktyvos 2005/85 II skyriuje nustatydamas valstybėms narėms tam tikras procesines pareigas.

61. Žinoma, kaip nurodžiau, valstybės narės neprivalo taikyti šių procesinių garantijų nagrinėdamos papildomos apsaugos prašymą, jei šis prašymas nagrinėjamas vykdant savarankišką administracinę procedūrą, atskirą nuo tos, kuria siekiama suteikti pabėgėlio statusą. Ši išvada daroma iš Direktyvos 2005/85 taikymo srities ribų. Vis dėlto prisimename, kad valstybės narės privalo paisyti suinteresuotojo asmens teisės į gerą administravimą, nes, pirma, papildomos apsaugos suteikimui taikoma Sąjungos teisė ir, antra, teisė į gerą administravimą yra ne tik bendrasis Sąjungos teisės principas, bet ir pagrindinė teisė.

62. Šios teisės taikymo sritis yra labai plati.

63. Vadovaujantis Chartijos 41 straipsnio 1 dalimi, teisė į gerą administravimą reiškia „[teisę] į tai, kad asmens reikalai būtų tvarkomi nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnį laiką“. Chartijos 41 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad ši teisė apima, „be kita ko“, kiekvieno asmens teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę[39], kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo, ir administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Kaip Teisingumo Teismas nurodė minėtame Sprendime *M.*, atsižvelgiant į šios nuostatos turinį, ji taikoma visuotinai[40].

38 — Taip pat žr. Direktyvos 2013/32 22 konstatuojamąją dalį. Pažymėta mano.

39 — Minėto Sprendimo *M.* 82 punktas.

40 — Ten pat (84 punktas).

64. Bendroje Europos prieglobsčio sistemoje teisė į gerą administravimą numatyta Direktyvos 2005/85 II skyriuje. Ši teisė realizuojama pripažįstant procesines pareigas administracinei institucijai ir įtvirtinant tiesioginį bendradarbiavimą tarp administracinės institucijos ir prieglobsčio prašytojo. Todėl teisė į gerą administravimą turi padėti nustatyti teisingą suinteresuotojo asmens tarptautinės apsaugos poreikį. Šiuo tikslu Direktyvos 2005/85 8 straipsnio 2 dalies a punkte numatyta, kad sprendžiančioji nacionalinė institucija tarptautinės apsaugos prašymus privalo nagrinėti individualiai, objektyviai ir nešališkai. Minėtos direktyvos 23 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje reikalaujama, kad, be kita ko, ši procedūra, pagrįsta tinkamu ir išsamiu faktinių įrodymų ir aplinkybių, kuriais grindžiamas prašymas, išnagrinėjimu, būtų kuo greičiau baigta. Galiausiai, vadovaujantis Direktyvos 2005/85 10 ir 13 straipsniais, sprendžiančioji nacionalinė institucija turi užtikrinti, kad būtų paisoma suinteresuotojo asmens teisės būti išklausytam asmeninių pokalbių metu, per kuriuos pastarasis turi turėti galimybę visiškai konfidencialiai išdėstyti savo situaciją, jei reikia, dalyvaujant vertėjui. Pasikartosiu, visomis šiomis procesinėmis pareigomis siekiama užtikrinti, kad suinteresuotajam asmeniui būtų suteiktas atitinkamas statusas pagal SESV 78 straipsnio 1 dalį ir veiksminga galimybė pasinaudoti jam Direktyvoje 2004/83 suteiktomis teisėmis.

65. Vis dėlto, kaip nurodžiau, nagrinėjama procesinė nuostata, pagal kurią reikalaujama, kad prašymas būtų iš pradžių nagrinėjamas atsižvelgiant į pabėgėlio statuso suteikimo sąlygas, visiškai suderinama su šiais tikslais.

66. Tačiau H. N. ir Komisija nurodo, kad ši procesinė nuostata neužtikrina nešališko ir spartaus nagrinėjimo.

67. Pirma, H. N. ir Komisija nurodo, kad dėl tokių teisės aktų papildomos apsaugos prašytojas susiduria su daugeliu procesinių etapų, kurie neišvengiamai pratęsia ir taip ilgai Airijoje trunkančias procedūras. Komisija šiuo klausimu pažymi, kad tokie teisės aktai „įpareigoja prašytoją dalyvauti fikcijoje“ [41], kai jis privalo pateikti prašymą suteikti pabėgėlio statusą, ar net „[jis verčiamas] formaliai dalyvauti procedūroje, kuri bus atmesta“ [42], o tai neišvengiamai vilkina papildomos apsaugos prašymo nagrinėjimą.

68. Antra, H. N. ir Komisija teigia, kad procesinė nuostata pažeidžia nešališkumo reikalavimą, nes papildomos apsaugos prašymas pateikiamas, kai *Minister for Justice, Equality and Law Reform* ne tik atmeta prašymą suteikti pabėgėlio statusą, bet taip pat ketina priimti įsakymą palydėti jį iki sienos. Todėl, Komisijos teigimu, procedūra „jau nukreipta į išsiuntimą iš šalies ir *Minister for Justice, Equality and Law Reform* palankiai vertina išsiuntimą iš šalies“ [43], o tai pažeidžia lygiavertiškumo ir nešališkumo reikalavimus.

69. Nors palaikau nurodytus nuogąstavimus dėl prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūrų trukmės Airijoje [44], vis dėlto manau, kad šiuo klausimu H. N. ir Komisijos pateikta kritika susijusi daugiau su apskritai visos procedūros ekonomija nei su nagrinėjamais teisės aktais. Tiesa, šie teisės aktai prideda procedūrinį etapą, nes sprendžiančioji nacionalinė institucija turi nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymą pagal Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c punkte nustatytas pabėgėlio statuso suteikimo sąlygas ir prireikus pagal šios direktyvos 2 straipsnio e punkte nustatytas papildomos apsaugos suteikimo sąlygas. Be to, manau, kad procedūros greitumas ne tik prisideda užtikrinant prašytojo teisinį saugumą, bet ir jo integraciją.

70. Tačiau, kaip nurodžiau, šis nagrinėjimas yra nepakeičiama išankstinė sąlyga, kurios valstybės narės negali atsisakyti, nes tai atimtų iš suinteresuotojo asmens teises, kurias jam suteikia Direktyva 2004/83, ir pažeistų tikslus, kuriais grindžiama bendra Europos prieglobsčio sistema.

41 — Komisijos pastabų 43 punktas.

42 — Šių pastabų 41 punktas.

43 — Minėtų pastabų 42 punktas.

44 — Šiuo klausimu žr. mano išvados, pateiktos byloje, kurioje buvo priimtas minėtas Sprendimas *M.*, 112–115 punktus.

71. Be to, man neatrodo, kad šis išankstinis nagrinėjimas lemia pernelyg ilgą procedūros trukmę, nes pagal turimą informaciją daugiau vilkinamas papildomos apsaugos nagrinėjimo etapas [45]. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad minėto išankstinio nagrinėjimo procedūra nėra pernelyg vilkinama kitose valstybėse narėse. Todėl nemanau, kad nenagrinėti, ar prašymas atitinka pabėgėlio statuso pripažinimo sąlygas, būtų pagrįsta siekiant sutaupyti laiko. Be to, kita vertus, ji būtina, kad būtų užtikrinamos visos teisės ir jų garantijos.

72. Dabar nagrinėsiu H. N. ir Komisijos argumentus dėl procedūros nešališkumo.

73. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką nešališkumo reikalavimas apima du aspektus: subjektyvų nešališkumą ir objektyvų nešališkumą. Subjektyvus nešališkumas reiškia, kad joks institucijos narys neturi asmeniškai palaikyti kurios nors šalies ar iš anksto būti nusistatęs – asmeninis nešališkumas preziumuojamas tol, kol neįrodyta kitaip. Kalbant apie objektyvų nešališkumą, institucija turi pateikti pakankamų garantijų, kad šiuo klausimu būtų panaikintos bet kokios pagrįstos abejonės [46].

74. Iš pradžių reikia nurodyti, kad bylos medžiagoje nėra jokios aplinkybės, dėl kurios galėtų būti ginčijamas *Minister for Justice, Equality and Law Reform* asmeninis nešališkumas, o H. N. šiuo klausimu nepateikia jokios aplinkybės, kuri galėtų daryti įtaką šiam mano vertinimui.

75. Be to, nepalaikau argumentų dėl procedūros objektyvaus nešališkumo.

76. Pirma, reikia dar kartą priminti, kad, nesvarbu, kokia procedūros struktūra, papildomos apsaugos prašymas visada nagrinėjamas po sprendimo atmesti pabėgėlio statusą.

77. Antra, reikia nurodyti, kad kai *Minister for Justice, Equality and Law Reform* pradeda nagrinėti papildomos apsaugos prašymą, jis dar nebūna priėmęs sprendimo palydėti suinteresuotąjį asmenį iki sienos. Pagal 1999 m. Imigracijos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį *Minister for Justice, Equality and Law Reform* būna tik pranešęs apie savo ketinimą priimti tokį sprendimą. Šiuo pranešimu suinteresuotajam asmeniui paaiškinama, kad atmetus jo prašymą suteikti pabėgėlio statusą jis nebeturi teisėto pagrindo, kuris jam leistų likti teritorijoje, o tokia pasekmė būdinga visoms valstybėms narėms. Šiuo pranešimu jis taip pat informuojamas apie jo teises šiame procedūros etape. Svarbiausia, vadovaujantis 2006 m. nutarimo 4 straipsnio 1 dalimi, šiuo pranešimu suinteresuotasis asmuo informuojamas, kad jis gali prašyti, kad jam būtų suteiktas papildomos apsaugos statusas ir laikinas leidimas likti teritorijoje. Todėl prie pranešimo pridedama informacinė instrukcija apie papildomą apsaugą ir forma, kuria remiantis gali būti pateiktas prašymas. Be asmens duomenų, prašytojas raginamas pateikti visus papildomus dokumentus ir išsamiai nurodyti priežastis, konkrečiai susijusias su aplinkybėmis, nurodytomis papildomos apsaugos prašymui pagrįsti, taip pat konkrečiai patikslinti, kokią didelę žalą jis gali patirti, jei būtų grąžintas į kilmės šalį. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, man atrodo sunku teigti, kad *Minister for Justice, Equality and Law Reform* „palankiai vertina išsiuntimą iš šalies“, nes papildomos apsaugos suteikimas leistų suinteresuotajam asmeniui gauti teisėtą leidimą gyventi teritorijoje.

78. Galiausiai, nepalaikau Komisijos pastabų, pagal kurias tokie teisės aktai „įpareigoja prašytoją dalyvauti fikcijoje“ ar net „[jis verčiamas] formaliai dalyvauti procedūroje, kuri bus atmesta“, o tai kenkia procedūros veiksmingumui. Reikia nepamiršti šios procedūros tikslo. Tai nėra klasikinė administracinė procedūra, kuria siekiama, pavyzdžiui, gauti mokesčių lengvatą ar statybos leidimą. Šia administracine procedūra siekiama suteikti pagrindinę teisę, t. y. prieglobsčio teisę, ir išankstinis nagrinėjimas turi padėti priimti gyvybiškai svarbų sprendimą pagrįstai tarptautinės apsaugos siekiančiam asmeniui. Taigi tai nėra atvejis, kad „jis verčiamas“ pradėti papildomus administracinius

45 — Byloje, kurioje buvo priimtas minėtas Sprendimas *M.*, nurodžiau, kad suinteresuotojo asmens prašymas suteikti pabėgėlio statusą buvo nagrinėjamas šešis su puse mėnesių, o papildomos apsaugos prašymas buvo nagrinėjamas 21 mėnesį.

46 — Žr. 2011 m. gruodžio 15 d. Nutarties *Altner prieš Komisiją* (C-411/11 P) 15 punktą ir 2013 m. liepos 11 d. Sprendimo *Ziegler prieš Komisiją* (C-439/11 P, Rink. p. I-0000) 155 punktą ir nurodytą teismų praktika.

veiksmus, bet garantija, kad jo prašymas bus išsamiai išnagrinėtas ir jam bus užtikrintos jo aplinkybėmis priimančiojoje valstybėje narėse tinkamiausios teisės. Tai taip pat nėra dalyvavimas fikcijoje, nes vis dėlto kartais pradiniame bylos etape yra labai sunku tiksliai nustatyti, ar grąžinus asmenį į jo kilmės šalį jam gresia „būti persekiojamam“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c punktą, ar jis patirs „smurtinių veiksmų“, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 2 straipsnio e punktą, o tai pakankamai įrodo ginčai Teisingumo Teisme.

79. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes, manau, jog nagrinėjama procesinė nuostata, kiek ja reikalaujama, kad tarptautinės apsaugos prašymas iš pradžių būtų išnagrinėtas atsižvelgiant į pabėgėlio statusą nustatančias sąlygas, atitinka Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintą gero administravimo principą.

80. Vis dėlto Airija privalo organizuoti procedūrą taip, kad prieglobsčio prašymai būtų nagrinėjami kuo veiksmingiau ir sparčiau, ko siekiama Direktyva 2005/85. Šiuo tikslu pagal Direktyvos 2005/85 23 straipsnio 4 dalį valstybės narės gali paspartinti pabėgėlio statuso suteikimo sąlygų nagrinėjimo procedūrą, kai prašytojas akivaizdžiai negali būti laikomas pabėgėliu ar kai dėl neįtikimų ar nepakankamų pareiškimų prašymas yra akivaizdžiai neįtikinamas.

81. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad Direktyva 2004/83, aiškinama atsižvelgiant į, pirma, pagal Direktyvą 2005/85 priimtas procesines nuostatas ir garantijas ir, antra, gero administravimo principą, turi būti aiškinama taip, jog ja nedraudžiama nacionalinė procesinė nuostata, pagal kurią papildomos apsaugos prašymas nagrinėjamas tik jei prieš tai atmestas prašymas dėl pabėgėlio statuso suteikimo.

III – Išvada

82. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Supreme Court* pateiktą klausimą:

2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų, aiškinama atsižvelgiant į, pirma, pagal 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyvą 2005/85/EB, nustatančią būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, priimtas procesines nuostatas ir garantijas ir, antra, gero administravimo principą, turi būti aiškinama taip, jog ja nedraudžiama nacionalinė procesinė nuostata, pagal kurią papildomos apsaugos prašymas nagrinėjamas tik jei prieš tai atmestas prašymas dėl pabėgėlio statuso suteikimo.