



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PAOLO MENGOZZI IŠVADA,
pateikta 2018 m. gegužės 17 d.¹

Byla C-585/16

**Serin Alheto
prieš**

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite

(*Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgarija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Pasisienis, prieglobstis ir imigracija – Nuostatos dėl pabėgėlio statuso suteikimo – Direktyva 2004/83 ir Direktyva 2011/95 – UNRWA apsaugą ir pagalbą gaunantis asmuo – Tarptautinės teisinės pagalbos prašymų nagrinėjimo procedūra – Direktyva 2005/85 ir Direktyva 2013/32 – Prašymo priimtumas – Pirmoji prieglobsčio šalis – Teisė į veiksmingą teisinę gynybą“

1. Šioje išvadoje nagrinėjamas prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl Direktyvos 2011/95² 12 straipsnio 1 dalies a punkto, Direktyvos 2013/32³ 33 straipsnio 2 dalies b punkto, 34 straipsnio, 35 straipsnio pirmos pastraipos b punkto ir 46 straipsnio 3 dalies išaiškinimo. Šį prašymą pateikė *Administrativen sad Sofia-Grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija) iš Palestinos kilusio asmens be pilietybės – S. Alheto – inicijuotoje byloje dėl administracinio sprendimo, kuriuo Bulgarijos institucijos atmetė tarptautinės apsaugos prašymą.

I. Teisinės aplinkybės

A. Tarptautinė teisė

1. Konvencija dėl pabėgėlių statuso

2. 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašytos ir 1954 m. balandžio 22 d. įsigaliojusios Konvencijos dėl pabėgėlių statuso (toliau – Ženevos konvencija)⁴ 1 straipsnio D skirsnyje nustatyta:

„Ši Konvencija netaikoma asmenims, kurie šiuo metu naudojami kitų Jungtinių Tautų Organizacijos institucijų ar organizacijų, išskyrus Jungtinių Tautų Organizacijos pabėgėlių reikalų vyriausiąjį komisarą [*United Nations High Commissioner for Refugees*, toliau – JTVPK], gynyba ar parama.

1 Originalo kalba: italų.

2 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 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 (nauja redakcija), OL L 337, 2011, p. 9.

3 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (nauja redakcija), OL L 180, 2013, p. 60.

4 Ženevos konvencija buvo papildyta Protokolu dėl pabėgėlių statuso, kuris priimtas 1967 m. sausio 31 d. ir įsigaliojo 1967 m. spalio 4 d.

Jei tokia gynyba ar parama dėl kokios nors priežasties buvo nutraukta galutinai nesureguliuavus tokių asmenų padėties pagal atitinkamas Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos priimtas rezoliucijas, šie asmenys *ipso facto* įgyja šioje Konvencijoje numatytas teises.“

2. Jungtinių Tautų pagalbos ir darbų agentūra Palestinos pabėgėliams Artimuosiuose Rytuose

3. Jungtinių Tautų pagalbos ir darbų agentūra Palestinos pabėgėliams Artimuosiuose Rytuose (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*; toliau – UNRWA) buvo įsteigta po 1948 m. arabų ir izraeliečių konflikto, Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos 1949 m. gruodžio 8 d. rezoliucija Nr. 302(IV). Jos užduotis yra suteikti pabėgėliams palestiniečiams, kurie patenka į jos kompetencijos sritį, gelbėjimo, sveikatos priežiūros, socialinės apsaugos, švietimo ir mikrofinansavimo paslaugas, pagalbą esant nepaprastajai padėčiai ir kilus ginkluotiems konfliktams, taip pat pagerinti sąlygas tokių pabėgėlių priėmimo stovyklose⁵. Šiuo metu UNRWA įregistruota maždaug 5 mln. Palestinos pabėgėlių. Ši agentūra veiklą vykdo Sirijoje, Gazos Ruože, Libane, Jordanijoje ir Vakarų Krante (įskaitant Rytų Jeruzalę). Kadangi palestiniečių pabėgėlių klausimas nėra išspręstas, UNRWA mandatas reguliariai atnaujinamas, paskutinį kartą – iki 2020 m. birželio 30 d.⁶

4. UNRWA yra viena iš Jungtinių Tautų agentūrų, išskyrus JTVPK, nurodytų Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnyje ir Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkte⁷.

B. Sąjungos teisė

1. Direktyva 2011/95

5. Direktyvos 2011/95 12 straipsnio „Pabėgėlio statuso nesuteikimas“ 1 dalies a punkto pirmame sakinyje nustatyta, kad trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės pabėgėlio statusas nesuteikiamas, jeigu „jam taikomas Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnis, susijęs su apsauga ar parama, kurią teikia Jungtinių Tautų organai ar agentūros, išskyrus [JTVPK]“. To paties 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrame sakinyje nurodyta: „Kai dėl bet kokios priežasties tokios apsaugos ar paramos teikimas nutrūksta, o tokių asmenų padėtis nėra galutinai išspręsta pagal atitinkamas Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos priimtas rezoliucijas, tie asmenys *ipso facto* turi teisę pasinaudoti šioje direktyvoje numatytomis lengvatomis.“

2. Direktyva 2013/32

6. Pagal Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 1 dalį valstybės narės neprivalo nagrinėti, ar prašytojas priskirtinas prie tarptautinės apsaugos gavėjų pagal Direktyvą 2011/95, jei pagal to straipsnio 2 dalį prašymas laikomas nepriimtiniu. Pagal tos direktyvos 33 straipsnio 2 dalies b punktą valstybės narės gali laikyti tarptautinės apsaugos prašymą nepriimtiniu, visų pirma, jeigu „pagal 35 straipsnį šalis, kuri nėra valstybė narė, yra laikoma prašytojo pirmąja prieglobsčio šalimi“. To straipsnio pirmoje pastraipoje nurodyta: „Šalis gali būti laikoma pirmąja prieglobsčio šalimi konkrečiam prašytojui, jeigu: a) jis yra pripažintas pabėgėliu toje šalyje ir vis dar galės naudotis tokia apsauga; arba b) jis kitokiu būdu naudosis pakankama apsauga toje šalyje, įskaitant negrąžinimo principą.“

5 Žr. UNRWA svetainę <https://www.unrwa.org/who-we-are>. UNRWA neturi ir nevaldo pabėgėlių stovyklų, tad už jas atsako tik priimančiosios valstybės institucijos, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

6 Žr. <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. Dėl UNRWA vaidmens žr. naujausią (2017 m. gruodžio 7 d.) JT Generalinės Asamblėjos rezoliuciją 72/82.

7 Žr. 2010 m. birželio 17 d. Sprendimą *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, 44 punktą).

7. Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje nurodyta, jog „[v]alstybės narės užtikrina, kad prašytojai turėtų teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę, kuria galėtų naudotis teisme, kad galėtų apskusti <...> sprendimą dėl tarptautinės apsaugos prašymo, įskaitant sprendimą <...> laikyti prašymą nepagrįstu, kad būtų suteiktas pabėgėlio statusas ir (arba) papildomos apsaugos statusas“. Šio straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog tam, „[k]ad būtų laikomasi 1 dalies, valstybės narės užtikrina, jog taikant veiksmingą teisių gynimo priemonę būtų numatyti išsamūs ir *ex nunc* faktinis ir teisinis tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimas, įskaitant, atitinkamais atvejais, nagrinėjimą pagal Direktyvą 2011/95/ES, bent vykdant apeliacines procedūras [nagrinėjant skundus] pirmosios instancijos teisme“.

C. Nacionalinė teisė

8. Bulgarijoje tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimas reglamentuojamas *Zakon za ubezhishteto i bezhantsite* (Prieglobsčio ir pabėgėlių įstatymas, toliau – ZUB). Direktyvos 2011/95 ir 2013/32 į Bulgarijos teisę buvo perkeltos iš dalies pakeičiant ZUB dviem įstatymais, kurie įsigaliojo atitinkamai 2015 m. spalio 16 d. ir gruodžio 28 d.⁸ ZUB numatytos dvi tarptautinės apsaugos formos, t. y. pabėgėlio statuso pripažinimas (ZUB 8 straipsnis) ir humanitarinio statuso suteikimas (ZUB 9 straipsnis), atitinkantis Direktyvoje 2011/95 numatytą papildomą apsaugą.

9. Pagal šiuo metu galiojančios redakcijos ZUB 6 straipsnį minėtame įstatyme nustatytus įgaliojimus turi *Darzhavna agentsia za bezhantsite* (Valstybinė pabėgėlių agentūra, toliau – DAB). Ši agentūra konstatuoja visus faktus ir aplinkybes, svarbius tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo tikslais.

10. Šiuo metu galiojančios redakcijos ZUB 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Pabėgėlio statusas nesuteikiamas užsieniečiui:

<...>

4. kuriam teikiama Jungtinių Tautų organų ar agentūrų, išskyrus [JTVPK], apsauga ir pagalba; kai tokios apsaugos ar pagalbos teikimas nėra nutrūkęs⁹ ir tokio asmens padėtis nėra galutinai išspręsta pagal atitinkamą Jungtinių Tautų rezoliuciją, šis asmuo gali naudotis [Ženevos] konvencijoje numatytomis teisėmis“.

11. ZUB 12 straipsnio 1 dalies tekste, galiojusiame iki įstatymo, kuriuo į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 2011/95, į ZUB įtrauktame 2007 metais, įstatymu, kuriuo perkelta Direktyva 2004/83¹⁰, buvo nustatyta:

„Pabėgėlio statusas nesuteikiamas užsieniečiui:

<...>

4. kuriam teikiama Jungtinių Tautų įstaigų ar institucijų, išskyrus [JTVPK], apsauga ar pagalba, ir tokios apsaugos ar pagalbos teikimas nėra nutrūkęs ir tokio asmens padėtis nėra galutinai išspręsta pagal atitinkamą Jungtinių Tautų rezoliuciją“.

8 Turimos omenyje papildomos nuostatos, kuriomis ZUB iš dalies keičiamas ir papildomas, paskelbtos DV, Nr. 80, 2015, ir papildomos nuostatos, kuriomis ZUB iš dalies keičiamas ir papildomas, paskelbtos DV, Nr. 101, 2015.

9 Šiuo metu galiojančios redakcijos ZUB 12 straipsnio 1 dalies tekste beveik pažodžiui pakartotas Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto tekstas nuo pastarojo skiriasi tuo, kad jame vartojama neigiama formuluotė „nėra nutrūkęs“ vietoj „nutrūksta“.

10 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, ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 304, 2004, p. 12). Įstatymas, kuriuo ta direktyva buvo perkelta į Bulgarijos teisę, buvo paskelbtas DV Nr. 52, 2007.

12. Šiuo metu galiojančios redakcijos ZUB 13 straipsnio 2 dalies 2 ir 3 punktuose nustatyta, kad tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra nepradedama arba užbaigiama, „jeigu užsienietis turi trečiosios šalies suteiktą pabėgėlio statusą arba naudojami kita veiksminga apsauga, kuri apima negražinimo principo laikymąsi ir kuri jam vis dar teikiama, su sąlyga, kad ta šalis jį priims“, arba jei užsienietis „yra kilęs iš saugios trečiosios šalies, su sąlyga, kad ta šalis jį priims“.

13. Iki Direktyvos 2013/32 perkėlimo galiojusios redakcijos 13 straipsnio 2 dalies 2 punkte buvo įtvirtinta:

„(2) Pabėgėlio statuso arba humanitarinio statuso pripažinimo procedūra nepradedama arba sustabdoma, jeigu [prašytojas]:

<...>

2. turi pabėgėlio statusą, suteiktą saugios trečiosios šalies, su sąlyga, kad ta šalis jį priims“.

14. Iki Direktyvos 2013/32 perkėlimo į nacionalinę teisę galiojusios ZUB redakcijos 13 straipsnio 13 punkte buvo nustatyta, kad prašymas pripažinti pabėgėlio statusą arba humanitarinį statusą turi būti atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas, jei netenkinamos sąlygos, nustatytos ZUB 8 straipsnio 1 ir 9 dalyse arba 9 straipsnio 1, 6 ir 8 dalyse, ir jeigu užsienietis atvyko „iš saugios kilmės šalies ar saugios trečiosios šalies, įtrauktos į Europos Sąjungos Tarybos patvirtintą minimalų bendrą sąrašą arba Ministrų Tarybos patvirtintus nacionalinius sąrašus“. ZUB 13 straipsnio 3 dalyje buvo nurodyta, jog vien ta aplinkybė, kad prašytojas atvyko iš saugios kilmės šalies ar saugios trečiosios šalies, savaime nėra pagrindas pripažinti prašymą akivaizdžiai nepagrįstu.

15. Pagal šiuo metu galiojančios ZUB redakcijos 75 straipsnio 2 dalį „nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymą reikia įvertinti visus svarbius faktus, pareiškimus ar dokumentus, susijusius su pareiškėjo asmenine padėtimi“¹¹.

16. Pagal *Adminidtrativnoprotsesualen Kodeks* (Administracinio proceso kodeksas, toliau – APK) 2 straipsnio 1 dalį, išskyrus atvejus, kai įstatyme nustatyta kitaip, jo nuostatos taikomos visoms Bulgarijos valdžios institucijų administracinėms procedūroms. APK 168 straipsnio 1 dalyje teisminės kontrolės dalykas pateikus skundą dėl administracinio akto pirmosios instancijos teismui apibrėžtas taip: „teismas ne tik išnagrinėja pareiškėjo nurodytus skundo pagrindus, bet taip pat, atsižvelgdamas į šalių pateiktus įrodymus, turi patikrinti ginčijamo administracinio akto teisėtumą, atsižvelgdamas į visus [to kodekso] 146 straipsnyje nurodytus pagrindus“.

17. Pagal APK 172 straipsnio 2 dalį „teismas gali paskelbti negaliojančiu ginčijamą administracinį aktą, jį visiškai ar iš dalies panaikinti arba iš dalies pakeisti arba atmesti skundą“. APK 173 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „jei klausimas nepateikiamas vertinti administracinės valdžios institucijai, pripažinęs ginčijamą aktą negaliojančiu arba jį panaikinęs, teismas priima sprendimą dėl bylos esmės“. To paties straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad, „išskyrus 1 dalyje numatytus atvejus, jei aktas paskelbiamas negaliojančiu dėl kompetencijos trūkumo arba jeigu dėl akto pobūdžio negalima priimti sprendimo dėl bylos esmės, teismas perduoda bylą kompetentingai administracinės valdžios institucijai ir pateikia nurodymus dėl teisės akto aiškinimo ir taikymo; šie nurodymai yra privalomi“.

¹¹ ZUB 75 straipsnio 2 dalies redakcijoje, galiojusioje iki Direktyvos 2011/95 ir Direktyvos 2013/32 perkėlimo į nacionalinę teisę, buvo išdėstytos nuostatos, iš esmės tapачios pirmiau išdėstytoms.

II. Faktinės aplinkybės, pagrindinė byla, prejudiciniai klausimai ir procesas Teisingumo Teisme

18. Serin Auad Alheto, pareiškėja pagrindinėje byloje, yra iš Palestinos kilęs asmuo be pilietybės; ji gimusi 1972 m. lapkričio 29 d. Gazos mieste Palestinoje. Ji turi pasą, Palestinos valdžios institucijų išduotą 2014 m. balandžio 1 d. ir galiojantį iki 2019 m. kovo 31 d.

19. S. Alheto į Bulgariją atvyko 2014 m. rugpjūčio 10 d., turėdama vizą, kurią, prieš vykstant į organizuotą turistinę kelionę, 2014 m. rugpjūčio 7 d. išdavė Bulgarijos Respublikos konsulas Amane (Jordanija) ir kuri galiojo iki 2014 m. rugsėjo 1 d. 2014 m. rugpjūčio 24 d. Bulgarijos valdžios institucijos pratęsė tos vizos galiojimą iki 2014 m. lapkričio 17 d. 2014 m. lapkričio 25 d. S. Alheto pateikė tarptautinės apsaugos prašymą *Drzhavnata agentsu-ia za bezhantiste*. Per 2014 m. gruodžio 2 d. įvykusį asmeninį pokalbį S. Alheto pareiškė, kad 2014 m. liepos 15 d. neteisėtai išvyko iš Gazos Ruožo požeminiu tuneliu, pirmiausia nuvyko į Egiptą, kur išbuvo dvi dienas, tada į Jordaniją, kur išbuvo 23 dienas, o tada lėktuvu išskrido į Bulgariją. Per tą pokalbį S. Alheto pareiškė, kad išpažįsta krikščionybę. S. Alheto buvo pakviesta į dar du asmeninius pokalbius 2015 m. vasario 24 d. ir kovo 5 d. Kaip matyti iš S. Alheto pareiškimų, ji buvo priversta išvykti iš Gazos Ruožo dėl blogėjančios padėties toje teritorijoje ir konfliktų su Gazos Ruožą kontroliuojančia organizacija „Hamas“, kilusių dėl jos vykdytos socialinės informavimo apie moterų teises veiklos. Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad per 2015 m. kovo 5 d. pokalbį S. Alheto nurodė, kad turi UNWRA išduotą dokumentą. Tuo dokumentu, kuris buvo pateiktas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, patvirtinama, kad S. Alheto toje agentūroje buvo įregistruota kaip pabėgėlė iš Palestinos¹².

20. 2015 m. gegužės 12 d. DAB direktoriaus pavaduotojas, išnagrinėjęs S. Alheto prašymą iš esmės, jį atmetė ir atsisakė pripažinti pabėgėlio statusą pagal ZUB 8 straipsnį ir humanitarinį statusą pagal to paties įstatymo 9 straipsnį (toliau – DAB sprendimas). DAB direktoriaus pavaduotojas nurodė, kad, remiantis S. Alheto pareiškimais, negalima nustatyti, ar jai gresia persekiojimas, juose esama neatitikimų, visų pirma susijusių su jos religiniais įsitikinimais, ir ne visi jie atitinka tikrovę. Priešingai, nei nurodyta tuose pareiškimuose, S. Alheto nebuvo priversta išvykti iš Gazos Ruožo, kur padėtis buvo stabili, ji planavo išvykti anksčiau nei 2014 m. birželio ar liepos mėn., nes jos pasas buvo išduotas 2014 m. balandžio 1 d.

21. S. Alheto apskundė šį DAB sprendimą *Administrativen sad Sofia-grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija). Skunde S. Alheto, teigia, kad tokiu sprendimu pažeidžiami ZUB 8 ir 9 straipsniai ir Direktyvos 2004/83 15 straipsnio c punktas, kaip jį išaiškino Teisingumo Teismas 2009 m. vasario 17 d. Sprendime *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94). DAB direktoriaus pavaduotojo išvada, kad padėtis Gazos Ruože yra stabili, grindžiama tik DAB Europos reikalų, tarptautinių reikalų ir Europos pabėgėlių fondo direkcijos 2015 m. balandžio 9 d. pažyma, kuria remiantis padėties toje teritorijoje negalima tinkamai įvertinti turint omenyje negražinimo principo taikymą.

22. *Administrativen sad Sofia-grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija) nurodo: kadangi S. Alheto yra iš Palestinos kilęs asmuo be pilietybės, įregistruotas UNWRA, DAB turėjo nagrinėti jos tarptautinės apsaugos prašymą kaip pateiktą ne pagal Ženevos konvencijos 1 straipsnio A skirsnį, bet pagal to straipsnio D skirsnį ir išnagrinėti jį remdamasi ZUB 12 straipsnio 1 dalies 4 punktu, o ne šio įstatymo 8 ir 9 straipsniais. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą, ar pagal Sąjungos teisę leidžiama nenagrinėti tarptautinės apsaugos prašymo, kurį pateikia asmuo be pilietybės, esantis tokioje situacijoje kaip S. Alheto, pagal teisės aktą, kuriuo į nacionalinę teisę perkelta Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalis, o jeigu taip nėra, ar, atsižvelgiant į pagrindinės bylos aplinkybes, jis pats turi išnagrinėti šį prašymą, ar tik panaikinti DAB sprendimą ir grąžinti bylą jai nagrinėti. *Administrativen sad Sofia -grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija) taip pat kyla klausimų dėl pirmosios instancijos teismo vykdomos sprendimo nesuteikti tarptautinės apsaugos pagal

12 Kitoje nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalyje nurodyta, kad S. Alheto teigia, jog UNRWA dokumentą pateikė per pokalbį su DAB, bet ta institucija atsisakė jį įtraukti į bylos dokumentus.

Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį teisminės kontrolės apimties, visų pirma, kiek tai susiję su galimybe šiam teismui išnagrinėti tarptautinės apsaugos prašymo priimtinumą pagal šios direktyvos 33 straipsnį, net jei toks nagrinėjimas nebuvo atliktas kompetentingos institucijos, arba pirmą kartą įvertinti, ar būtų galima prašytoją grąžinti į šalį, kurioje jis nuolat gyveno prieš pateikdamas tokį prašymą.

23. Atsižvelgdamas į tai, 2016 m. lapkričio 8 d. sprendimu *Administrativen sad Sofia-grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punktas, siejamas su Direktyvos 2013/32 10 straipsnio 2 dalimi ir SESV 78 straipsnio 2 dalies a punktu, turi būti aiškinamas taip, kad:

A) tarptautinės apsaugos prašymas, pateiktas iš Palestinos kilusio asmens be pilietybės, kuris Jungtinių Tautų paramos ir darbo Palestinos pabėgėliams agentūros (UNRWA) įregistruotas kaip pabėgėlis ir iki prašymo pateikimo nuolat gyveno šios agentūros veiklos teritorijoje (Gazos Ruože), turi būti nagrinėjamas kaip prašymas pagal 1951 m. Ženevos konvencijos dėl pabėgėlių statuso 1 straipsnio A skirsnį, o ne kaip tarptautinės apsaugos prašymas pagal šios konvencijos 1 straipsnio D skirsnio antrą sakinį su sąlyga, kad kompetencija nagrinėti prašymą atsiranda ne dėl užuojautos ar humanitarinių priežasčių, o kitais pagrindais, todėl prašymo nagrinėjimas patenka į Direktyvos 2011/95 taikymo sritį;

B) nagrinėjant tokį prašymą, galima neatsižvelgti į Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto reikalavimus, todėl netaikytinas Teisingumo Teismo pateiktas šios nuostatos išaiškinimas?

2. Ar Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punktas, siejamas su šios direktyvos 5 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad juo draudžiama nacionalinės teisės nuostata, kaip antai pagrindinėje byloje nagrinėjamas [ZUB] 12 straipsnio 1 dalies 4 punktas, kurio atitinkamoje redakcijoje aiškiai nenumatyta apsaugos išlyga dėl Palestinos pabėgėlių ir sąlyga, kad pagalba būtų sustabdyta kokiu nors pagrindu, ir ar Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punktas yra besąlyginė, pakankamai aiški ir todėl tiesiogiai veikianti nuostata, kuri turi būti taikoma net jei ja aiškiai nesiremia tarptautinės apsaugos prašymą pateikęs asmuo, jeigu šis prašymas turi būti nagrinėjamas pagal Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio antrą sakinį?

3. Ar Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis, siejama su Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punktu, turi būti aiškinama taip, kad, apskundus teismui sprendimą atsisakyti suteikti tarptautinę apsaugą, priimtą remiantis Direktyvos 2013/32 10 straipsnio 2 dalimi, atsižvelgiant į pagrindines bylos aplinkybes, pirmosios instancijos teismas gali nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymą kaip pateiktą remiantis Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio antru sakiniu ir vertinti jį pagal Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punktą, jeigu tarptautinės apsaugos prašymą pateikė iš Palestinos kilęs asmuo be pilietybės, UNRWA įregistruotas kaip pabėgėlis ir iki prašymo pateikimo nuolat gyvenęs šios agentūros veiklos teritorijoje (Gazos Ruože), ir jeigu priimant sprendimą atsisakyti suteikti tarptautinę apsaugą šis prašymas nebuvo nagrinėtas atsižvelgiant į nurodytas nuostatas?

4. Ar Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalies nuostatos dėl teisės į veiksmingą teisių gynimo priemonę, susijusios su „išsamaus ir *ex nunc* faktinio ir teisinio <...> nagrinėjimo“ reikalavimu, aiškinamu atsižvelgiant į šios direktyvos 33, 34 straipsnius ir 35 straipsnio antrą pastraipą,

Direktyvos 2011/95 21 straipsnio 1 dalį ir ES pagrindinių teisių chartijos 18, 19 ir 47 straipsnius, reiškia, kad, nagrinėdamas skundą dėl sprendimo atsisakyti suteikti tarptautinę apsaugą, priimto remiantis Direktyvos 2013/32 10 straipsnio 2 dalimi:

- A) pirmosios instancijos teismas gali priimti sprendimą dėl tarptautinės apsaugos prašymo priimtumo ir asmens be pilietybės grąžinimo į šalį, kurioje jis gyveno iki šio prašymo pateikimo, po to, kai sprendimą priėmusią instituciją įpareigojo pateikti būtinus įrodymus ir suteikė suinteresuotajam asmeniui galimybę pareikšti nuomonę dėl prašymo priimtumo, arba
 - B) pirmosios instancijos teismas, nustatęs esminį procedūros pažeidimą, turi panaikinti skundžiamą sprendimą ir įpareigoti jį priėmusią instituciją iš naujo išnagrinėti tarptautinės apsaugos prašymą, atsižvelgiant į teismo nurodymus dėl įstatymo aiškinimo ir taikymo, įskaitant Direktyvos 2013/32 34 straipsnyje numatyto pokalbio dėl priimtumo surengimą, ir išnagrinėti klausimą dėl galimybės grąžinti asmenį be pilietybės į šalį, kurioje jis gyveno iki tarptautinės apsaugos prašymo pateikimo;
 - C) pirmosios instancijos teismas vertina saugumą šalies, kurioje asmuo buvo žodinio bylos nagrinėjimo pradžios momentu arba sprendimo priėmimo momentu, jeigu iš esmės pasikeitė aplinkybės, lemiančios asmeniui palankaus sprendimo priėmimą?
5. Ar Jungtinių Tautų paramos ir darbo Palestinos pabėgėliams agentūros (UNRWA) teikiama pagalba gali būti laikoma kitokia apsauga, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/32 35 straipsnio pirmos pastraipos b punktą, atitinkamoje šalyje, kurioje veikia ši agentūra, jeigu ši šalis laikosi Ženevos konvencijoje įtvirtinto negrąžinimo principo agentūros pagalbą gaunančių asmenų atžvilgiu?
6. Ar Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis, siejama su ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, turi būti aiškinama taip, kad teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę, kiek tai susiję su „tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimu <...> atitinkamais atvejais <...> pagal Direktyvą 2011/95/ES“, reiškia, jog apskundus teismui sprendimą, kuriuo, išnagrinėjus tarptautinės apsaugos prašymą iš esmės, atsisakyta suteikti tokią apsaugą, pirmosios instancijos teismas turi priimti sprendimą:
- A) kuris turėtų *res judicata* galią ne tik atsisakymo teisėtumo atžvilgiu, bet ir tiek, kiek tai susiję su tarptautinės apsaugos poreikiu pagal Direktyvą 2011/95 prašymą dėl šios apsaugos pateikusiam asmeniui, įskaitant atvejus, kai pagal atitinkamos valstybės narės nacionalinę teisę tarptautinė apsauga suteikiama tik administracinės institucijos sprendimu;
 - B) dėl būtinumo suteikti tarptautinę apsaugą, prieš tai tinkamai išnagrinėjus prašymą dėl šios apsaugos, neatsižvelgiant į jį nagrinėjant sprendimo priėmusios administracinės institucijos padarytus procedūros pažeidimus?“

III. Teisinis vertinimas

A. Pirminės pastabos

24. Iš Direktyvos 2011/95 4, 23 ir 24 konstatuojamųjų dalių matyti, kad Ženevos konvencija yra pabėgėlių tarptautinės teisinės apsaugos sistemos kertinis akmuo ir kad tos direktyvos nuostatos dėl pabėgėlio statuso pripažinimo ir to statuso turinio buvo priimtose siekiant kompetentingoms valstybių narių institucijoms padėti taikyti tą konvenciją remiantis bendromis sąvokomis ir kriterijais¹³. Be to, iš Direktyvos 2011/95 3 konstatuojamosios dalies matyti, kad, remdamasis Tamperės Europos Vadovų Tarybos susitikimo išvadomis, Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė užtikrinti, kad bendra Europos prieglobsčio sistema, kurią siekiama įtvirtinti šia direktyva, būtų grindžiama visišku ir visa apimančiu Ženevos konvencijos taikymu¹⁴.

25. Todėl Direktyvos 2011/95 nuostatos turi būti aiškinamos atsižvelgiant į bendrą jos sistemą ir tikslą, laikantis Ženevos konvencijos ir kitų svarbių sutarčių, nurodytų SESV 78 straipsnio 1 dalyje. Be to, kaip matyti iš Direktyvos 2011/95 16 konstatuojamosios dalies, toks aiškinimas turi būti atliekamas laikantis Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje nustatytų teisių¹⁵. Šioje išvadoje nagrinėjamame prašyme priimti prejudicinį sprendimą iškeltus klausimus reikia nagrinėti pagal minėtus aiškinimo kriterijus.

26. Šie klausimai bus nagrinėjami toliau nurodyta tvarka. Pirmiausia išnagrinėsiu pirmąjį, antrąjį ir trečiąjį prejudicinius klausimus, iš kurių pirmieji du susiję su Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto aiškinimu, o trečiasis – su nacionalinio teismo kompetencija pagal šią nuostatą pirmą kartą vykstant teismo procesui išnagrinėti tarptautinės apsaugos prašymą. Tada išnagrinėsiu penktąjį prejudicinį klausimą, susijusį su Direktyvos 2013/32 33 ir 35 straipsnių aiškinimu. Galiausiai kartu išnagrinėsiu ketvirtąjį ir šeštąjį prejudicinius klausimus, susijusius su Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalies aiškinimu.

B. Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

27. Pirmasis Teisingumo Teismui pateiktas prejudicinis klausimas iš esmės yra toks: ar valstybės narės kompetentinga institucija gali nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymą, kurį pateikė iš Palestinos kilęs asmuo be pilietybės, įregistruotas UNRWA, nepaisydama Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkte nustatytos sąlygos, kad pabėgėlio statusas nesuteikiamas trečiųjų šalių piliečiams arba asmenims be pilietybės, kurie patenka į Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio taikymo sritį.

28. Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnis taikomas konkrečiai grupei asmenų, kurie, nors ir galėtų būti pripažinti pabėgėliais pagal Konvencijos 1 straipsnio A skirsnį, pagal 1 straipsnio D skirsnio pirmą sakinį nepatenka į jos taikymo sritį, nes jau gauna apsaugą ar paramą iš Jungtinių Tautų organų ar agentūrų, išskyrus JTVPK.

13 Žr. 2016 m. kovo 1 d. Sprendimą *Kreis Warendorf ir Osso* (C-443/14 ir C-444/14, EU:C:2016:127, 28 punktą). Taip pat, kiek tai susiję su Direktyva 2004/83, žr. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 42 punktą).

14 Žr. 2016 m. kovo 1 d. Sprendimą *Kreis Warendorf ir Osso* (C-443/14 ir C-444/14, EU:C:2016:127, 30 punktą).

15 Žr. 2016 m. kovo 1 d. Sprendimą *Kreis Warendorf ir Osso* (C-443/14 ir C-444/14, EU:C:2016:127, 29 punktą). Taip pat, kiek tai susiję su Direktyva 2004/83, žr. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 43 punktą).

29. Palestiniečiai, pripažinti pabėgėliais po 1948 m. ir 1967 m. vykusių arabų ir izraeliečių konfliktų, kuriems suteikiama UNRWA apsauga ir pagalba ir kurių padėtis neatitinka nurodytos Ženevos konvencijos 1 straipsnio C, E ir F skirsniuose, patenka į Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio taikymo sritį¹⁶, o kartu ir į Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto taikymo sritį¹⁷. Šiuo metu tos nuostatos taikomos vienintelei pabėgėlių grupei.

30. Nors Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnyje numatyta jos *netaikymo išlyga*, šio straipsnio antroje pastraipoje įtvirtinta *taikymo išlyga*, skirta pabėgėliams, kurie dėl kokių nors priežasčių neteko pirmoje pastraipoje nurodytos Jungtinių Tautų agentūros arba įstaigos apsaugos ar pagalbos ir kurių padėtis nebuvo galutinai išspręsta pagal atitinkamas Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezolucijas¹⁸. Šie asmenys turi teisę pasinaudoti Ženevos konvencijoje nustatyta tvarka.

31. Be to, Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antro sakinio nuostata yra beveik identiška Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio nuostatai. Asmenys, kurie patenka į Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto pirmo sakinio taikymo sritį, kai tenkinamos jo antrame sakinyje nustatytos taikymo išlygos sąlygos, „*ipso facto* turi teisę pasinaudoti šioje direktyvoje numatytomis lengvatomis“¹⁹.

32. Teisingumo Teismas jau turėjo progą pareikšti nuomonę dėl Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punkte nustatytų pabėgėlio statuso netaikymo ir taikymo išlygų apimties ir taikymo sąlygų, o jų turinys yra toks pat kaip atitinkamos Direktyvos 2011/95 nuostatos.

33. Kiek tai susiję su pirmąja iš minėtų sąlygų, Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad, pirma, tik asmuo, kuris „iš tikrųjų pasinaudojo“ Jungtinių Tautų organo ar agentūros, išskyrus JTVPK, apsauga ar pagalba, negali gauti pabėgėlio statuso pagal Direktyvos 2004/83²⁰ 12 straipsnio 1 dalies a punkto pirmą sakinį (2010 m. birželio 17 d. Sprendimo *Bolbol*, C-31/09, EU:C:2010:351, 51 punktą) ir, antra, ši pabėgėlio statuso netaikymo išlyga nenustoją galioti pabėgėlio statuso prašytojui nesant tos organizacijos ar agentūros veiklos teritorijoje arba savanoriškai iš ten išvykus (2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Abed El Karem El Kott ir kt.*, C-364/11, EU:C:2012:826, 49–52 punktai).

16 Žr. *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the ES Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, 2013 m. gegužės mėn., <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. Tame dokumente (2 ir 3 p.) nurodyta, kad į Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio taikymo sritį patenka dvi pabėgėlių iš Palestinos grupės ir jų tiesiosios žemutinės linijos giminaičiai: 1) palestiniečiai, kurie buvo pripažinti „Palestinos pabėgėliais“, kaip tai suprantama pagal Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1948 m. gruodžio 11 d. Rezoluciją 194 (III) su paskesniais pakeitimais, kurie po 1948 m. arabų ir izraeliečių konflikto ir pasibaigus britų valdymo mandatui buvo iškelti iš Palestinos, vėliau tapusios Izraelio valstybe, ir negalėjo ten grįžti, ir 2) palestiniečiai, kurie nepatenka į ankstesnę kategoriją, bet buvo perkelti šalies viduje, kaip apibrėžta Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1967 m. liepos 4 d. Rezolucijoje Nr. 2252 (ES-V) ir atitinkamose vėlesnėse rezolucijose, ir kurie po 1967 m. Izraelio ir arabų konflikto 1967 m. pradžioje buvo iškelti iš Izraelio okupuotų Palestinos teritorijų ir negalėjo į jas sugrįžti. Taip pat žr. JTVPK leidinio *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, 2017 m. gruodžio mėn., <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, 8 punktą.

17 Šiuo klausimu žr. 2010 m. birželio 17 d. Sprendimą *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, 47 ir 48 punktai).

18 1948 m. gruodžio 11 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezolucija 194 (III) ir vėlesnės rezolucijos. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja periodiškai tikrina Palestinos pabėgėliams nustatytų priemonių taikymą ir, atsizvelgdama į kintančią padėtį atitinkamose teritorijose, prireikus jas patikslina. Paskutinės 2017 m. gruodžio 7 d. Rezolucijos 72/80 dėl pagalbos Palestinos pabėgėliams 1 punkte Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja „apgailėstaudama pažymi, kad iki šiol pabėgėliai nebuvo grąžinti ir jiems nebuvo atlyginta žala, kaip numatyta Rezolucijos Nr. 194 (III) 11 punkte, dėl to Palestinos pabėgėlių padėtis vis dar kelia didelį susirūpinimą“.

19 Reikia pažymėti, kad, nors Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrame sakinyje iš esmės kalbama apie ta direktyva suteikiamas „lengvatas“, taikymo išlyga, kaip ir pirmame sakinyje nurodyta netaikymo išlyga, taikoma tik „pabėgėlio statusui“ (žr., be kita ko, 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 67 punktą)).

20 JTVPK nepritaria šiam aiškinimui, nes mano, kad jis grindžiamas pernelyg formaliu ir griežtu Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio aiškinimu. Anot šios įstaigos, į šio straipsnio taikymo sritį patenka ne tik asmenys, kurie iš tikrųjų pasinaudojo UNRWA apsauga ir pagalba, bet ir bet kuris asmuo, kuris patenka į UNRWA įgaliojimų sritį, todėl turi teisę į tokią apsaugą ar pagalbą, nors niekada ja nesinaudojo; šiuo klausimu žr. minėto JTVPK leidinio *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees* 12, 13 punktus ir 27 išnašą.

34. Kiek tai susiję su pabėgėlio statuso taikymo išlygos įgyvendinimo sąlygomis, Teisingumo Teismas išaiškino, kad apsaugos arba pagalbos, teikiamos Jungtinių Tautų Organizacijos agentūrų ar organų, išskyrus JTVPK, nutūkumą „dėl bet kokios priežasties“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrą sakinį, lemia ne tik apsaugą ar pagalbą suteikusios organizacijos ar agentūros panaikinimas, bet ir aplinkybė, kad minėtoji organizacija ar agentūra negali vykdyti savo užduočių²¹. Teisingumo Teismo nuomone, tokios apsaugos ar pagalbos nutūkimas taip pat apima situaciją, kai asmuo, kuris faktiškai naudojosi tokia apsauga arba pagalba, ja nustoja naudotis dėl jo nekontroliuojamų ar nuo jo valios nepriklausančių priežasčių²².

35. Galiausiai, vertindamas pabėgėlio statuso taikymo išlygos poveikį, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad tais atvejais, kai už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą atsakingos valstybės narės kompetentingos institucijos nustato, kad yra Jungtinių Tautų agentūros ar organizacijos prašytojui teikiamos apsaugos ar pagalbos nutūkimo sąlyga, numatyta Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punkto pirmame sakinyje, aplinkybė, kad jis *ipso facto* „turi teisę pasinaudoti šioje direktyvoje numatytais lengvatomis“, kaip nurodyta tos direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrame sakinyje, reiškia, kad atitinkama valstybė narė privalo pripažinti prašytoją pabėgėliu, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c punktą, ir automatiškai suteikti jam pabėgėlio statusą su sąlyga, kad jam netaikomi šios direktyvos 12 straipsnio 1 dalies b punktas arba 2 ir 3 dalys²³.

36. Teisingumo Teismas 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendime *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826) yra pripažinęs, kad Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punktas yra susijęs su konkrečios kategorijos asmenimis, kuriems dėl ypatingos padėties nustatyta speciali sistema, kurią taikyti sąmoningai nusprendė. Ženevos konvenciją pasirašiusios valstybės²⁴. Tai kategorijai priskirti asmenys tarptautinės bendruomenės *jau yra pripažinti pabėgėliais* ir jiems taikoma atskira JTO įstaigų teikiama apsaugos programa.

37. Kaip yra pažymėjęs Teisingumo Teismas, Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsniu ne tik patvirtintas tokiems asmenims suteiktas ypatingas statusas, bet ir siekta tikslo užtikrinti jiems *apsaugos tęstinumą* tais atvejais, kai nutrūksta Jungtinių Tautų įstaigų teikta apsauga²⁵. Šiuo straipsniu taip pat siekiama išvengti šių įstaigų ir JTVPK kompetencijos sutapimo²⁶.

38. Taigi aišku, kad, norint užtikrinti Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnyje nustatytų tikslų įgyvendinimą ir pagarbą tarptautinės bendruomenės pripažintam tame straipsnyje įvardytos kategorijos asmenų statusui, laikantis šia konvencija nustatyto specialaus požiūrio į tokius asmenis, Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto taikymas tai kategorijai priskirtam prieglobsčio prašytojui negali būti paliktas jo prašymą nagrinėjančių nacionalinių institucijų diskrecijai.

39. UNRWA pagalbą gaunančių palestiniečių, kurie pateikia prieglobsčio prašymą tam tikroje valstybėje narėje, padėties negalima lyginti su jokių kitų prieglobsčio prašytojų, kurie, siekdami „pabėgėlio“ statuso pripažinimo pagal Direktyvos 2011/95²⁷ 2 straipsnio d punktą, turi pateikti pagrįstos persekiojimo baimės įrodymą, padėtimi. Taigi toks prašymas bent jau iš pradžių turi būti nagrinėjamas ne pagal minėtą nuostatą, kuri atitinka Ženevos konvencijos 1 straipsnio A skirsnio 2 dalies nuostatą, o pagal Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkte apibrėžtus kriterijus.

21 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 56 punktas).

22 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 65 punktas ir rezoliucinės dalies 1 punktas).

23 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 81 punktas ir rezoliucinės dalies 2 punktas).

24 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 80 punktas).

25 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 62 punktas).

26 Žr. minėto JTVPK leidinio *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees* 6 ir 7 punktus.

27 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 79 punktas).

40. Taigi tame straipsnyje nustatytos pabėgėlio statuso netaikymo ir taikymo išlygos turėtų būti aiškinamos vienodai, o jų taikymas prieglobsčio prašytojui turi būti vertinamas atliekant vieną tyrimą, nuosekliai vykdomą etapais²⁸. Nustatius, kad suinteresuotasis asmuo patenka į kategoriją Palestinos pabėgėlių, kuriems Ženevos konvencijos, taigi Direktyvos 2011/95 nuostatos netaikomos vadovaujantis tos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio pirmu sakiniu, reikia, atsižvelgiant į suinteresuotojo asmens pareiškimus, patikrinti, ar vis dėlto jam šios nuostatos gali būti taikomos pagal šios konvencijos 1 straipsnio D skirsnio antrą sakinį, taigi ir pagal Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrą sakinį dėl to, kad jam teikta UNRWA apsauga ar pagalba buvo nutraukta.

41. Kalbant konkrečiai, kaip Teisingumo Teismas pažymėjo 2010 m. birželio 17 d. Sprendime *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351), už Palestinos pabėgėlio pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą atsakinga kompetentinga nacionalinė institucija visų pirma privalo patikrinti, ar prašymą pateikęs asmuo naudojosi UNRWA apsauga ar pagalba. Tuo atveju, jei negalima padaryti tokios išvados, prašytojas negali būti laikomas nepatenkančiu į Direktyvos 2011/95 taikymo sritį pagal jos 12 straipsnio 1 dalies a punkto pirmą sakinį, ir jo tarptautinės apsaugos prašymas turi būti nagrinėjamas pagal šios direktyvos 2 straipsnio c punktą²⁹ ir, galbūt, 2 straipsnio f punktą³⁰.

42. Vis dėlto, jei prašytojas naudojosi UNRWA apsauga ar pagalba, kompetentinga nacionalinė institucija turi konkrečiai išnagrinėti visas aplinkybes, kurios svarbios norint nustatyti, ar asmens išvykimas iš UNRWA veiklos teritorijos yra pateisinamas priežastimis, kurių jis negali kontroliuoti, kurios nepriklauso nuo jo valios ir dėl kurių jis priverstas išvykti iš tos teritorijos, todėl negali naudotis šios agentūros teikiama apsauga ar pagalba³¹. Taip yra tuo atveju, kai suinteresuotasis asmuo jaučiasi labai nesaugus ir UNRWA nebegali savo veiklos teritorijoje tam asmeniui užtikrinti gyvenimo sąlygų, kurios atitiktų jai patikėtą misiją³².

43. Nors toks patikrinimas tam tikrais atžvilgiais panašus į patikrinimą, kuris atliekamas pagal Direktyvos 2011/95 2 straipsnio d punktą nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymą, nes – bent iš dalies – yra grindžiamas tų pačių faktų ir aplinkybių analize (visų pirma atsižvelgiama į prašytojo asmeninę padėtį ir asmenines aplinkybes, situaciją kilmės šalyje arba nuolatinės gyvenamosios vietos teritorijoje, jo paties pateiktus pareiškimus ir svarbius dokumentus)³³, juo siekiama kito tikslo.

44. Patikrinimu, kurio reikalaujama pagal Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrą sakinį, siekiama nustatyti, ar UNRWA pagalba arba apsauga prieglobsčio prašytojui iš tikrųjų buvo nutraukta, o tai, kaip matėme, gali atsitikti, kai tokia agentūra dėl objektyvių arba su prašytojo asmenine padėtimi susijusių priežasčių nebegali tam asmeniui užtikrinti gyvenimo sąlygų, atitinkančių jai patikėtą misiją, arba kai dėl praktinių, teisinių ar su saugumu UNRWA veiklos teritorijoje susijusių kliūčių prašytojas nebegali ten sugrįžti³⁴.

45. Atsižvelgiant į tai, siekdamas gauti pabėgėlio statusą, prieglobsčio prašytojas neturi įrodyti, kad bijo persekiojimo, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2011/95 2 straipsnio d punktą, nors, pateikus šios baimės įrodymų, jam būtų be apribojimų taikoma šios direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrame sakinyje įtvirtinta pabėgėlio statuso taikymo išlyga; jam, pavyzdžiui, pakanka įrodyti, kad

28 Žr. Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnį ir JTVPK leidinio *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees* 11 punktą.

29 Šiuo klausimu žr. 2010 m. birželio 17 d. Sprendimą *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, 54 punktą).

30 Kaip numatyta Direktyvos 2013/32 10 straipsnio 2 dalyje.

31 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 61 ir 64 punktai).

32 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 63 punktą, taip pat žr. 65 punktą ir rezoliucinės dalies 1 punktą).

33 Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826, 64 punktą), kuriame Teisingumo Teismas nurodė, kad Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 3 dalis (galiojančios Direktyvos 2011/95 4 straipsnio 3 dalis) pagal analogiją taikytina individualiam tyrimui, atliekamam pagal tos direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrą sakinį.

34 Žr. Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnį ir JTVPK leidinio *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees* 22 punktą.

nutrūko UNRWA teikta apsauga ar pagalba arba kad vyksta ginkluotas konfliktas, arba kad apskritai dėl smurto ir nesaugumo tokia apsauga ar pagalba neveiksminga, net jeigu tokiomis situacijomis, jei jomis remtūsi į Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto taikymo sritį nepatenkantis prieglobsčio prašytojas, būtų galima pagrįsti papildomos apsaugos, o ne pabėgėlio statuso suteikimą.

46. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad tokiomis aplinkybėmis, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje, tarptautinės apsaugos prašymą, kurį pateikė S. Alheto, prieglobsčio prašantis asmuo iš Palestinos, DAB turėjo nagrinėti remdamasi nacionalinės teisės nuostatomis, kuriomis į nacionalinę teisę perkelti Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto pirmas ir antras sakiniai. Kadangi Palestinos pabėgėlio įtraukimas į UNRWA registracijos sistemą yra rodiklis, kad tas pabėgėlis naudojasi arba naudojos UNRWA apsauga ir pagalba³⁵, S. Alheto, kuri pateikė tokios registracijos įrodymą, patenka į Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio, taigi ir Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto taikymo sritį. Todėl DAB turėjo, atlikusi konkretų patikrinimą ir atsizvelgdama į visus svarbius faktus ir aplinkybes, įvertinti, ar S. Alheto turėjo būti taikoma pabėgėlio statuso taikymo išlyga, įtvirtinta Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrame sakinyje. Tam ji turėjo išnagrinėti, ar S. Alheto išvykimas iš Gazos Ruožo pagrįstas nuo jos valios nepriklausančiomis priežastimis, dėl kurių ji buvo priversta išvykti iš tos teritorijos ir nebegalėjo naudotis UNRWA apsauga ir pagalba³⁶. Jeigu buvo būtent taip, patikrinusi, ar nėra kitų priežasčių netaikyti pabėgėlio statuso, DAB turėjo suteikti S. Alheto pabėgėlio statusą.

47. Prieš darant galutinę išvadą svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad tikrindama, ar UNRWA apsauga ar pagalba nutrūko, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrą sakinį, nacionalinė institucija, kompetentinga nagrinėti palestiniečio prašymą, turės atsizvelgti tik į padėtį UNRWA veiklos teritorijoje, kurioje buvo prašytojo nuolatinė gyvenamoji vieta prieš pateikiant prieglobsčio prašymą – S. Alheto atveju tai buvo Gazos Ruožas, – net jei toks asmuo, prieš pateikdamas į valstybės narės teritoriją, tranzitu kirto kitas tos teritorijos vietas³⁷.

48. Atsizvelgdamas į visus išdėstytus samprotavimus, laikausi nuomonės, kad į pirmąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti: Direktyva 2011/95 turi būti aiškinama taip, kad UNRWA įregistruoto iš Palestinos kilusio asmens be pilietybės, kurio nuolatinė gyvenamoji vieta prieš atvykstant į Sąjungos teritoriją buvo šios agentūros veiklos teritorijoje, pateiktas tarptautinės apsaugos prašymas turi būti nagrinėjamas vadovaujantis tos direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkto nuostatomis.

C. Dėl antrojo prejudicinio klausimo

49. Teisingumo Teismui patektu antruoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punktas yra tiesiogiai veikianti nuostata ir gali būti taikomas teismo procese nepaisant to, kad S. Alheto juo nesirėmė.

35 Žr. 2010 m. birželio 17 d. Sprendimą *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, 52 punktas). Taip pat žr. minėto JTVPK leidinio *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees* 42 punktą, UNWRA nurodymų dėl kandidatavimo ir registravimo suvestinę redakciją (*Consolidated Eligibility and Registration*), 2009 m. sausio 1 d., III.A.1 skirsnio p. 3, paskelbtą <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>, CERI 2009. Vis dėlto registracija UNRWA nėra būtina sąlyga, kad atitinkamas asmuo būtų laikomas patenkančiu į Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio ir Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto taikymo sritį; šiuo klausimu žr. 2010 m. birželio 17 d. Sprendimą *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, 46 ir 52 punktai).

36 Šiuo klausimu priminsiu, kad S. Alheto iš Gazos Ruožo išvyko 2014 m. liepos 15 d., t. y. praėjus kelioms dienoms po to, kai prasidėjo Izraelio karinių pajėgų operacija „Apsaugos uola“ (2014 m. liepos 8 d.) ir po jos 51 dieną trukęs karas, per kurį, Jungtinių Tautų duomenimis, žuvo tūkstančiai civilių gyventojų (žr. konflikto laikotarpiu priimtą 2014 m. liepos 23 d. JT Žmogaus teisių tarybos rezoliuciją).

37 Šiuo klausimu žr., *a contrario*, 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826) 77 punktą. Žr. minėto JTVPK leidinio *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees* 22 punkto k papunktį. Šiuo klausimu žr. šios išvados 87 punkte išdėstytas pastabas.

50. *Administrativen sad Sofia-grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija) atkreipia dėmesį į tai, kad ZUB 12 straipsnio 1 dalies 4 punkto, iš dalies pakeisto įstatymu, kuriuo į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 2011/95³⁸, redakcija *ratione temporis* netaikoma S. Alheto situacijai³⁹, o į redakciją, kuri galiojo iki to dalinio pakeitimo, nebuvo iki galo perkeltas Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punktą, nes į ją neįtraukta to punkto antrame sakinyje esanti pabėgėlio statuso taikymo išlyga⁴⁰.

51. Kadangi Direktyvos 2011/95 perkėlimo į Bulgarijos teisę įstatymas *ratione temporis* netaikomas pagrindinei bylai, išsamiai nenagrinėsiu pakeitimų, kurie tuo įstatymu buvo padaryti ZUB 12 straipsnio 1 dalies 4 punkte, ir neišreikšiu nuomonės dėl šiuo metu galiojančios to straipsnio redakcijos atitikties Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punktui, nors keliuose nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir antrojo prejudicinio klausimo pirmosios dalies sakiniuose Teisingumo Teismo prašoma pareikšti nuomonę tuo klausimu.

52. Kalbant apie ZUB 12 straipsnio 1 dalies 4 punkto redakciją, galiojusią prieš įsigaliojant įstatymui, kuriuo į vidaus teisę perkelta Direktyva 2011/95, reikia pažymėti, kad nors Teisingumo Teismas neturi išreikšti abejonių dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo vidaus teisės išaiškinimo, neslėpsiu, kad esu šiek tiek sutrikęs dėl to, kad *Administrativen sad Sofia-Grad* (Bulgarija) nurodė, jog negali šios nuostatos aiškinti taip, kad ji atitiktų Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punktą. Iš tikrųjų, nepaisant to, kad joje nėra aiškiai pakartota Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrame sakinyje įtvirtinta pabėgėlio statuso taikymo išlyga, joje aiškiai nurodyta, kad pabėgėlio statuso nesuteikimo išlyga taikoma tik tol, kol nenutrūksta Jungtinių Tautų Organizacijos institucijų ar organų teikiama apsauga ar pagalba. Taigi, nustačius, kad tokia apsauga ar pagalba nutrūko, galima tik netaikyti pabėgėlio statuso nesuteikimo išlygos, o to pasekmės buvo išaiškintos Teisingumo Teismo 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendime *Abed El Karem El Kott ir kt.* (C-364/11, EU:C:2012:826). Šiuo aspektu primenu, kad pagal Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo principą reikalaujama, kad nacionaliniai teismai pagal savo kompetenciją, atsižvelgdami į visą vidaus teisę ir taikydami joje pripažintus aiškinimo būdus, dėtų visas pastangas siekdami užtikrinti visišką Sąjungos teisės veiksmingumą ir priimti siekiamą tikslą atitinkantį sprendimą⁴¹.

53. Atsižvelgiant į tai ir siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą, mano nuomone, nekyla abejonių, kad Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antro sakinio, kiek juo aiškiai nustatoma Palestinos pabėgėlių, kuriems taikomas tos nuostatos pirmasis sakinyje ir kurie nebegali naudotis UNRWA apsauga ir pagalba, teisė į direktyvoje numatytas lengvatas, turinys yra besąlyginis ir pakankamai tikslus, kad suinteresuotieji asmenys juo galėtų remtis nacionaliniuose teismuose⁴².

54. Dėl klausimo, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galėtų taikyti Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrą sakinį, neatsižvelgdamas į tai, kad pareiškėja pagrindinėje byloje juo nesirėmė, primenu, kad Teisingumo Teismas jau yra nurodęs, kad „pripažinta suinteresuotosios šalies teisė, esant tam tikroms sąlygoms, nacionaliniame teisme remtis direktyva, kurios įgyvendinimo terminas yra pasibaigęs, neatima iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo galimybės atsižvelgti į tą direktyvą net jeigu ši šalis ja nesirėmė“, ir tiesiogiai taikyti tiksliai ir besąlygines tos direktyvos nuostatas, netaikant joms prieštaraujančių vidaus teisės normų.

38 Pagal Direktyvos 2011/95 12 straipsnį nereikėjo priimti perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių, nes jis iš esmės sutampa su Direktyvos 2004/83 12 straipsniu (nėra nurodytas Direktyvos 2011/95 39 straipsnio 1 dalyje pateiktame sąraše kaip vienas iš straipsnių, dėl kurių valstybės narės privalo priimti perkėlimo į nacionalinę teisę aktą), bet Bulgarijos teisės aktų leidėjas akivaizdžiai siekė pasinaudoti Direktyvos 2011/95 perkėlimu, kad ištaisytų ZUB 12 straipsnio 1 dalies 4 punkto tekstą, kuriuo buvo netinkamai perkeltas Direktyvos 2004/83 12 straipsnis.

39 DAB sprendimas atmesti S. Alheto pateiktą tarptautinės apsaugos prašymą buvo priimtas 2015 m. gegužės 12 d., o Direktyvos 2011/95 perkėlimo į vidaus teisę įstatymas įsigaliojo 2015 m. spalio 16 d. ir pagal Bulgarijos teisę negali būti taikomas atgaline data.

40 Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punkto turinys buvo toks pat kaip Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antro sakinio turinys.

41 Žr. 2015 m. lapkričio 11 d. Sprendimą *Klausner Holz Niedersachsen* (C-505/14, EU:C:2015:742, 34 punktą). Taip pat šiuo klausimu žr. Sprendimo *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, 27 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

42 Žr., be kita ko, 2017 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *H.* (C-174/16, EU:C:2017:637, 69 punktą).

55. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, darau išvadą, kad į *Administrativen sad Sofia-Grad* (Bulgarija) antrąjį klausimą reikia atsakyti: Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrame sakinyje įtvirtinta nuostata yra pakankamai tiksli ir besąlyginė, kad suinteresuotieji asmenys galėtų ja remtis nacionaliniuose teismuose. Aplinkybė, kad suinteresuotoji šalis teisme nesirėmė tiesiogiai veikiančia Sąjungos teisės nuostata, neužkerta kelio nacionaliniam teismui ją taikyti tiesiogiai, jeigu jis mano tai esant reikalinga.

D. Dėl trečiojo prejudicinio klausimo

56. Teisingumo Teismui pateiktu trečiuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį nagrinėdamas skundą dėl administracijos sprendimo atmesti iš Palestinos kilusio asmens be pilietybės, įregistruoto UNRWA, tarptautinės apsaugos prašymą, pirmosios instancijos teismas gali nagrinėti šį prašymą pagal principus, nustatytus Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalyje, net jei kompetentinga institucija jo anksčiau nenagrinėjo.

57. Pirmiausia reikia išsiaiškinti, ar Direktyva 2013/32 *ratione temporis* taikytina pagrindinei bylai.

58. Pagal tos direktyvos 51 straipsnio 1 dalį laikotarpis, per kurį valstybės narės turėjo užtikrinti, kad įsigaliojūt tos direktyvos straipsnių, įskaitant 46 straipsnį, perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės, pasibaigė 2015 m. liepos 20 d. Pagal Direktyvos 2013/32 52 straipsnio pirmos pastraipos pirmą sakinį „[v]alstybės narės taiko [tos direktyvos] 51 straipsnio 1 dalyje nurodytus įstatymus ir kitus teisės aktus tarptautinės apsaugos prašymams, pateiktiems po 2015 m. liepos 20 d. <...> arba anksčiau“. Pagal minėtos direktyvos 52 straipsnio pirmos pastraipos antrą sakinį „[a]nksčiau nei 2015 m. liepos 20 d. pateikti prašymai <...> reglamentuojam[i] įstatymais ir kitais teisės aktais, priimtais pagal Direktyvą [2005/85]“.

59. Nors Direktyvos 2013/32 52 straipsnio pirmas ir antras sakiniai neatrodo esą suderinti⁴³, pirmame sakinyje vartojamas žodžių junginys „arba anksčiau“, kuris į direktyvos tekstą buvo įtrauktas Tarybos prašymu⁴⁴, turėtų būti aiškinamas taip, kad valstybės narės, perkeldamos direktyvą į nacionalinę teisę, turėjo galimybę numatyti, kad nacionalinės nuostatos, kurios skirtos 51 straipsnio 1 dalyje išvardytiems jos straipsniams įgyvendinti, taikytinos ir tarptautinės apsaugos prašymams, pateiktiems iki šiame straipsnyje nustatytos datos. Tuo atveju, jeigu šia teise nebūtų pasinaudota, pagal Direktyvos 2013/32 52 straipsnio pirmos pastraipos antrą sakinį turėjo būti toliau taikomos nuostatos, kuriomis Direktyva 2005/85 perkelta į nacionalinę teisę.

60. Taigi Sąjungos teisės aktų leidėjas nustatė specialias pereinamojo laikotarpio nuostatas, kuriomis siekta tam tikru laikotarpiu koordinuoti naujosios direktyvos (Direktyvos 2013/32) nuostatų ir panaikintos direktyvos (Direktyvos 2005/85) nuostatų taikymą. Pagal tas nuostatas, išskyrus atvejus, kai nacionalinėje teisėje nustatyta kitaip, tarptautinės apsaugos prašymai, pateikti iki 2015 m. liepos 20 d., turėjo būti nagrinėjami atsižvelgiant į nuostatas, kuriomis į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 2005/85.

61. Atsakydamas į prašymą pateikti paaiškinimą pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 101 straipsnį, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodė, kad 2015 m. gruodžio 28 d. įsigaliojusio įstatymo, kuriuo Direktyva 2013/32 perkelta į nacionalinę teisę, 37 straipsnyje nurodyta, kad iki šios datos pradėtos procedūros turi būti užbaigtos pagal anksčiau galiojusias

⁴³ Iš tikrųjų atrodo, kad abi nuostatos viena kitai prieštarauja tiek, kiek pirmąją leidžiama taikyti nacionalines nuostatas, kuriomis į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 2013/32, tarptautinės apsaugos prašymams, pateiktiems iki 2015 m. liepos 20 d., o antrąja nustatyta, kad tokie prašymai nagrinėjami remiantis nacionalinėmis nuostatomis, kuriomis perkelta Direktyva 2005/85.

⁴⁴ Žr. 2013 m. birželio 6 d. Tarybos poziciją (ES) Nr. 7/2013 (OL C 179 E, 2013, p. 27).

nuostatas. Iš to darytina išvada, kad, nors ir netiesiogiai, Bulgarijos teisės aktų leidėjas nusprendė nesinaudoti Direktyvos 2013/32 52 straipsnio pirmos pastraipos pirmame sakinyje numatyta galimybe nacionalines nuostatas, kuriomis ši direktyva perkelta į nacionalinę teisę, taikyti ir iki 2015 m. liepos 20 d. pateiktiems tarptautinės apsaugos prašymams.

62. Kadangi S. Alheto tarptautinės apsaugos prašymą pateikė 2014 m. lapkričio 25 d., t. y. anksčiau, nei įsigaliojo įstatymas, kuriuo į Bulgarijos teisę perkelta Direktyva 2013/32, ir iki minėtos direktyvos 52 straipsnio pirmos pastraipos pirmame sakinyje nurodytos datos, tas prašymas tiek pagal nacionalinės teisės aktus (Įstatymo dėl Direktyvos 2013/32 perkėlimo į nacionalinę teisę 37 straipsnį), tiek pagal Sąjungos teisės nuostatas (Direktyvos 2013/32 52 straipsnio pirmos pastraipos antrą sakinį) turėjo būti nagrinėjamas remiantis teisės aktais, kuriais į Bulgarijos teisę perkelta Direktyva 2005/85⁴⁵.

63. Taigi Direktyva 2013/32 *ratione temporis* netaikoma pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mini Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią per direktyvai perkelti į nacionalinę teisę nustatytą terminą valstybių narių teismai privalo susilaikyti nuo tokio nacionalinės teisės aiškinimo, dėl kurio, pasibaigus perkėlimo terminui, galėtų iškilti didelių kliūčių įgyvendinti šia direktyva⁴⁶ siekiamą tikslą, bet ji, mano nuomone, šiam prašymui priimti prejudicinį sprendimą netaikytina. Iš tikrųjų, nors, kaip pažymėjo *Administrativen sad Sofia-grad*, Bulgarijos teisės aktų leidėjas nepriėmė specialių nuostatų, kuriomis į nacionalinę teisę perkeliama Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis, todėl iki tos direktyvos perkėlimo galiojusios nuostatos turi būti laikomos „patenkančiomis į jos taikymo sritį“⁴⁷, toje direktyvoje, kuri įsigaliojo anksčiau, nei S. Alheto pateikė savo prieglobsčio prašymą, aiškiai nustatyta, kad, išskyrus atvejus, kai nacionalinėje teisėje numatyta kitaip, prašymas, pateiktas iki 2015 m. liepos 20 d., turi būti nagrinėjamas remiantis nuostatomis, kuriomis į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 2005/85.

64. Dėl minėtų priežasčių trečiasis prejudicinis klausimas, mano nuomone, turi būti pripažintas nepriimtiniu⁴⁸. Todėl toliau dėstomi samprotavimai yra tik papildomo pobūdžio.

65. Pirmiausia primenu, kad Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis ir joje nustatyta prieglobsčio srityje taikomų administracinių priemonių teisminės kontrolės apimtis sulaukė tam tikro nacionalinių teismų susidomėjimo, ir tai įrodo aplinkybė, kad klausimai, susiję su šios nuostatos aiškinimu, buvo iškelti dar penkiuose prašymuose priimti prejudicinį sprendimą, kurie vis dar nagrinėjami Teisingumo Teisme⁴⁹. Iš tikrųjų, palyginti su Direktyvos 2005/85 39 straipsniu, kuriame tik buvo nustatyta pareiga užtikrinti teisę į „veiksmingą teisinę gynybos priemonę“, o šios teisės apimtį galėjo apibrėžti valstybės narės⁵⁰, iš Direktyvos 2013/32 46 straipsnio matyti perspektyvos pokytis, kuris atspindi ir skirtingą suderinimo lygį abiejuose teisės aktuose.

45 Be to, šiai išvadai, kiek ji susijusi su Bulgarijos teisės aktais, pritaria ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kuris pabrėžė, kad įstatymo dėl Direktyvos 2013/32 perkėlimo į nacionalinę teisę taikymas S. Alheto atgaline data prieštarautų Bulgarijos Konstitucijai.

46 Žr., be kita ko, 2006 m. liepos 4 d. Sprendimą *Adeneler ir kt.* (C-212/04, EU:C:2006:443, 122 ir 123 punktai) ir 2009 m. balandžio 23 d. Sprendimą *VTB-VAB ir Galatea* (C-261/07 ir C-299/07, EU:C:2009:244, 37 punktas). Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat remiasi generalinio advokato J. Mazák išvada, pateikta byloje *Kadzoev* (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, 32–35 punktai).

47 Žr. 2009 m. balandžio 23 d. Sprendimą *VTB-VAB ir Galatea* (C-261/07 ir C-299/07, EU:C:2009:244, 37 punktas).

48 Vis dėlto pažymėtina, kad 2017 m. liepos 26 d. Sprendime *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591) Teisingumo Teismas atsakė į *Tribunale di Milano* (Milano teismas, Italija) pateiktą prejudicinį klausimą neišnagrinėjęs Direktyvos 2013/32 taikymo *ratione temporis* M. Sacko tarptautinės apsaugos prašymo, pateikto prieš 2015 m. liepos 20 d., bet atmesto po šios datos, nagrinėjimo procedūrai.

49 Turimi omenyje dar du prašymai priimti prejudicinį sprendimą, pateikti *Administrativen Sad Sofia-grad* (Bulgarija) (bylos C-652/16 ir C-56/17), vienas Slovakijos Respublikos Aukščiausiojo Teismo prašymas priimti prejudicinį sprendimą, pateiktas po to, kai buvo priimti keli sprendimai atsakyti suteikti tarptautinę apsaugą, kurie visi buvo panaikinti prašytojui pateikus skundą, todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausė, ar galima laikyti, kad buvo paisyta teisės į veiksmingą teisminę gynybą (C-113/17), vienas Vengrijos pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą (C-556/17) ir vienas Nyderlandų Valstybės Tarybos pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą (dėl naujų prieglobsčio suteikimo pagrindų) (C-586/17).

50 Direktyvos 2005/85 27 konstatuojamosios dalies antrame sakinyje nustatyta, kad „teisės gynimo priemonės veiksmingumas bei susijusių faktų nagrinėjimas priklauso nuo visos kiekvienos valstybės narės administracinės ir teisinės [teismų] sistemos“.

66. Iš tame straipsnyje vartojamų terminų aiškiai matyti, kad nustatydamas reikalavimus, kurių pagal to straipsnio 3 dalį valstybės narės turi laikytis, kad įvykdytų 1 dalyje nustatytą išipareigojimą suteikti tarptautinės apsaugos prašytojui veiksmingą teisių gynimo priemonę, Sąjungos teisės aktų leidėjas atskaitos tašku pripažino Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) jurisprudenciją, susijusią su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 13 straipsnio ir 3 straipsnio taikymu⁵¹.

67. Pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį veiksminga teisių gynimo priemonė apima „išsamų ir *ex nunc* faktinį ir teisinį“ nagrinėjimą ir „atitinkamais atvejais“ prašytojo „tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą pagal [Direktyvą 2011/95]“.

68. EŽTT jau kurį laiką reikalauja, kad būtų ne tik „išsamiai nagrinėjama“, ar laikytasi taikytinų teisės normų, bet ir nustatomos ir vertinamos faktinės aplinkybės. Tas teismas nurodo, kad dėl EŽTK 3 straipsnio svarbos ir negrįžtamos žalos, galimos tuo atveju, jei jis būtų pažeistas, norint, kad teisinės gynybos priemonė būtų laikoma veiksminga, reikalinga „kruopšti kontrolė“⁵² ir „nepriklausomas“, „griežtas“⁵³ ir išsamus⁵⁴ priežasčių, susijusių su tuo straipsniu uždrausto elgesio rizika, nagrinėjimas. Toks nagrinėjimas leistų pašalinti „visas abejones, net jeigu jos pagrįstos, dėl apsaugos prašymo nepagrįstumo, nepaisant kontrolę vykdančių institucijų kompetencijos apimties“⁵⁵. Išsamaus nagrinėjimo reikalavimas reiškia, kad teismo vykdoma kontrolė neapsiriboja patikrinimu, ar nebuvo iškreiptos faktinės aplinkybės ir įrodymai ir ar nebuvo padaryta akivaizdžių vertinimo klaidų.

69. Be to, Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalyje taip pat nustatyta, kad išsamus faktinis ir teisinis tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimas turi būti atliekamas *ex nunc*, t. y. atsižvelgiant ne į aplinkybes, kurias institucijos, priėmusios ginčijamą priemonę, žinojo arba turėjo žinoti tuo metu, kai ji buvo priimta, o į aplinkybes, susiklosčiusias tuo metu, kai teismas priima sprendimą⁵⁶. Tai reiškia, kad, viena vertus, prieglobsčio prašytojas gali remtis naujomis aplinkybėmis, kurios nebuvo nurodytos tarptautinės apsaugos prašymą nagrinėjusiai institucijai⁵⁷, ir kad prašymą nagrinėjantis teismas gali savo iniciatyva rinkti šio asmens padėčiai įvertinti reikalingą informaciją.

70. Kalbant apie „prašytojo tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą“, reikia nurodyti, kad nors jis įtrauktas į Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalyje nustatytus reikalavimus, jis apima teisėjo teisę išreikšti nuomonę, jeigu jis mano, kad turi visą tam tikslui („atitinkamais atvejais“) reikalingą informaciją, klausimu, kuriuo grindžiami visi Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 1 dalyje išvardyti sprendimai, t. y. ar prašytojas turi teisę į pabėgėlio statusą arba papildomos apsaugos statusą.

71. Šiuo aspektu svarbu priminti, kad pabėgėlio statuso pripažinimas yra „deklaratyvus aktas“⁵⁸, o ne aktas, kuriuo suteikiamos teisės, ir, kaip Teisingumo Teismas nurodė 2015 m. birželio 24 d. Sprendime *H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 63 punktas)*⁵⁹, tai reiškia, kad valstybės narės – taigi ir nacionalinės institucijos, atsakingos už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą, – privalo pripažinti tokį statusą asmeniui,

51 Kaip žinoma, EŽTK 3 straipsnyje nustatytas kankinimo ir nežmoniško ar žeminamo elgesio arba baudimo draudimas, o 13 straipsnyje įtvirtinta teisė į veiksmingą teisinę gynybos priemonę tuo atveju, jei būtų pažeistos šioje konvencijoje pripažintos teisės ir laisvės.

52 Žr. 2005 m. balandžio 12 d. EŽTT sprendimą *Chamaiev ir kiti prieš Gruziją ir Rusiją* (ECLI:CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, 448 punktas).

53 2000 m. liepos 11 d. EŽTT sprendimas *Jabari prieš Turkiją* (ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, 50 punktas) ir 2011 m. sausio 21 d. sprendimas *M.S.S prieš Belgiją* (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 293 ir 388 punktai).

54 Šiuo klausimu žr. 2012 m. spalio 2 d. EŽTT sprendimą *Singh ir kiti prieš Belgiją* (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, 103 punktas). Taip pat žr. 2011 m. liepos 28 d. Sprendimą *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:524, 56 punktas) ir 2013 m. sausio 31 d. Sprendimą *HID ir BA* (C-175/11, EU:C:2013:45, 75 punktas).

55 2012 m. spalio 2 d. EŽTT sprendimas *Singh ir kiti prieš Belgiją* (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, 103 punktas). Dėl panašaus klausimo 2011 m. liepos 28 d. Sprendime *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:524, 56 punktas) Teisingumo Teismas tvirtino, kad „motyvus, dėl kurių kompetentinga valdžios institucija atmetė prieglobsčio prašymą kaip nepagrįstą, [turėtų] išsamiai išnagrinėti nacionalinis teismas“.

56 Šiuo aspektu taip pat žr. 2012 m. spalio 2 d. EŽTT sprendimą *Singh ir kiti prieš Belgiją* (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, 91 punktas).

57 Šiuo klausimu žr. 2011 m. sausio 21 d. EŽTT sprendimą *M.S.S. prieš Belgiją* (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 389 punktas).

58 Žr. Direktyvos 2011/95 21 konstatuojamąją dalį. Logiška, kad papildomos apsaugos statuso pripažinimas turėtų būti tokio pat pobūdžio.

59 Tuo atveju Teisingumo Teismas rėmėsi Direktyvos 2004/83 14 konstatuojamąja dalimi, kurioje vartojant panašią terminiją teigiama, kad „pabėgėlio statuso pripažinimas yra deklaratyvus aktas“.

kuris atitinka Sąjungos teisėje įtvirtintus būtiniausius standartus ir „šiuo klausimu diskrecijos neturi“. Nagrinėdamos tarptautinės apsaugos prašymus, tos institucijos atlieka faktinių aplinkybių teisinį įvertinimą, kuriam nereikalinga jokia administracinės valdžios institucijų diskrecija. Tais atvejais, kai teismas mano, kad toks vertinimas klaidingas, jis turi turėti galimybę pats, vadovaudamasis Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalimi, jei jo turima informacija leidžia tai padaryti, išnagrinėti prašytojo tarptautinės apsaugos poreikius ir neprivalo grąžinti bylos administracijai. Jeigu po tokio nagrinėjimo tas teismas padaro išvadą, kad prašytojas atitinka pripažinimo pabėgėliu kriterijus arba papildomos apsaugos suteikimo kriterijus, jis, jei nėra kompetentingas pagal nacionalinę teisę priimti sprendimą suteikti tarptautinę apsaugą, taigi negali pakeisti ginčijamo sprendimo, vis dėlto turi turėti teisę pateikti privalomus nurodymus dėl prašytojo tarptautinės apsaugos poreikių, kurių turi paisyti institucijos, kompetentingos priimti tokį sprendimą.

72. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad jeigu Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalis būtų taikoma pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turėtų pagal galimybę APK nuostatas aiškinti taip, kad tokioje situacijoje, kokioje atsidūrė S. Alheto, jis yra kompetentingas pareikšti nuomonę dėl tarptautinės apsaugos prašymo pagal Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punktą, o jeigu toks aiškinimas nebūtų įmanomas, netaikyti nuostatų, kuriomis jam trukdoma atlikti šį nagrinėjimą.

73. Vis dėlto dėl 65 punkte išdėstytų priežasčių nemanau, kad tokį pat rezultatą būtų galima pasiekti remiantis Direktyvos 2005/85 39 straipsniu.

E. Dėl penktojo prejudicinio klausimo

74. Teisingumo Teismui pateiktu penktuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar pagalba, kurią UNRWA teikia savo veiklos teritorijoje, galėtų būti laikoma „pakankamos apsaugos“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/32 35 straipsnio pirmos pastraipos b punktą, forma. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad šis klausimas pateiktas siekiant įvertinti, ar tokiomis aplinkybėmis, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje, Jordanija gali būti laikoma S. Alheto „pirmąja prieglobsčio šalimi“. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, jeigu būtų galima padaryti tokią išvadą, S. Alheto pateiktas tarptautinės apsaugos prašymas pagal Direktyvos 2013/32 33 straipsnį turėtų būti laikomas nepriimtiniu.

75. Prieš atsakydamas į šį klausimą, primenu, kad Direktyvos 2013/32 35 straipsnio pirmos pastraipos b punkte pakartotas prieš įsigaliojant Direktyvai 2013/32 galiojusios Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos b punkto tekstas. Kadangi, kaip nurodyta šios išvados 58–63 punktuose, S. Alheto tarptautinės apsaugos prašymui taikytinos tik Direktyvą 2005/85 įgyvendinančios Bulgarijos teisės aktų nuostatos, reikėtų manyti, kad taip performuluotas penktasis prejudicinis klausimas yra pateiktas dėl minėtos direktyvos 26 straipsnio pirmos pastraipos b punkto išaiškinimo.

76. Direktyvos 2005/85 25 straipsnio 1 dalyje – kaip ir galiojančios Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 1 dalyje – nustatyta, kad valstybės narės neprivalo nagrinėti prieglobsčio prašymo iš esmės, jeigu šis prašymas buvo laikomas nepriimtiniu dėl vieno iš 2 dalyje nurodytų pagrindų. Vienas iš šių pagrindų, nurodytas tos dalies b punkte, yra aplinkybė, kad pagal Direktyvos 2005/85 26 straipsnį trečioji šalis laikoma prašytojo „pirmąja prieglobsčio šalimi“. To straipsnio pirmos pastraipos a ir b punktuose numatyti du skirtingi atvejai, kai trečioji šalis gali būti laikoma prašytojo „pirmąja prieglobsčio šalimi“. Pirmasis – kai prašytojas „pripažintas pabėgėliu toje šalyje“ ir galės pasinaudoti tokia apsauga. Antrasis – kai prašytojas „kitokiu būdu naudosis pakankama apsauga toje šalyje, įskaitant asmens negražinimo principą“.

77. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą⁶⁰ matyti, kad S. Alheto prašymui taikytinoje ZUB 13 straipsnio 2 dalies 2 punkto redakcijoje nebuvo numatytas Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos b punkte nurodytas antrasis atvejis. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, perkeldamas tą direktyvą į nacionalinę teisę, Bulgarijos teisės aktų leidėjas nusprendė palikti galimybę paskelbti prieglobsčio prašymą nepriimtinu, kaip tai suprantama pagal minėtos direktyvos 25 straipsnio 2 dalies b punktą, tik tuo atveju, jei įrodoma, jog pareiškėjas turi pabėgėlio statusą saugioje trečiojoje šalyje. Kaip matyti iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, tiktai perkeldamas Direktyvą 2013/32, minėtas teisės aktų leidėjas į ZUB 13 straipsnio 2 dalies 2 punktą taip pat įtraukė prašymo, kurį pateikęs asmuo trečiojoje šalyje gauna „veiksmingą apsaugą, kuri apima negražinimo principo laikymąsi“, nepriimtimumo pagrindą. Tačiau ši ZUB 13 straipsnio 2 dalies 2 punkto redakcija netaikytina pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms.

78. Pagal Direktyvos 2005/85 5 straipsnį „valstybės narės gali nustatyti arba ir toliau taikyti palankesnius reikalavimus pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkai, tiek, kiek tie reikalavimai neprieštarauja šiai direktyvai“. Iš Direktyvos 2005/85 25 straipsnio 1 dalies formuluotės matyti, kad valstybės narės turėjo teisę, o ne pareigą nacionalinėse prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo taisyklėse nustatyti to straipsnio 2 dalyje nurodytus prašymų nepriimtimumo pagrindus, o iš šios direktyvos 22 konstatuojamosios dalies matyti, kad šios direktyvos 25 straipsnio nuostata yra *išimtis*, leidžianti nukrypti nuo taisyklės, pagal kurią nustatyta, kad kompetentingos valstybių narių institucijos iš esmės turi nagrinėti visus prašymus suteikti prieglobstį⁶¹.

79. Iš to matyti, kad, perkeldamas Direktyvą 2005/85 į nacionalinę teisę, Bulgarijos teisės aktų leidėjas galėjo pagrįstai nuspręsti (kaip ir padarė) neperkelti visų Direktyvos 2005/85 25 straipsnio 2 dalyje nurodytų prieglobsčio prašymo nepriimtimumo pagrindų, būtent pagrindo, grindžiamo nurodytos direktyvos 25 straipsnio 2 dalies b punkto ir 26 straipsnio pirmos pastraipos b punkto nuostatomis⁶².

80. Tokiomis aplinkybėmis, kadangi pagal Bulgarijos teisę, kuri taikytina nagrinėjant S. Alheto tarptautinės apsaugos prašymą, tas prašymas bet kuriuo atveju negalėjo būti pripažintas nepriimtinu dėl pagrindo, nustatyto Direktyvos 2005/85 25 straipsnio 2 dalies b punkte ir 26 straipsnio pirmos pastraipos b punkte, penktasis prejudicinis klausimas, kuris – performuluotas – sietinas su šių nuostatų išaiškinimu, yra hipotetinis, todėl nepriimtinas⁶³.

81. Taigi šį prejudicinį klausimą toliau trumpai aptarsiu tik kaip papildomą.

82. Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos b punktą reikia aiškinti atsižvelgiant į šios direktyvos 22 konstatuojamąją dalį, pagal kurią valstybės narės gali atsisakyti nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymą iš esmės, jeigu galima pagrįstai manyti, kad „kita šalis <...> suteiktų pakankamą apsaugą“, visų pirma „kai pirmoji prieglobsčio šalis suteikia prašytojui pabėgėlio statusą ar kitą pakankamą apsaugą ir prašytojas bus gražintas į tą šalį“.

⁶⁰ Tos nutarties 49 punktą.

⁶¹ Tą patį šiuo metu galima pasakyti apie Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 1 dalį (žr. šios direktyvos 43 konstatuojamąją dalį, kurios turinys yra toks pat kaip Direktyvos 2005/85 22 konstatuojamosios dalies). Vis dėlto noriu pažymėti, kad pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos tvarka ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES (COM(2016) 467 *final*), 36 straipsnio 1 dalies a punkte nustatyta valstybių narių pareiga nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymo priimtimumo klausimą atsižvelgiant į pagrindą, susijusį su „pirmosios prieglobsčio šalies“ koncepcija, apibrėžta to pasiūlymo 44 straipsnyje.

⁶² Be to, kaip matyti iš JTVPK atlikto lyginamojo tyrimo, Bulgarija ne tik neperkėlė į savo nacionalinę teisę Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos b punkto, bet ir praktiškai, bent iki 2010 m., netaikė „pirmosios prieglobsčio šalies“ koncepcijos, o aplinkybė, kad pabėgėlio statusas suteiktas trečiojoje šalyje, buvo laikoma veikia prieglobsčio prašymo atmetimo iš esmės pagrindu, o ne pagrindu prieglobsčio prašymą pripažinti nepriimtinu (žr. JTVPK leidinį *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, 2010 m. kovo mėn., p. 285, <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>).

⁶³ Žr., be kita ko, 2017 m. birželio 22 d. Sprendimą *Fondul Proprietatea* (C-556/15 ir C-22/16, nepaskelbtas Rink, EU:C:2017:494, 20 ir 21 punktai).

83. Taigi iš tos konstatuojamosios dalies matyti, kad tik apsauga, kurią suteikia šalis, kurią reikėtų pripažinti pirmąja prašytojo prieglobsčio šalimi, gali būti svarbi taikant nepriimtino pagrindą, nustatytą Direktyvos 2005/85 25 straipsnio 2 dalies b punkte ir 26 straipsnio pirmos pastraipos b punkte. Kitaip ir negali būti, nes apsaugą nuo grąžinimo, kuri yra Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos b punkte nurodytos apsaugos dalis, gali užtikrinti tik šalis, į kurią prašytojas grįžtų, jeigu būtų priimtas, jeigu jo prašymas būtų pripažintas nepriimtinu pagal tos direktyvos 25 straipsnio 2 dalies b punktą. Nors tokia agentūra kaip UNRWA gali suteikti paramą ir būtiniausias paslaugas, tam tikrais aspektais panašias į tas, kurias valstybės institucijos teikia pagal tarptautinės ar humanitarinės apsaugos sistemą, asmenims, kurie patenka į jos veiklos teritoriją, ji negali suteikti garantijos, kad tuo atveju, jeigu jie dėl nuo jų valios nepriklausančių priežasčių išvyktų iš teritorijos, kurioje turi nuolatinę gyvenamąją vietą, ir persikeltų į kitą šalį, esančią tos agentūros veiklos teritorijoje, nebūtų iš tos šalies sugrąžinti į teritoriją, iš kurios atvyko.

84. Be to, ryšys tarp Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos a ir b punktų verčia manyti, kad tik tokia apsauga, kurios išraiška yra specialaus statuso suteikimas prašytojui šalyje, kuri laikoma pirmąja prieglobsčio šalimi, nors to statuso turinys neatitiktų pabėgėlio statuso, apibrėžto atitinkamuose tarptautiniuose dokumentuose, turinio, yra veiksminga apsauga⁶⁴, visų pirma nuo grąžinimo⁶⁵, ir laikytina „pakankama apsauga“ pagal tos direktyvos 26 straipsnio pirmos pastraipos b punktą. Kitaip tariant, kaip vien prašytojo galimybės prašyti pripažinti pabėgėlio statusą ir jį gauti nepakanka tam, kad atitinkama šalis galėtų būti laikoma pirmąja prieglobsčio šalimi pagal minėtos nuostatos a punktą, taip ir vien numatant apsaugos sistema, kuria prašytojas galėtų pasinaudoti, jeigu būtų vėl priimtas į tą šalį, nepakanka tam, kad būtų taikomas minėtos nuostatos b punktas ir tarptautinės apsaugos prašymas būtų pripažintas nepriimtinu pagal Direktyvos 2005/85 25 straipsnio 2 dalies b punktą.

85. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nenurodyta, kad S. Alheto, kuri, prieš išvykdamą į Bulgariją, keliavo per Jordaniją ir ten praleido 23 dienas, Jordanijoje turėjo specialų statusą ir dėl jo galėjo būti apsaugota nuo galimo grąžinimo į Gazos Ruožą⁶⁶. Vien to, kad S. Alheto priklauso tam tikrai asmenų (UNRWA registruotų Palestinos pabėgėlių) grupei, turinčiai ypatingą tarptautinį statusą, kurį pripažino Jordanija⁶⁷, nepakanka, kad būtų galima taikyti Direktyvos 2005/85 25 straipsnio 2 dalies b punktą, nes sąlygos, kuriomis pagal tą nuostatą valstybėms narėms suteikiama galimybė tarptautinės apsaugos prašymą pripažinti nepriimtinu, turi būti patikrintos atsižvelgiant į prašytojo *asmeninę padėtį*.

64 Kaip rekomendavo JTVPK, valstybės narės, kurios taiko koncepciją „pirmoji prieglobsčio šalis“, sąvoką „pakankama apsauga“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos b punktą ir galiojančios Direktyvos 2013/32 35 straipsnio pirmos pastraipos b punktą, turėtų aiškinti kaip „veiksminga ir reali“ apsaugą (žr. JTVPK leidinį *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, 2010 m. kovo mėn., p. 282 ir 291, <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>; taip pat žr. JTVPK leidinį *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive, (Lisbon Expert Roundtable, 2002 m. gruodžio 9–10 d.)*, 2003 m. vasario mėn., <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 Primenu, kad prieglobsčio prašytojo perdavimo valstybei, kurioje gresia grąžinimas į kilmės šalį, situacija reiškia netiesioginį grąžinimą pažeidžiant Ženevos konvencijos 33 straipsnį. Taigi pirmoji prieglobsčio šalis turi suteikti realias garantijas, kad prašytojui šis principas bus iš tikrųjų taikomas. Šiuo atveju noriu pažymėti, kad nors Jordanija yra priėmusi daug Palestinos pabėgėlių, ji nėra Ženevos konvenciją pasirašiusi šalis.

66 Šiuo aspektu norėčiau atkreipti dėmesį į tai, kad organizacija *Human Rights Watch* Jordanijoje yra įregistravusi įvairių atvejų, kai palestiniečiai pabėgėliai, ypač iš Sirijos, buvo grąžinti (šiuo klausimu žr. *Global Detention Project (GDP)* leidinį *Immigration Detention in Jordan*, 2015 m. kovo mėn., <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, p. 11. Dėl negrąžinimo principo laikymosi Jordanijoje taip pat žr. *Human Rights Watch World Report*, 2018 m., p. 307).

67 Palestiniečiams, kurie išvyko iš Gazos Ruožo 1967 m., Jordanija suteikė laikinus pasus – tam tikrus *laissez-passer*, patvirtinančius, kad jų gyvenamoji vieta yra Jordanijos teritorijoje. Dėl laikinų pasų žr. A. Tiltne ir H. Zhang tyrimą *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf, p. 32. Šiame tyrime atskleista ypač varginga iš Gazos Ruožo kilusių Jordanijos pilietybės neturinčių palestiniečių padėtis ir jų ribotos galimybės naudotis socialinėmis, švietimo ir sveikatos priežiūros paslaugomis, net jeigu jie turėjo tokius pasus, visų pirma žr. 258 ir paskesnius puslapius. Neatrodė, kad UNRWA registracija turėtų didelį poveikį tokių asmenų galimybėms gauti tam tikras svarbias paslaugas; dėl sveikatos draudimo visų pirma žr. 99 ir paskesnius puslapius.

86. Be to, nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nėra jokių duomenų, kuriais remiantis būtų galima nustatyti, kad, sugrįžusi į Jordaniją, S. Alheto galėtų naudotis UNRWA apsauga ar pagalba toje šalyje.

87. Šiuo klausimu priminsiu, kad 2017 m. gruodžio mėn. gairėse dėl Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnio taikymo pabėgėliams iš Palestinos⁶⁸ JTVPK nurodė, kad „nė viena valstybė negali daryti tvirtos prielaidos, kad Palestinos pabėgėlis galės naudotis UNRWA apsauga ar pagalba [šios agentūros] veiklos vykdymo vietoje, kurioje jis niekada negyveno, arba kitoje, nei anksčiau gyveno, vietoje“⁶⁹. JTVPK manymu, darant tokią prielaidą būtų sukurta „nepagrįstų ir neįveikiamų kliūčių prašytojui“ ir būtų neatsižvelgiama į realius tarptautinius santykius, grindžiamus valstybių suverenitetu. Kitaip tariant, aplinkybė, kad UNRWA įregistruotam prieglobsčio prašytojui tos agentūros apsauga ir pagalba buvo suteikta teritorijoje, kurioje buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta prieš įvažiuojant į Sąjungą, nereiškia jokių faktinių garantijų, kad tokia apsauga ar pagalba bus teikiama ir kitoje UNRWA veiklos teritorijoje esančioje šalyje, su kuria jo nesieja jokie ankstesni ryšiai. S. Alheto atveju nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą neužsimenama apie jokią giminystės ar kitokio pobūdžio ryšį su Jordanija.

88. Atsižvelgdamas į tai, kas pirmiau išdėstyta, manau, kad tokiomis aplinkybėmis, kokios susiklostė pagrindinėje byloje, nėra pakankamų garantijų, kad S. Alheto galėtų naudotis UNRWA pagalba Jordanijoje, jeigu būtų vėl priimta į tą valstybę, ar kad toje valstybėje ji galėtų naudotis „pakankama apsauga“ pagal Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos b punktą.

89. Baigdamas pabrėšiu, kad nors Ženevos konvencijoje nenumatyta naudotis priemonėmis, kuriomis būtų siekiama pripažinti „kitur teikiamą apsaugą“ (taikant tokias koncepcijas kaip „pirmoji prieglobsčio šalis“ arba „saugi trečioji šalis“), bet ir aiškiai neuždrausta, tokios priemonės gali būti laikomos suderinamomis su šia konvencija tik jei jomis užtikrinamas joje nustatytų teisių suteikimas asmenims, patenkantiems į tos konvencijos 1 straipsnyje nustatytos sąvokos „pabėgėlis“ apibrėžties sritį. Taigi, jeigu valstybės narės kompetentingos institucijos, atsakingos už prašytojo tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą pagal Direktyvos 2005/85 26 straipsnio pirmos pastraipos b punktą ir pagal galiojančios Direktyvos 2013/32 35 straipsnio pirmos pastraipos b punktą, ketina remtis koncepcija „pirmoji prieglobsčio šalis“, jos privalo įsitikinti, kad toje šalyje prašytojui bus suteikta veiksminga apsauga, ypač jeigu, kaip Jordanijos atveju, toje šalyje jau priimta daug pabėgėlių⁷⁰.

F. Dėl ketvirtojo ir šeštojo prejudicinių klausimų

90. Ketvirtuoju prejudiciniu klausimu *Administrativen sad Sofia-grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija) iš esmės siekia išsiaiškinti, ar pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį teismas, kuriam pateikiamas skundas dėl sprendimo atmesti tarptautinės apsaugos prašymą, gali pirmą kartą pareikšti nuomonę: i) dėl prašymo priimtumo, atsižvelgdamas į Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies a–c punktuose nurodytus pagrindus, net jei Direktyvos 2013/32 34 straipsnio 1 dalyje numatytas pokalbis neįvyko; ii) dėl prašytojo grąžinimo į kilmės šalį arba nuolatinės gyvenamosios vietos šalį.

91. Visas šis klausimas, mano nuomone, nepriimtinas dėl šios išvados 57–63 punktuose nurodytų priežasčių. Minėto prejudicinio klausimo dalis, išdėstyta i papunktyje, taip pat yra nepriimtina dėl šios išvados 76–80 punktuose nurodytų priežasčių⁷¹.

⁶⁸ Minimos šios išvados 16 išnašoje.

⁶⁹ Žr. šių gairių 22 dalies IV dalies k punktą.

⁷⁰ Jordanijoje gyvena apie 2 mln. pabėgėlių ir perkeltųjų asmenų iš Palestinos. Dėl šių asmenų padėties žr. minėtą A. Tiltnes ir H. Zhang leidinį *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*.

⁷¹ Nepaisant to, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą paminėta saugios trečiosios šalies sąvoka, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/32 38 straipsnį, iš ketvirtojo prejudicinio klausimo teksto nematyti, kad *Administrativen sad Sofia-Grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija) ketino pateikti Teisingumo Teismui klausimą dėl Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies c punkte nustatyto nepriimtumo pagrindo.

92. Dėl ii papunkčio papildomai pažymėsiu, kad, nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymą, reikia įvertinti grėsmę, kuri gali kilti prašytojui, jeigu jis bus grąžintas į kilmės šalį arba šalį, kurioje buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta iki prašymo pateikimo, kad būtų galima patikrinti, ar jis atitinka pabėgėlio statuso arba tarptautinės apsaugos statuso pripažinimo kriterijus ir ar laikomasi negražinimo principo. Iš to matyti, kad, jei paaiškėtų, jog kompetentinga institucija tinkamai įvertino minėtą grėsmę ir vertinimą atliko paisydama Direktyvos 2013/32 II skyriuje nustatytų pagrindinių principų ir garantijų, vien aplinkybė, kad ta institucija sprendime atmeti tarptautinės apsaugos prašymą nenurodė, ar prašytojas gali būti nedelsiant išsiųstas iš atitinkamos valstybės narės teritorijos, kad būtų sugražintas į kilmės šalį arba nuolatinės gyvenamosios vietos šalį, nėra trūkumas, galintis lemti to sprendimo panaikinimą. Įgyvendindamas įgaliojimus, kurie jam suteikti Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalimi, teismas, kuriam pateiktas skundas dėl šio sprendimo, gali, kai mano, kad yra tikslinga, pirmą kartą priimti sprendimą tokiu klausimu. Akivaizdu, kad bet kuriuo atveju siekiant užtikrinti, kad būtų paisoma negražinimo principo, kompetentinga institucija, prieš priimdama sprendimą dėl išsiuntimo iš šalies ir prieš jį įvykdydama, turi atsižvelgti į prašytojo padėtį.

93. Teisingumo Teismui pateiktu šeštuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, kokius įgaliojimus pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalį turi teismas, kuriam pateiktas skundas dėl sprendimo nesuteikti tarptautinės apsaugos, būtent, ar toks teismas turėtų tik patikrinti skundžiamo sprendimo teisėtumą, ar taip pat galėtų pareikšti nuomonę dėl tarptautinės apsaugos prašytojo poreikių, net jei pagal nacionalinę teisę tokia apsauga gali būti suteikta tik administracinės valdžios institucijos sprendimu.

94. Šis prejudicinis klausimas taip pat nepriimtinas dėl šios išvados 57–63 punktuose nurodytų priežasčių. Kiek tai susiję su esmės klausimu, darau nuorodą į pastabas, papildomai išdėstytas šios išvados 74 ir 75 punktuose.

IV. Išvada

95. Atsižvelgdamas į visus pirmiau išdėstytus samprotavimus, siūlau Teisingumo Teismui pripažinti nepriimtinais *Administrativen sad Sofia-grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija) trečiąjį, ketvirtąjį, penktąjį ir šeštąjį prejudicinius klausimus, o į pirmąjį ir antrąjį prejudicinius klausimus atsakyti taip:

2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 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 turi būti aiškinama taip, kad tarptautinės apsaugos prašymas, kurį pateikė iš Palestinos kilęs asmuo be pilietybės, įregistruotas UNRWA, kurio nuolatinė gyvenamoji vieta prieš atvykstant į Sąjungos teritoriją buvo tos agentūros veiklos teritorijoje, turi būti nagrinėjamas vadovaujantis tos direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkto nuostatomis.

Direktyvos 2011/95 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrame sakinyje įtvirtinta nuostata yra pakankamai tiksli ir besąlyginė, kad suinteresuotieji asmenys galėtų ja remtis nacionaliniuose teismuose. Aplinkybė, kad suinteresuotoji šalis teisme nesirėmė tiesiogiai veikiančia Sąjungos teisės nuostata, neužkerta kelio nacionaliniam teismui ją taikyti tiesiogiai, jeigu jis mano, kad tai būtina.