



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PRIIT PIKAMÄE IŠVADA,
pateikta 2020 m. balandžio 23 d.¹

Sujungtos bylos C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU

**FMS,
FNZ (C-924/19 PPU),
SA,
SA junior (C-925/19 PPU)
prieš
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatósága,
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság**

*(Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Segedo administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija)
pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė –
Bendros tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo procedūros – Direktyva 2013/32/ES –
Tarptautinės apsaugos prašymas – 33 straipsnio 2 dalis – Nepriimtinumai –
Nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatytas prašymo nepriimtumas, jeigu prašytojas atvyko į
atitinkamą valstybę narę iš šalies, kurioje jam nekilo nei persekiojimo, nei didelės žalos pavojus, arba
jeigu ši šalis suteikia pakankamą apsaugą – 35 straipsnis, 38 straipsnio 4 dalis, 40 ir 43 straipsniai –
Direktyva 2013/33/ES – 2 straipsnio h punktas, 8 ir 9 straipsniai – Prieglobsčio procedūra –
Grąžinimo priemonė – Procedūrinė tvarka – Sulaikymas – Sulaikymo trukmė –
Sulaikymo teisėtumas – Nagrinėjimas – Skundas – Teisė į veiksmingą teisinę gynybą –
Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis“

1. Dviejose sujungtose bylose C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU Teisingumo Teismui suteikiama galimybė ir vėl išnagrinėti tarptautinės apsaugos prašytojų, gyvenančių Roskės tranzito zonoje Serbijos ir Vengrijos pasienyje, teisinę padėtį. Teisingumo Teismui pateikta nemažai prejudicinių klausimų, kuriais atskleidžiamos skirtingos problemos, susijusios su Direktyvos 2013/32/ES² ir Direktyvos 2013/33/ES³ išaiškinimu, be kita ko, su aplinkybės, kad trečioji šalis atsisakė pakartotinai priimti migrantus, kurių tarptautinės apsaugos prašymas buvo pripažintas nepriimtiniu, sukeliamais padariniais, su šių migrantų apgyvendinimo tranzito zonoje kvalifikavimu atsižvelgiant į Sąjungos teisės nuostatas, kuriomis reglamentuojamas sulaikymas ir jų teisė į veiksmingą teisinę gynybą, be kita ko, kai nacionalinis teismas taiko laikinas apsaugos priemones.

1 Originalo kalba: prancūzų.

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

3 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (OL L 180, 2013, p. 96).

2. Dėl migracijos srautų aktualumo ir neseniai priimto Europos Žmogaus Teisių Teismo didžiosios kolegijos sprendimo *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją*⁴, susijusio būtent su trečiosios šalies piliečių, apgyvendintų Roskės tranzito zonoje, situacija, šioje byloje pateikti prejudiciniai klausimai yra keblūs, o atsakymas, kurį pateiks Teisingumo Teismas, bus neabejotinai reikšmingas ir teisiniu, ir humanitariniu požiūriais.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Direktyva 2013/32

3. Direktyvos 2013/32 6 straipsnyje „Galimybė naudotis procedūra“ nustatyta:

„1. Asmeniui paprašius tarptautinės apsaugos kompetentingos pagal nacionalinę teisę tokius prašymus registruoti institucijos, registracija atliekama ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo prašymo dienos.

<...>

2. Valstybės narės užtikrina, kad tarptautinės apsaugos paprašęs asmuo turėtų veiksmingą galimybę prašymą pateikti kuo greičiau. Kai prašytojas nepateikia savo prašymo, valstybės narės gali atitinkamai taikyti 28 straipsnį.

3. Nedarant poveikio 2 daliai, valstybės narės gali reikalauti, kad tarptautinės apsaugos prašymai būtų pateikti asmeniškai ir (arba) nurodytoje vietoje.

<...>

5. Jeigu dėl vienu metu didelio trečiosios šalies piliečių arba asmenų be pilietybės prašomos tarptautinės apsaugos skaičiaus praktiškai labai sunku laikytis 1 dalyje nustatyto termino, valstybės narės gali numatyti, kad tas terminas pratęsiamas iki 10 darbo dienų.“

4. Šios direktyvos 26 straipsnyje „Sulaikymas“ nurodyta:

„1. Valstybės narės nesulaiko asmens tik dėl priežasties, kad jis yra prašytojas. Sulaikymo priežastys ir sąlygos bei garantijos, kuriomis gali naudotis sulaikyti prašytojai, turi atitikti Direktyvą [2013/33].

2. Kai prašytojas yra sulaikomas, valstybės narės pagal Direktyvą [2013/33] užtikrina greito teismo svarstymo galimybę.“

5. Tos pačios direktyvos 33 straipsnyje „Nepriimtini prašymai“ nurodyta:

„1. Be bylų, kuriose prašymas nenagrinėjamas pagal Reglamentą (ES) Nr. 604/2013^[5], valstybės narės neprivalo nagrinėti, ar prašytojas priskirtinas prie tarptautinės apsaugos gavėjų pagal Direktyvą 2011/95/ES^[6], kai vadovaujantis šiuo straipsniu prašymas laikomas nepriimtinu.

4 2019 m. gruodžio 21 d. EŽTT sprendimas, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

5 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai (OL L 180, 2013, p. 31).

6 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9).

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

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

6. Direktyvos 2013/32 35 straipsnis „Pirmosios prieglobsčio šalies koncepcija“ suformuluotas taip:

„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;

jeigu jis bus pakartotinai priimtas į tą šalį.

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

7. Šios direktyvos 38 straipsnio „Saugios kilmės šalies koncepcija“ 4 dalyje numatyta:

„Kai trečioji šalis neleidžia prašytojui atvykti į savo teritoriją, valstybės narės užtikrina, kad prašytojas turėtų galimybę dalyvauti procedūroje pagal II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas.“

8. Tos pačios direktyvos 43 straipsnyje „Pasienio procedūros“ nurodyta:

„1. Pagal II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas valstybės narės gali numatyti procedūras, siekdamas priimti sprendimus valstybių narių pasienyje arba tranzito zonosose dėl:

- a) tokiose vietose pateikto prašymo priimtumo pagal 33 straipsnį; ir (arba)
- b) prašymo esmės vykdant procedūrą pagal 31 straipsnio 8 dalį.

2. Valstybės narės užtikrina, kad sprendimas pagal 1 dalyje numatytas procedūras būtų priimtas per pagrįstą laikotarpį. Jeigu sprendimas nebuvo priimtas per keturias savaites, prašytojui turi būti leista atvykti į valstybės narės teritoriją, kad jo prašymas galėtų būtų nagrinėjamas pagal kitas šios direktyvos nuostatas.

3. Kai atvyksta didelė trečiosios šalies piliečių arba asmenų be pilietybės grupė ir pateikia tarptautinės apsaugos prašymus pasienyje arba tranzito zonoje, ir dėl to 1 dalies nuostatų taikymas tampa praktiškai neįmanomas, tos procedūros gali taip pat būti taikomos tuo atveju ir iki to laiko, kol šie trečiosios šalies piliečiai arba asmenys be pilietybės yra normaliai apgyvendinti vietovėse, esančiose arti pasienio arba tranzito zonos.“

2. Direktyva 2013/33

9. Direktyvos 2013/33 8 straipsnis „Sulaikymas“ suformuluotas taip:

„1. Valstybės narės negali sulaikyti asmens vien dėl to, kad jis yra prašytojas pagal Direktyvą [2013/32].

2. Įrodžiusios, kad tai būtina, ir kiekvieną atvejį vertindamos individualiai, valstybės narės gali sulaikyti prašytoją, jeigu neįmanoma veiksmingai taikyti kitų švelnesnių alternatyvių priemonių.

3. Prašytoją galima sulaikyti tik šiais atvejais:

- a) siekiant nustatyti arba patikrinti jo tapatybę arba pilietybę;
- b) siekiant nustatyti tuos elementus, kuriais grindžiamas jo tarptautinės apsaugos prašymas, kurie asmens nesulaikius negalėtų būti gauti, ypač jei yra pavojus, kad prašytojas pasislėps;
- c) siekiant procedūros metu priimti sprendimą dėl prašytojo teisės atvykti į teritoriją;
- d) jei jis sulaikytas taikant grąžinimo procedūrą pagal [Direktyvą 2008/115]^[7] siekiant parengti grąžinimą ir (arba) įvykdyti išsiuntimo procesą, ir atitinkama valstybė narė gali pagrįsti objektyviais kriterijais, be kita ko, kad jis jau turėjo galimybę pasinaudoti prieglobsčio suteikimo procedūra, kad yra rimtų priežasčių manyti, jog jis prašosi tarptautinės apsaugos tik siekdamas, kad būtų atidėtas arba sutrukdytas sprendimo grąžinti vykdymas;
- e) kai tai būtina nacionaliniam saugumui arba viešajai tvarkai užtikrinti;
- f) pagal [Reglamento Nr. 604/2013] 28 straipsnį;

sulaikymo pagrindai nustatomi nacionalinėje teisėje.

4. Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinėje teisėje būtų nustatytos sulaikymui alternatyvias priemones reglamentuojančios normos, pavyzdžiui, įpareigojimas reguliariai prisistatyti į atitinkamas institucijas, užstatas finansinės garantijos pavidalu arba pareiga neišvykti iš nustatytos vietos.“

10. Tos pačios direktyvos 9 straipsnio „Sulaikytiems prašytojams teikiamos garantijos“ 1 dalyje nustatyta:

„1. Prašytojas sulaikomas tik kuo trumpiau, o laikomas sulaikytas tik tol, kol taikomi 8 straipsnio 3 dalyje nustatyti pagrindai.

Su 8 straipsnio 3 dalyje nustatytais sulaikymo pagrindais susijusios administracinės procedūros vykdomos deramai kruopščiai. Sulaikymo trukmės pratęsimo negalima pateisinti ne dėl prašytojo kaltės ilgai trunkančiomis administracinėmis procedūromis.

2. Įsakymą sulaikyti prašytoją raštu parengia teisminės arba administracinės institucijos. Įsakyme sulaikyti nurodomos faktinės ir teisinės sulaikymo priežastys, kuriomis grindžiamas sulaikymas.

⁷ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98).

3. Jeigu įsakymą sulaikyti priima administracinės institucijos, valstybės narės užtikrina, kad *ex officio* ir (arba) prašytojo prašymu būtų skubiai įvykdytas teisminis sulaikymo teisėtumo peržiūrėjimas. Kai toks peržiūrėjimas vykdomas *ex officio*, jis atliekamas kiek įmanoma greičiau po sulaikymo pradžios. Kai jis vykdomas prašytojo prašymu, jis atliekamas kiek įmanoma greičiau po to, kai buvo pradėtos atitinkamos procedūros. Šiuo tikslu valstybės narės nacionalinėje teisėje nustato laikotarpį, per kurį turi būti įvykdytas teisminis peržiūrėjimas *ex officio* ir (arba) teisminis peržiūrėjimas prašytojo prašymu.

Jei, atlikus teisminį peržiūrėjimą, sulaikymas laikomas neteisėtu, atitinkamas prašytojas nedelsiant paleidžiamas.

4. Sulaikyti prašytojai nedelsiant raštu jiems suprantama kalba arba kalba, kurią, kaip pagrįstai manoma, jie supranta, informuojami apie sulaikymo priežastis ir nacionalinėje teisėje nustatytą įsakymo sulaikyti apskundimo tvarką, taip pat apie galimybę prašyti skirti nemokamą teisinę pagalbą ir atstovavimą.

5. Teisminė institucija pagrįstais laiko tarpais *ex officio* ir (arba) susijusio prašytojo prašymu peržiūri sulaikymą, visų pirma, kai jis pratęsiamas, kai atsiranda svarbių aplinkybių arba gaunama naujos informacijos, kuri gali turėti poveikio sulaikymo teisėtumui.

<...>“

B. Vengrijos teisė

1. Įstatymas dėl teisės į prieglobstį

11. *A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (2007 m. Įstatymas Nr. LXXX dėl teisės į prieglobstį) (toliau – Įstatymas dėl teisės į prieglobstį) 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Prieglobsčio prašytojas turi teisę:

- a) laikantis šiame įstatyme nustatytų sąlygų būti Vengrijos teritorijoje ir pagal specialiųjų teisės aktų nuostatas gauti leidimą gyventi Vengrijos teritorijoje;

<...>“

12. Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punkte, iš dalies pakeistame 2018 m. liepos 1 d., numatytas naujas nepriimtino pagrindas, kuris apibrėžiamas taip:

„Prašymas yra nepriimtinas, jeigu prašytojas atvyko į Vengriją per šalį, kurioje jis nepatyrė persekiojimo, kaip tai suprantama pagal šio įstatymo 6 straipsnio 1 dalį, ir kurioje jam nekyla didelės žalos pavojus, kaip tai suprantama pagal šio įstatymo 12 straipsnio 1 dalį, arba kurioje užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis.“

13. Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 71/A straipsnyje reglamentuojama pasienio procedūra, o jo 1–7 dalys suformuluotos taip:

„(1) Jeigu užsienietis pateikia prašymą tranzito zonoje:

- a) prieš gaudamas leidimą atvykti į Vengrijos teritoriją arba

b) po to, kai jis buvo palydėtas iki punkto, skirto tvarkai pasienyje saugoti, kaip numatyta *Az államhatárról szóló törvény* (Įstatymas dėl valstybės sienų), prieš tai sulaikytas teritorijoje, išsidėsčiusioje aštuonių kilometrų spinduliu nuo Vengrijos teritorijos išorės sienos, kaip ji apibrėžta 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1) 2 straipsnio 2 punkte, arba sienos demarkacijos ženklų.

Šis skyrius taikomas laikantis toliau išdėstytų nuostatų.

(2) Per pasienio procedūrą prašytojui nesuteikiamos šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalies a ir c punktuose numatytos teisės.

(3) Prieglobsčio srityje kompetentinga institucija pirmenybės tvarka priima sprendimą dėl prašymo priimtumo ne vėliau kaip per aštuonias dienas nuo jo pateikimo. Prieglobsčio srityje kompetentinga institucija nedelsdama imasi būtinų priemonių pranešti apie per procedūrą priimtą sprendimą.

(4) Jeigu nuo prašymo pateikimo praėjo keturios savaitės, migracijos kontrolės srityje kompetentinga institucija leidžia asmeniui atvykti, remdamasi taikytina teisės norma.

(5) Jeigu prašymas nėra nepriimtinas, migracijos kontrolės srityje kompetentinga institucija leidžia atvykti, remdamasi taikytina teisės norma.

(6) Jeigu prašytojui buvo leista atvykti į Vengrijos teritoriją, prieglobsčio srityje kompetentinga institucija surengia procedūrą pagal bendrąsias taisykles.

(7) Taisyklės, kuriomis reglamentuojama pasienio procedūra, netaikytinos pažeidžiamiesiems asmenims.“

14. Įstatymo dėl teisės į prieglobstį IX/A skyriuje yra nuostatos, susijusios su masinės imigracijos sukelta krizine situacija, tarp jų – 80/I straipsnio i punktas ir 80/J straipsnio 4 dalis, pagal kurias atmetama 71/A straipsnio ir 5 straipsnio 1 dalies a ir c punktų taikymo galimybė.

2. Įstatymas dėl valstybės sienų

15. *Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény* (2007 m. Įstatymas Nr. LXXXIX dėl valstybės sienų, toliau – Įstatymas dėl valstybės sienų) 15/A straipsnyje dėl taisyklių, susijusių su tranzito zonos nustatymu, numatyta:

„<...>

(2) Tranzito zonoje esantis prieglobsčio prašytojas gali atvykti į Vengrijos teritoriją:

a) jeigu prieglobsčio srityje kompetentinga institucija priima sprendimą suteikti jam tarptautinę apsaugą;

b) jeigu yra įvykdytos prieglobsčio procedūros vykdymo pagal bendrąsias taisykles sąlygos; arba

c) jeigu turi būti taikomos Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 71/A straipsnio 4 ir 5 dalių nuostatos.

(2bis) Susiklosčius masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai tranzito zonoje esančiam prieglobsčio prašytojui atvykti į Vengrijos teritoriją gali būti leidžiama šio straipsnio 2 dalies a ir b punktuose nurodytais atvejais.

<...>“

3. Įstatymas dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo

16. A harmadik országbeli állampolgár beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (2007 m. Įstatymas dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo, toliau – Įstatymas dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo) 62 straipsnyje dėl konkrečios gyvenamosios vietos nustatymo nurodyta:

„(1) Migracijos kontrolės srityje kompetentinga institucija gali nurodyti trečiosios šalies piliečiui gyventi konkrečioje vietoje, jeigu:

<...>

f) dėl šio trečiosios šalies piliečio yra priimtas sprendimas grąžinti ir jis neturi nei pragyventi būtinų materialinių išteklių, nei būsto

<...>

(3) Trečiosios šalies piliečiui negali būti nustatyta privaloma gyvenamoji vieta kolektyvinio apgyvendinimo struktūroje arba priėmimo centre, jeigu jis negali patenkinti savo poreikių, neturi deramo būsto ir materialinių išteklių ar tinkamų pajamų, taip pat asmens, kuris privalo užtikrinti jo išlaikymą, kvietimo, ir tuo atveju, jeigu jį gali tekti išlaikyti jo šeimos nariams.

(3bis) Susiklosčius masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai tranzito zona taip pat gali būti skiriama kaip privaloma gyvenamoji vieta.“

II. Bylų faktinės aplinkybės, procesai pagrindinėse bylose ir pateikti prejudiciniai klausimai

A. Byla C-924/19 PPU

17. Pagrindinės bylos pareiškėjai yra sutuoktinių pora, pilnamečiai Afganistano piliečiai, per Serbiją atvykę į Vengriją, Roskės tranzito zoną.

18. 2019 m. vasario 5 d. jie tranzito zonoje už prieglobstį atsakingai institucijai pateikė prašymą suteikti prieglobstį.

19. Grįsdami savo prašymą pagrindinės bylos pareiškėjai teigė, kad maždaug prieš trejus metus dėl politinių priežasčių išvyko iš Afganistano į Turkiją, turėdami galiojančią mėnesio trukmės vizą, ir kad Turkijos valdžios institucijos pratęsė šią vizą šešiams mėnesiams. Jie taip pat teigia, kad prieš pirmą kartą atvykdami į Vengriją keliavo per Bulgariją ir Serbiją, kad jokioje kitoje šalyje nepateikė jokio prieglobsčio prašymo ir kad jokioje kitoje šalyje nepatyrė jokio netinkamo elgesio ar žalos.

20. Tą pačią dieną už prieglobstį atsakinga institucija nustatė pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamąją vietą Roskės tranzito zonoje. Jie vis dar ten gyvena.

21. 2019 m. balandžio 25 d. administraciniu sprendimu už prieglobstį atsakinga institucija atmetė pagrindinės bylos pareiškėjų prašymą suteikti prieglobstį kaip nepriimtina, nenagrinėjusi jo iš esmės, ir konstatavo, kad jų atveju, dėl Afganistano Islamo Respublikos negrąžinimo principas netaikomas. Ji įpareigojo išsiųsti pagrindinės bylos pareiškėjus, priimdama sprendimą kartu su draudimu vienus metus atvykti ir gyventi šalyje ir perspėjimu Šengeno informacinėje sistemoje dėl nepriėmimo ir draudimo gyventi šalyje.

22. Pagrindinės bylos pareiškėjų prašymas suteikti prieglobstį buvo pripažintas nepriimtiniu remiantis Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punktu, motyvuojant tuo, kad pagrindinės bylos pareiškėjai atvyko į Vengriją per šalį, kur nepatyrė jokio persekiojimo, suteikiančio pagrindą pripažinti jiems pabėgėlio statusą, ir toje šalyje jiems nekilo joks didelės žalos pavojus, kuris pateisintų papildomos apsaugos suteikimą, ir kad šalyje, per kurią jie tranzitu atvyko į Vengriją, jiems buvo užtikrinama tinkama apsauga („saugios tranzito šalies“ sąvoka).

23. Pagrindinės bylos pareiškėjai apskundė už prieglobstį atsakingos institucijos sprendimą, bet 2019 m. gegužės 14 d. sprendimu *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto-sostinės (Vengrija) administracinių ir darbo bylų teismas) atmetė jų skundą, nepriėmęs sprendimo dėl jų prašymo suteikti prieglobstį esmės. Minėtas teismas taip pat nurodė, kad per migracijos kontrolės vykdomą procedūrą turės būti nustatyti padariniai, kilę dėl to, kad Serbijos Respublika pakartotinai nepriėmė pareiškėjų.

24. 2019 m. gegužės 17 d. sprendimu pirmojo lygio migracijos kontrolės institucija pagal Įstatymo dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo 62 straipsnio 3bis dalį nustatė pagrindinės bylos pareiškėjams įpareigojimą nuo šio sprendimo priėmimo dienos gyventi Roskės tranzito zonos užsieniečių sektoriuje. Kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, šio sprendimo motyvai nėra nurodyti, o teisė apskusti tokį sprendimą teismui yra ribota, nes bendrosios kompetencijos teisme išimties tvarka gali būti ginčijamas tik minėtai kontrolės institucijai pagal teisės aktus nustatyto įpareigojimo pateikti informaciją nesilaikymas.

25. Tą pačią dieną pirmojo lygio migracijos kontrolės institucija susisiekė su grąžinimo klausimais kompetentinga kontrolės institucija Serbijoje, kad ši imtųsi būtinų veiksmų dėl pagrindinės bylos pareiškėjų readmisijos į Serbiją.

26. 2019 m. gegužės 23 d. kompetentinga kontrolės institucija nurodė, kad Serbijos Respublika pakartotinai nepriims pagrindinės bylos pareiškėjų į savo teritoriją, nes jie neatvyko į Vengrijos teritoriją neteisėtai iš Serbijos teritorijos, todėl nebuvo įvykdytos Europos Sąjungos ir Serbijos Respublikos sudarytos readmisijos sutarties 3 straipsnio 1 dalies taikymo sąlygos.

27. Už prieglobstį atsakinga institucija nenagrinėjo pareiškėjų prašymo suteikti prieglobstį esmės, nors Serbijos Respublika atsisakė pakartotinai juos priimti, motyvuodama tuo, kad pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51/A straipsnį ši institucija nagrinėja prašymą suteikti prieglobstį iš esmės tik jeigu nepriimtinumą pagrindas paremtas „saugios kilmės šalies“ arba „saugios trečiosios šalies“ sąvoka, o sprendimas, kuriuo pareiškėjų prašymas suteikti prieglobstį buvo atmestas kaip nepriimtinas, buvo grindžiamas kitu nepriimtinumą pagrindu, t. y. „saugios tranzito šalies“ pagrindu, apibrėžtu to paties įstatymo 51 straipsnio 2 dalies f punkte.

28. 2019 m. birželio 3 ir 6 d. sprendimais pirmojo lygio migracijos kontrolės institucija iš dalies pakeitė už prieglobstį atsakingos institucijos priimtus sprendimus grąžinti, kiek jie susiję su paskirties šalimi, ir nurodė su palyda išsiųsti pagrindinės bylos pareiškėjus į Afganistaną.

29. Pagrindinės bylos pareiškėjai pateikė prieštaravimą dėl tokių sprendimų už prieglobstį atsakingai institucijai, veikiančiai kaip migracijos kontrolės institucija. 2019 m. birželio 28 d. nutarimais jų prieštaravimas vis dėlto buvo atmestas. Pagal Įstatymo dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo 65 straipsnio 3ter dalį sprendimas dėl prieštaravimo yra neskundžiamas.

30. Pagrindinės bylos pareiškėjai kreipėsi į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą, pirma, prašydami panaikinti nutarimus, kuriais buvo atmestas jų prieštaravimas dėl sprendimų, pakeitusių šalį, į kurią grąžinama, vykdymo, ir kad šis teismas įpareigotų pirmojo lygio migracijos kontrolės instituciją pradėti naują procedūrą, teigdami, pirma, kad minėti nutarimai yra sprendimai grąžinti, kuriuos turi būti galima apskusti teismui, kad šis galėtų išnagrinėti esmę, atsižvelgdamas į

negrąžinimo principą, ir, antra, kad sprendimai grąžinti nėra teisėti. Iš tiesų, pagrindinės bylos pareiškėjų teigimu, už prieglobstį atsakinga institucija turėjo išnagrinėti jų prašymo suteikti prieglobstį esmę, nes Serbijos Respublika pakartotinai nepriėmė jų, be to, Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punktas prieštarauja Sąjungos teisei.

31. Antra, pagrindinės bylos pareiškėjai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme pareiškė administracinį skundą dėl už prieglobstį atsakingos institucijos neveikimo, prašydami konstatuoti, kad ši institucija neįvykdė savo įsipareigojimų, nenustatydama jų gyvenamosios vietos už tranzito zonos ribų.

32. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abi bylas sujungė.

33. Minėtas teismas pažymi, kad Roskės tranzito zona, kurioje pagrindinės bylos pareiškėjai yra nuo tos dienos, kai pateikė prašymą suteikti prieglobstį, yra Vengrijos ir Serbijos pasienyje.

34. Dėl pagrindinės bylos pareiškėjų pateikto prašymo suteikti prieglobstį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad už prieglobstį atsakinga institucija neišnagrinėjo šio prašymo esmės, nes toks nagrinėjimas nenumatytas, jeigu prašymas suteikti prieglobstį atmetamas remiantis nepriimtumo pagrindu, susijusiu su saugia tranzito šalimi. Jis taip pat pažymi, kad nei pirmojo lygio užsieniečių kontrolės institucija, nei teismas, pirmąja instancija nagrinėjęs pagrindinės bylos pareiškėjų skundą dėl jų prašymo suteikti prieglobstį atmetimo, nenagrinėjo minėto prašymo esmės.

35. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nepriimtumo pagrindo, kuriuo remiantis buvo atmetas pagrindinės bylos pareiškėjų pateiktas prašymas suteikti prieglobstį, susijęs su saugios tranzito šalies sąvoka, kaip tai suprantama pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punktą, nėra tarp Direktyvoje 2013/32 išsamiai išvardytų pagrindų. Taigi, jo nuomone, šis pagrindas prieštarauja Sąjungos teisei ir šiuo klausimu nurodo generalinio advokato M. Bobek išvadą byloje *LH (Tompá)* (C-564/18, EU:C:2019:1056).

36. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, pagrindinės bylos pareiškėjų atveju nebuvo jokios teisės normos, pagal kurią būtų aiškiai reikalaujama iš naujo išnagrinėti jų prašymą suteikti prieglobstį. Iš tiesų Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalis, kaip ir Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51/A straipsnis, kuriuo ši direktyvos nuostata perkeliama į nacionalinę teisę, susijusi tik su atveju, kai prašytojo neįmanoma grąžinti į saugią kilmės šalį arba saugią trečiąją šalį, o ne su atveju, kai prašytojo neįmanoma grąžinti į „saugią tranzito šalį“.

37. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat pažymi, jog dėl to, kad Serbijos Respublika atsisakė pasirūpinti pagrindinės bylos pareiškėjais, Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punkte numatytas nepriimtumo pagrindas neteko reikšmės, todėl už prieglobstį atsakinga institucija privalo iš naujo išnagrinėti jų prašymą suteikti prieglobstį.

38. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad, nagrinėdama prieglobsčio prašymą iš naujo, minėta institucija gali remtis Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 1 dalyje ir 2 dalies b ir c punktuose numatyto nepriimtumo pagrindu. Vis dėlto, jo nuomone, atsižvelgiant į šios direktyvos 35 ir 38 straipsnius, aiškinamus atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 18 straipsnį, prašymas gali būti pripažintas nepriimtinu remiantis šiuo pagrindu tik jeigu trečioji šalis pakartotinai priima nagrinėjamą asmenį. Išeitų, kad, nors nekyla jokių abejonių dėl to, kad šalis, į kurią asmuo turi būti išsiųstas, pakartotinai nepriims prašytojo, prieglobsčio srityje kompetentinga institucija negali pripažinti jo prašymo nepriimtinu. Tokiu atveju, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, toks prašymas negali būti laikomas paskesniu prašymu, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/32 40 straipsnį.

39. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad pagrindinės bylos pareiškėjai vis dar patenka į Direktyvos 2013/32 taikymo sritį. Taigi jam kyla klausimas, ar pagrindinės bylos pareiškėjai turi būti laikomi sulaikytais asmenimis, kaip tai suprantama pagal šią direktyvą, ir atitinkamu atveju – ar toks sulaikymas yra teisėtas, nes šioje byloje nagrinėjamu atveju buvo viršytas minėtos direktyvos 43 straipsnio 2 dalyje numatytas keturių savičių terminas.

40. Vis dėlto net ir tuo atveju, jei pagrindinės bylos pareiškėjams nebūtų pripažinta teisė į tai, kad jų prašymas suteikti prieglobstį būtų išnagrinėtas iš naujo, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar pagrindinės bylos pareiškėjai turi būti laikomi sulaikytais asmenimis, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2008/115, o jeigu taip, tai ar šis sulaikymas yra suderinamas su šios direktyvos 15 straipsniu.

41. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laikosi nuomonės, kad pagrindinės bylos pareiškėjų situacija skiriasi nuo situacijos, dėl kurios buvo priimtas 2019 m. lapkričio 21 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo didžiosios kolegijos sprendimas *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją*⁸.

42. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas yra linkęs manyti, kad nurodymas pagrindinės bylos pareiškėjams likti tranzito zonos sektoriuje, skirtame trečiųjų šalių piliečiams, kurių prašymas suteikti prieglobstį yra atmestas, yra sulaikymas, neatitinkantis Sąjungos teisėje nustatytų reikalavimų. Todėl, jo nuomone, taikydamas laikinąją apsaugos priemonę pagal Chartijos 47 straipsnį jis turėtų turėti galimybę priversti kompetentingą nacionalinę instituciją nustatyti pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamąją vietą, kuri būtų už tranzito zonos ribų ir nebūtų sulaikymo vieta, kol baigsis administracinis procesas.

43. Galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą dėl skundo dėl sprendimo, kuriuo pirmojo lygio migracijos kontrolės institucija pakeitė sprendimą grąžinti, priimtą dėl pagrindinės bylos pareiškėjų, kiek jis susijęs su paskirties šalimi, veiksmingumo ir kad pagal Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 punktą ir 12 straipsnio 1 dalį minėtas teismas šį sprendimą laiko nauju sprendimu grąžinti.

44. Iš tiesų prieštaravimą dėl tokio sprendimo už prieglobstį atsakinga institucija nagrinėja tuo atveju, jeigu ši institucija neužtikrina nešališkumo ir nepriklausomumo garantijų, kurių yra reikalaujama Sąjungos teisėje, nes ji priėmė centrinę administraciją, kuri yra pavaldi ministrui, atsakingam už kontrolę, taigi yra vykdomosios valdžios dalis. Be to, pagal bylai reikšmingus Vengrijos teisės aktus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas negalėtų patikrinti administracinio sprendimo, priimto dėl prieštaravimo, pateikto dėl sprendimo, kuriuo iš dalies pakeistas sprendimas grąžinti, vykdymo.

45. Dėl tokios situacijos sprendimas, kuriuo pakeista šalis, į kurią grąžinama, galiausiai galėtų būti paliktas galioti, nors, jeigu dėl pagrindinės bylos pareiškėjų reikėtų pradėti naują prieglobsčio procedūrą, jiems jau būtų taikoma ne Direktyva 2008/115, o Direktyva 2013/32.

46. Tokiomis aplinkybėmis *Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Segedo administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. [Dėl naujo nepriimtino pagrindo]

⁸ 2019 m. lapkričio 21 d. EŽTT sprendimas, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

Ar [Direktyvos 2013/32] 33 straipsnio nuostatos dėl nepriimtinių prašymų gali būti aiškinamos taip, kad jomis draudžiami valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos per prieglobsčio procedūrą prašymas laikomas nepriimtinu, jeigu prašytojas į Vengriją atvyko per šalį, kurioje jis nebuvo persekiojamas ir jam nekilo didelės žalos pavojus arba kurioje yra užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis?

2. [Dėl prieglobsčio procedūros vykdymo]

- a) Ar, atsižvelgiant į Pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 18 straipsnį, [Direktyvos 2013/32] 6 straipsnį ir 38 straipsnio 4 dalį, taip pat 34 konstatuojamąją dalį, pagal kurią nustatoma pareiga nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymus, reikia aiškinti taip, kad prieglobsčio srityje kompetentinga valstybės narės valdžios institucija privalo prašytojui užtikrinti galimybę inicijuoti prieglobsčio procedūrą tuo atveju, jeigu ji neišnagrinėjo prašymo suteikti prieglobstį esmės, pasirėmusi pirmajame prejudiciniame klausime nurodytu nepriimtumo pagrindu, ir vėliau nurodė grąžinti prašytoją į trečiąją šalį, kuri atsisakė jį priimti?
- b) Jei į antrąjį prejudicinį klausimą būtų atsakyta teigiamai: a) koks yra tikslus šio įpareigojimo turinys? Ar juo numatoma pareiga užtikrinti galimybę pateikti naują prašymą suteikti prieglobstį, taip panaikinant neigiamas paskesnių prašymų pasekmes, nurodomas [Direktyvos 2013/32] 33 straipsnio 2 dalies d punkte ir 40 straipsnyje, ar, priešingai, juo numatoma *ex officio* prieglobsčio procedūros pradžia arba vykdymas?
- c) Jei į 2a prejudicinį klausimą [2 prejudicinio klausimo a punktą] būtų atsakyta teigiamai, atsižvelgiant taip pat į [Direktyvos 2013/32] 38 straipsnio 4 dalį, ar nepasikeitus faktinėms aplinkybėms valstybė narė gali iš naujo nagrinėti prašymo nepriimtumą vykdydama šią naują procedūrą (tokiu atveju ji turėtų galimybę taikyti bet kurią iš III skyriuje nurodytų procedūrų, pvz., iš naujo taikyti nepriimtumo pagrindą), ar ji privalo nagrinėti prieglobsčio prašymą iš esmės, kiek tai susiję su kilmės šalimi?
- d) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 18 straipsnį pagal [Direktyvos 2013/32] 33 straipsnio 1 dalį ir 2 dalies b ir c punktus, taip pat jos 35 ir 38 straipsnius, trečiosios šalies vykdytina readmisija yra kumuliacinė sąlyga norint taikyti nepriimtumo pagrindą, t. y. norint priimti sprendimą, pagrįstą nepriimtumo pagrindu, ar šios sąlygos įgyvendinimą užtenka patikrinti tuo metu, kai toks sprendimas vykdomas?

3. [Dėl tranzito zonos kaip sulaikymo vietos vykdant prieglobsčio procedūrą]

Tolesnius klausimus reikia pateikti tuo atveju, jei, atsižvelgiant į atsakymą į antrąjį prejudicinį klausimą, prieglobsčio procedūra vykdytina.

- a) Ar [Direktyvos 2013/32] 43 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį draudžiami valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos leidžiama sulaikyti prieglobsčio prašytoją tranzito zonoje ilgiau nei keturioms savaitėms?
- b) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį ir 52 straipsnio 3 dalį, [Direktyvos 2013/32] 2 straipsnio h punktą, taikytiną pagal [Direktyvos 2013/32] 26 straipsnį, reikia aiškinti taip, kad apgyvendinimas tranzito zonoje tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje (apgyvendinimas zonoje, iš kurios savo noru teisėtai negalima išvykti jokia kryptimi), ilgesniam nei [Direktyvos 2013/32] 43 straipsnyje nustatytam keturių savaičių laikotarpiui laikytinas sulaikymu?

- c) Ar aplinkybė, kad prašytojo sulaikymas ilgesniam nei [Direktyvos 2013/32] 43 straipsnyje nustatytam keturių savaitių laikotarpiui, vykdomas tik todėl, kad jis negali patenkinti savo poreikių (apgyvendinimo ir prasimaitinimo), nes tam neturi materialių priemonių [išteklių], atitinka [Direktyvos 2013/33] 8 straipsnį, taikytiną pagal [Direktyvos 2013/32] 26 straipsnį?
 - d) Ar aplinkybės, kad dėl *de facto* sulaikymo laikomo apgyvendinimo ilgesniam nei [Direktyvos 2013/32] 43 straipsnyje nustatytam keturių savaitių laikotarpiui nebuvo priimtas sprendimo dėl sulaikymo, kad neužtikrinama teisinė priemonė sulaikymo teisėtumui ir tolesniam jo taikymui užginčyti, kad *de facto* sulaikymas vykdomas neišnagrinėjus jo būtinumo ir proporcingumo ar galimų alternatyvų, ir kad neapibrėžta jo tiksli trukmė ir netgi jo pabaigos momentas, atitinka [Direktyvos 2013/33] 8 ir 9 straipsnius, taikytinus pagal [Direktyvos 2013/32] 26 straipsnį?
 - e) Ar Chartijos 47 straipsnį galima aiškinti taip, kad kai valstybės narės teismas susiduria su aiškiai neteisėtu sulaikymu, jis gali, kol pasibaigs administracinis procesas, kaip apsaugos priemonę įpareigoti valdžios instituciją nustatyti trečiosios valstybės piliečio buvimo vietą, esančią už tranzito zonos ribų, kuri nėra sulaikymo vieta?
4. [Dėl tranzito zonos kaip sulaikymo vietos, susijusios su užsieniečių kontrolės policijos veiklos sritimi]
- Tolesnius klausimus reikia pateikti tuo atveju, jei, atsižvelgiant į atsakymą į antrąjį prejudicinį klausimą, vykdytina ne prieglobsčio procedūra, o procedūra, susijusi su užsieniečių kontrolės policijos veiklos sritimi.
- a) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį ir 52 straipsnio 3 dalį, [Direktyvos 2008/115] 17 ir 24 konstatuojamąsias dalis, taip pat jos 16 straipsnį reikia aiškinti taip, kad apgyvendinimas tranzito zonoje tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje (apgyvendinimas zonoje, iš kurios savo noru teisėtai negalima išvykti jokia kryptimi), reiškia laisvės atėmimą, kaip tai suprantama pagal minėtas nuostatas?
 - b) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį ir 52 straipsnio 3 dalį, aplinkybė, kad prašytojas iš trečiosios šalies sulaikomas tik todėl, kad jam taikytina grąžinimo priemonė ir jis neturi materialių sąlygų savo poreikiams (apgyvendinimo ir prasimaitinimo) patenkinti, atitinka [Direktyvos 2008/115] 16 konstatuojamąją dalį ir 15 straipsnio 1 dalį?
 - c) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį, 47 straipsnį ir 52 straipsnio 3 dalį, aplinkybės, kad dėl *de facto* sulaikymo laikomo apgyvendinimo nebuvo priimtas sprendimas dėl sulaikymo, kad neužtikrinama teisinė priemonė sulaikymo teisėtumui ir tolesniam jo taikymui užginčyti, ir kad *de facto* sulaikymas vykdomas neišnagrinėjus jo būtinumo ir proporcingumo ar galimų alternatyvų, atitinka [Direktyvos 2008/115] 16 konstatuojamąją dalį ir 15 straipsnio 2 dalį?
 - d) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 1, 4, 6 ir 47 straipsnius, [Direktyvos 2008/115] 15 straipsnio 1 dalį ir 4–6 dalis, taip pat 16 konstatuojamąją dalį galima aiškinti taip, kad pagal jas draudžiama sulaikymą vykdyti neapibrėžus jo tikslios trukmės ir pabaigos momento?
 - e) Ar Sąjungos teisę galima aiškinti taip, kad, kai valstybės narės teismas susiduria su aiškiai neteisėtu sulaikymu, jis gali, kol pasibaigs administracinis procesas, kaip apsaugos priemonę įpareigoti valdžios instituciją nurodyti trečiosios valstybės piliečiui buvimo vietą, esančią už tranzito zonos ribų, kuri nebūtų sulaikymo vieta?
5. [Dėl veiksmingos teisminės gynybos dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią grąžinama]

Ar, atsižvelgiant į Chartijos 47 straipsnį, [Direktyvos 2008/115] 13 straipsnį, pagal kurį trečiosios šalies piliečiui suteikiama veiksminga teisė pareikšti ieškinį dėl „sprendimų, susijusių su grąžinimu“, reikia aiškinti taip, kad, kai pagal vidaus teisės aktus numatyta teisminė priemonė neveiksminga, teismas privalo bent vieną kartą patikrinti skundą, pateiktą dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią grąžinama?“

B. Byla C-925/19 PPU

47. Pagrindinės bylos pareiškėjai yra Irano piliečiai tėvas ir jo nepilnametis vaikas, kurie per Serbiją atvyko į Vengriją, Roskės tranzito zoną.

48. 2018 m. gruodžio 5 d. jie tranzito zonoje pateikė už prieglobstį atsakingai institucijai prašymą suteikti prieglobstį.

49. Grįsdamas prašymą tėvas tvirtina, kad prieš dvejus su puse metų išvyko iš Irano todėl, kad nutraukė santuoką su tuometine sutuoktine, kad jam tapo artima krikščionybė, nors jis nebuvo krikštytas, ir kad vaikystėje patyrė seksualinį savo šeimos narių smurtą. Jis taip pat patikslino, kad priežastys, dėl kurių jis buvo priverstas išvykti iš savo kilmės šalies, nėra politinės ar susijusios su galimu priklausymu etninei arba religinei mažumos bendruomenei ir kad jis atvyko į Vengriją per Turkiją, Bulgariją ir Serbiją.

50. Tėvas dar nurodė, kad, išvykęs iš Irano į Turkiją, kur praleido dešimt dienų, neprašydamas prieglobsčio šioje valstybėje, apie tris mėnesius gyveno Bulgarijoje. Jis taip pat teigė, kad, kai jam buvo pranešta, kad jeigu šioje valstybėje narėje nepateiks tarptautinės apsaugos prašymo, bus grąžintas į Iraną, jis prieš savo valią pateikė šioje valstybėje narėje prašymą suteikti prieglobstį. Jis taip pat patvirtino, kad daugiau kaip dvejus metus gyveno Serbijoje, nepateikdamas ten prieglobsčio prašymo.

51. 2018 m. gruodžio 5 d. už prieglobstį atsakinga institucija nustatė pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamąją vietą Roskės tranzito zonoje. Šiuo metu jie ten vis dar gyvena.

52. 2019 m. vasario 12 d. administraciniu sprendimu už prieglobstį atsakinga institucija, remdamasi Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punktu, atmetė pagrindinės bylos pareiškėjų prašymą suteikti prieglobstį kaip nepriimtina, neišnagrinėjusi jo iš esmės, ir konstatavo, kad jų atveju negrąžinimo principas netaikomas. Ji nurodė išsiųsti pagrindinės bylos pareiškėjus iš Sąjungos teritorijos į Serbiją, pažymėdama, kad pagrindinės bylos pareiškėjams Turkijoje, Bulgarijoje ir Serbijoje nekyla didelės žalos ar persekiojimo pavojus ir kad šiose šalyse jiems buvo užtikrinama tinkamo lygio apsauga. Kartu su šiuo sprendimu buvo nustatytas vienus metus galiojantis draudimas atvykti į Vengriją ir gyventi joje.

53. Pagrindinės bylos pareiškėjai apskundė už prieglobstį atsakingos institucijos sprendimą, bet 2019 m. kovo 5 d. sprendimu *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto-sostinės administracinių ir darbo bylų teismas) šį skundą atmetė, nepriimdamas sprendimo dėl jų prieglobsčio prašymo esmės. Šis teismas taip pat nurodė, kad per migracijos kontrolės vykdomą procedūrą turės būti nustatyti padariniai to, kad Serbijos Respublika pakartotinai nepriėmė pagrindinės bylos pareiškėjų.

54. Tada 2019 m. kovo 27 d. sprendimu pirmojo lygio migracijos kontrolės institucija įpareigojo pagrindinės bylos pareiškėjus nuo šio sprendimo priėmimo dienos pagal Įstatymo dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo 62 straipsnio 3bis dalį gyventi Roskės tranzito zonos užsieniečių sektoriuje. Kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, tame sprendime jį pagrindžiantys motyvai nenurodyti, o teisė apskusti šį sprendimą teismui yra ribota, nes bendrosios kompetencijos teisme išimties tvarka gali būti ginčijama tik tai, kad minėta migracijos kontrolės institucija nesilaikė jai teisės aktais nustatytos pareigos pateikti informaciją.

55. Tą pačią dieną pirmojo lygio migracijos kontrolės institucija susiekė su grąžinimo į Serbiją klausimu kompetentinga kontrolės institucija, prašydama jos imtis būtinų veiksmų dėl pagrindinės bylos pareiškėjų readmisijos į Serbiją.

56. 2019 m. balandžio 1 d. kompetentinga kontrolės institucija nurodė, kad Serbijos Respublika pakartotinai nepriėmė pagrindinės bylos pareiškėjų į savo teritoriją, nes jie neatvyko į Vengrijos teritoriją iš Serbijos neteisėtai, todėl nebuvo įvykdytos Sąjungos ir Serbijos Respublikos readmisijos sutarties 3 straipsnio 1 dalies taikymo sąlygos.

57. Už prieglobstį atsakinga institucija nenagrinėjo pagrindinės bylos pareiškėjų prašymo esmės, nors Serbijos Respublika jų pakartotinai nepriėmė, motyvuodama tuo, kad ši institucija atlieka tokį nagrinėjimą pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51/A straipsnį tik jeigu nepriimtumo pagrindas grindžiamas saugios kilmės šalies arba saugios trečiosios šalies sąvoka, o sprendimas atmesti pareiškėjų prašymą suteikti prieglobstį kaip nepriimtina buvo grindžiamas kitu nepriimtumo pagrindu, t. y. saugios tranzito šalies pagrindu, kuris yra apibrėžtas to paties įstatymo 51 straipsnio 2 dalies f punkte.

58. 2019 m. balandžio 17 d. sprendimu pirmojo lygio migracijos kontrolės institucija iš dalies pakeitė 2019 m. vasario 12 d. už prieglobstį atsakingos institucijos sprendime esantį sprendimą išsiųsti, kiek jis susijęs su paskirties šalimi, ir nurodė pagrindinės bylos pareiškėjus su palyda išsiųsti į Iraną.

59. Pagrindinės bylos pareiškėjai pateikė prieštaravimą dėl tokio sprendimo už prieglobstį atsakingai institucijai, veikiančiai kaip migracijos kontrolės institucija. 2019 m. gegužės 17 d. nutarimu jų prieštaravimas buvo atmestas. Pagal Įstatymo dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo 65 straipsnio 3ter dalį sprendimas dėl prieštaravimo yra neskundžiamas, taigi jam negali būti taikoma teisminė kontrolė.

60. Pagrindinės bylos pareiškėjai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, pirma, padavė skundą, prašydami panaikinti nutarimus, kuriais buvo atmestas jų prieštaravimas dėl sprendimų pakeisti grąžinimo šalį, ir įpareigoti pirmojo lygio migracijos kontrolės instituciją surengti naują procedūrą, teigdami, pirma, kad minėti nutarimai yra sprendimai grąžinti, kuriuos turi būti galima apskųsti teismui, kad jis galėtų išnagrinėti esmę, atsižvelgdamas į negrąžinimo principą, ir, antra, kad sprendimai grąžinti nėra teisėti. Iš tiesų, jų teigimu, už prieglobstį atsakinga institucija privalėjo išnagrinėti jų prašymo suteikti prieglobstį esmę, nes Serbijos Respublika jų pakartotinai nepriėmė ir kadangi Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punktas prieštarauja Sąjungos teisei.

61. Antra, pagrindinės bylos pareiškėjai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme padavė administracinį skundą dėl už prieglobstį atsakingos institucijos neveikimo, prašydami konstatuoti, kad ši institucija neįvykdė savo įsipareigojimų, nenustatydama jų gyvenamosios vietos už tranzito zonos ribų.

62. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nusprendė abu skundus nagrinėti kartu ir dėl tų pačių priežasčių, kurios nurodytos šios išvados 33–45 punktuose, nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tuos pačius prejudicinius klausimus kaip ir byloje C-924/19 PPU.

III. Procesas Teisingumo Teisme

63. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo abiejose sujungtose bylose taikyti Teisingumo Teismo procedūros reglamento 107 straipsnyje numatytą prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą.

64. 2020 m. sausio 22 d. sprendimu Teisingumo Teismas nusprendė šį prašymą patenkinti.

65. Rašytines pastabas pateikė pagrindinės bylos pareiškėjai, Vengrijos vyriausybė ir Europos Komisija. 2020 m. kovo 13 d. įvykusiame teismo posėdyje tos pačios šalys ir Komisija taip pat pateikė žodines pastabas.

IV. Analizė

A. Dėl prejudicinių klausimų priimtinumą

66. Pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją SESV 267 straipsnyje numatytas procesas yra Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo priemonė, suteikianti Teisingumo Teismui galimybę pateikti nacionaliniams teismams Sąjungos teisės išaiškinimą, būtiną priimti sprendimams pastarųjų teismų nagrinėjamosiose bylose. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateikiamas ne dėl to, kad būtų suformuluotos patariamąsios nuomonės bendro pobūdžio arba hipotetiniais klausimais, o dėl to, kad reikia veiksmingai išspręsti ginčą⁹.

67. Šioje byloje nagrinėjamu atveju reikia pažymėti, kad visi pagrindinės bylos pareiškėjai pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui du skundus, kurių dalykas skiriasi, bet vis dėlto buvo priimtas procedūrinis sprendimas nagrinėti juos kartu, t. y.:

- skundą dėl nutarimo, kuriuo atmestas prieštaravimas dėl sprendimo pakeisti paskirties šalį, panaikinimo ir įpareigojimo nustatymo kompetentingai nacionalinei institucijai pradėti naują prieglobsčio procedūrą,
- skundą dėl neveikimo, kuriame prašoma konstatuoti, kad prieglobsčio srityje kompetentinga nacionalinė institucija neįvykdė įsipareigojimų, nenustatydama pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamosios vietos už tranzito zonos ribų.

68. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekusio teismo neišskiriant pateiktų klausimų svarbą šitaip apibūdintų pagrindinių bylų baigčiai reikia vertinti atsižvelgiant į šias konkrečias aplinkybes.

69. Manau, nekyla abejonių, kad, atsižvelgiant į minėtą skundą dėl panaikinimo, tokią svarbą turi penktasis klausimas, kuriuo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia Teisingumo Teismo, ar yra veiksmingas skundas dėl pakeitimo sprendimo, kurį pagal vidaus teisę pavesta nagrinėti šį sprendimą priėmusiai administracinei institucijai, nesant galimybės atlikti teisminę kontrolę, kurią galėtų inicijuoti vien sprendimo adresatas, jeigu toks skundas būtų atmestas¹⁰.

70. Jeigu į penktąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, būtų galima manyti, kad prie pirmosios ir antrosios kategorijų priskiriami klausimai taip pat yra svarbūs, atsižvelgiant į pagrindinės bylos pareiškėjų argumentų dėl pakeitimo sprendimo teisėtumo turinį. Jie tvirtina, kad šis sprendimas buvo priimtas remiantis jų prašymo suteikti prieglobstį nepriimtinumą pripažinimu, kuris buvo grindžiamas Sąjungos teisei prieštaraujančiu pagrindu, susijusiu su saugios tranzito šalies sąvoka, kaip ji suprantama pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punktą¹¹.

⁹ 2019 m. gruodžio 17 d. Nutartis *Di Girolamo* (C-618/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:1090, 25 punktas) ir 2014 m. vasario 27 d. Sprendimas *Pohotovost* (C-470/12, EU:C:2014:101, 29 punktas).

¹⁰ Reikia pažymėti, kad Teisingumo Teismui skirtus prejudicinius klausimus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pateikė, be kita ko, nagrinėdamas vidaus teisėje nenumatytą skundą dėl panaikinimo. Mano nuomone, ši išvada neali paveikti minėtų klausimų priimtinumą, nes pirmasis iš jų susijęs būtent su tuo, ar nagrinėjami nacionalinės teisės aktai atitinka reikalavimus, kylančius iš Chartijos 47 straipsnyje ir Direktyvos 2008/115 13 straipsnyje užtikrinamos teisės į veiksmingą teisinę gynybą, o tam reikalingas Teisingumo Teismo atsakymas, vertinant pirmojo klausimo esmę (šiuo klausimu žr. 2019 m. sausio 17 d. Sprendimą *KPMG Baltics* (C-639/17, EU:C:2019:31, 11 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

¹¹ Pareiškėjai taip pat pateikia argumentą, susijusį su Serbijos Respublikos atsisakymu vykdyti readmisiją ir tokios pozicijos sukeliamais padariniais.

71. Vertindamas tai, kas panašu į prieštaravimą, grindžiamą minėtos nuostatos neteisėtumu ir su tuo susijusia kompetentingos nacionalinės institucijos pareiga pradėti naują prieglobsčio procedūrą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas gali atsižvelgti į Teisingumo Teismo atsakymus dėl minėto nepriimtino pagrindo suderinamumo su Sąjungos teise ir šio nesuderinamumo padariniais, kiek tai susiję su prieglobsčio procedūros vykdymu, nurodomu pirmosios ir antrosios kategorijos prejudiciniuose klausimuose.

72. Prašymuose priimti prejudicinį sprendimą nėra labai tiksliai apibūdintos tokiomis aplinkybėmis taikytinos Vengrijos proceso teisės nuostatos. Vis dėlto reikia priminti, kad pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją nacionalinio teismo pateiktiems klausimams dėl Sąjungos teisės išaiškinimo, atsižvelgiant į jo paties nurodytas faktines aplinkybes ir teisinius pagrindus, kurių tikslumo Teisingumo Teismas neprivalo tikrinti, taikoma svarbos prezumpcija¹².

73. Dėl prie trečiosios ir ketvirtosios kategorijų priskirtus klausimus, kurie pateikti alternatyviai, pažymėtina, kad jais siekiama išsiaiškinti, ar pagrindinės bylos pareiškėjų apgyvendinimas tranzito zonos sektoriuje yra sulaikymas, atitinkantis bylai reikšmingose direktyvų 2013/32 ir 2013/33 arba Direktyvos 2008/115 nuostatose numatytas sąlygas, atsižvelgiant į tai, ar minėtų pareiškėjų situacijai taikomos dvi pirmosios, ar trečioji direktyva.

74. Akivaizdu, kad šie klausimai turi ryšį su pagrindinių bylų, susijusių su kompetentingos nacionalinės institucijos galimu neveikimu nustatant pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamąją vietą, baigtimi. Be to, man atrodo, kad atsakius į šiuos klausimus ir kartu išsprendus šias bylas būtų iš anksto nustatytas pagrindinės bylos pareiškėjų teisinis statusas, kuris apibūdintas pirmesniame punkte, ir tai reikštų, kad prie pirmosios ir antrosios kategorijų priskirti prejudiciniai klausimai yra reikšmingi pagrindinių bylų sprendimui, vertinant prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo taip pat nagrinėjamą skundą dėl neveikimo aspektu.

75. Vadinas, reikia priimti sprendimą dėl visų pateiktų prejudicinių klausimų¹³, pradedant nuo penktojo, nes į jį pateiktinas atsakymas nulems prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo jurisdikciją nagrinėti skundą dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama paskirties šalis, panaikinimo.

B. Dėl teisės į veiksmingą teisinę gynybą dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią grąžinama

76. Penktuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Direktyvos 2008/115 13 straipsnis atsižvelgiant į Chartijos 47 straipsnį turi būti aiškinamas taip, kad juo draudžiami tokie nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos, numatant galimybę apskųsti kompetentingos administracinės institucijos sprendimą, kuriuo pakeičiama sprendime grąžinti nurodyta paskirties šalis, šį skundą pavedama nagrinėti tai pačiai institucijai, nesant galimybės atlikti teisminės kontrolės vien šio sprendimo adresato iniciatyva.

12 2019 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *Lovaszé Tóth* (C-34/18, EU:C:2019:764, 40 punktas). Teisingumo Teismas gali atsisakyti priimti sprendimą dėl nacionalinio teismo pateikto prejudicinio klausimo, tik jeigu akivaizdu, kad prašomas Sąjungos teisės išaiškinimas neturi jokio ryšio su pagrindinės bylos faktais arba dalyku, jeigu problema hipotetinė arba Teisingumo Teismas neturi faktinės ir teisinės informacijos, būtinos naudingam atsakymui į jam pateiktus klausimus (2018 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *OTP Bank ir OTP Faktoring* (C-51/17, EU:C:2018:750, 37 punktas).

13 Reikia patikslinti, kad tik trečiojo klausimo c punkto svarba gali kelti abejonių, kurios buvo nurodytos nagrinėjant prie trečiosios kategorijos priskirtus klausimus.

77. Reikėtų priminti, kad 2019 m. vasario 12 d. aktu kompetentinga nacionalinė institucija atmetė pagrindinės bylos pareiškėjų Irano piliečių prieglobsčio prašymą kaip nepriimtina, nurodė išsiųsti juos į Serbiją, palydint iki Serbijos ir Vengrijos sienos, ir paskelbė vienų metų trukmės draudimą atvykti. 2019 m. balandžio 25 d. dėl Afganistano pilietybę turinčių pagrindinės bylos pareiškėjų buvo priimtas tokio pat turinio aktas. Abiem atvejais tai yra vienas, sudėtinis administracinis aktas, kuriuo atmetamas tarptautinės apsaugos prašymas, priimamas sprendimas grąžinti ir išsiųsti kartu nustatomas draudimas atvykti, o tai *a priori* atitinka Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 6 dalies reikalavimus.

78. Po to, kai Serbijos Respublika pakartotinai nepriėmė pagrindinės bylos pareiškėjų, abu nagrinėjami aktai buvo iš dalies pakeisti, vietoj minėtos paskirties šalies nurodant Iraną arba Afganistaną – pagal suinteresuotųjų asmenų pilietybę. Išsiuntimo priemonė buvo atitinkamai pritaikyta. Mano nuomone, reikia manyti, kad kiekvienas sprendimas, kuriuo pakeičiama paskirties šalis, yra naujas sprendimas grąžinti ir išsiųsti, dėl kurio pagrindinės bylos pareiškėjams laikantis Direktyvos 2008/115 12 straipsnio 1 dalies ir 13 straipsnio 1 dalies turi būti suteikta veiksminga teisių gynimo priemonė.

79. Jeigu trečiosios šalies piliečiui yra skirtas sprendimas, kuriuo jam nustatoma prievolė grįžti ir jis priverstinai išsiunčiamas, šioje byloje nagrinėjamu atveju – palydimas iki Serbijos ir Vengrijos sienos, paskirties šalies nurodymas tokiam sprendime yra esminis ir privalomas jo elementas. Iš tiesų vertinimas, ar laikomasi valstybėms narėms įgyvendinant Direktyvą 2008/115 pagal jos 5 straipsnį privalomo negrąžinimo principo, atliekamas atsižvelgiant į minėto elemento nurodymą. Atsižvelgiant į šį įpareigojimą, išsiuntimas (fizinis perkėlimas už valstybės narės ribų) negali būti vykdomas į neapibrėžtą paskirties vietą, nes būtina grąžinti į konkrečiai nurodytą šalį. Pakeisdama sprendime grąžinti ir išsiųsti nurodytą paskirties šalį kompetentinga nacionalinė institucija priėmė naują sprendimą, kuris yra nepalankus jo adresatui, todėl jį turi būti galima ginčyti pagal Direktyvos 2008/115 13 straipsnio nuostatas.

80. Reikia konstatuoti, kad tokia ginčijimo galimybė faktiškai numatyta vidaus teisėje, nagrinėjamu atveju – Įstatymo dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo 65 straipsnio 3ter dalyje, suteikiant galimybę per 24 valandas nuo pranešimo apie pakeitimo sprendimą pateikti prieštaravimą šį sprendimą priėmusiai administracinei institucijai, tame pat straipsnyje nurodant, kad „sprendimas dėl pateikto prieštaravimo vykdymui yra neskundžiamas“¹⁴.

81. Ar toks prieštaravimas gali būti laikomas veiksminga teisių gynimo priemone, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 13 straipsnio 1 dalį? Šioje nuostatoje nurodyta, kad „atitinkamam trečiosios šalies piliečiui suteikiama veiksminga teisių gynimo priemonė siekiant apskūsti ar peržiūrėti sprendimus, susijusius su grąžinimu, kompetentingame teisme arba kitoje administracinėje institucijoje ar kompetentingoje įstaigoje, sudarytoje iš narių, kurie yra nešališki ir naudojami nepriklausomumo apsaugos priemonėmis“.

82. Minėtos nuostatos formuluotė gali kelti klausimų, susijusių su tuo, ar galima teigti, kad teisių gynimo priemonės veiksmingumo sąlyga yra įvykdyta vien esant galimybei ginčyti sprendimą grąžinti ir (arba) išsiųsti kompetentingoje administracinėje institucijoje, o patikslinimas dėl nešališkumo ir nepriklausomumo reikalavimo siejamas tik su „kompetentingos įstaigos“, t. y. minėtoje nuostatoje nurodyto paskutinio, trečiojo subjekto nariais¹⁵.

83. Pažodinis Direktyvos 2008/115 13 straipsnio 1 dalies versijos prancūzų kalba aiškinimas, susiejant šį patikslinimą su kiekviena nurodyta peržiūros institucija arba tik su dviem paskutinėmis iš jų, yra įmanomas todėl, kad šioje nuostatoje vartojamas jungtukas „ar“, kuriuo sujungiami tą pačią funkciją atliekantys elementai, tuo požiūriu, kad jie vienas kito nepapildo ir juos galima pasirinkti. Šioje byloje

¹⁴ Ši formuluotė, tiksliau – žodis „vykdymas“, gali leisti manyti, kad nagrinėjamas pakeitimo sprendimas laikytinas procedūrine priemone, o ne priemone dėl esmės.

¹⁵ Pasiūlyme dėl 2005 m. rugsėjo 1 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (COM(2005) 391 *final*) buvo numatyta tik teisminė teisių gynimo priemonė.

nagrinėjamu atveju šis jungtukas skirtas susieti trijų alternatyvių peržiūros institucijų, iš kurių kiekviena yra įgaliota nagrinėti atitinkamus ieškinius, paminėjimui, ir tai leidžia teigti, kad sakinio dalis, pradedama žodžiu „sudarytoje“, gali būti siejama su kiekviena nurodyta institucija ar įstaiga atskirai¹⁶.

84. Nors Direktyvos 2008/115 13 straipsnio 1 dalies versijos ispanų kalba („ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia“) ir anglų kalba („before a competent judicial or administrative authority or a competent body composed of members who are impartial and who enjoy safeguards of independence“) sutampa su jos versija prancūzų kalba, vis dėlto atrodo, kad šios nuostatos versijose estų kalba („pädevas kohtu- või haldusasutuses või pädevas organis, mis koosneb liikmetest, kes on erapooletud ja kelle sõltumatus on tagatud“) ir italų kalba („dinanzi ad un'autorità giudiziarie o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzie di indipendenza“) nešališkumo ir nepriklausomumo reikalavimas susiejamas tik su nurodytos trečiosios peržiūros institucijos nariais. Taigi atrodo, kad pažodinis Direktyvos 2008/115 13 straipsnio 1 dalies aiškinimas negali pateikti aiškaus atsakymo į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą, nepamirštant, kad viena skirtinga kalbinė versija negali būti viršesnė už kitas kalbines versijas¹⁷. Vadinasi, reikia remtis tekstu, kuriame yra nagrinėjama nuostata, bendra struktūra ir Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamu tikslu¹⁸.

85. Kalbant apie aiškinimą atsižvelgiant į kontekstą, svarbu pažymėti, kad Direktyvoje 2008/115 siekiama atsižvelgti į jos 3 konstatuojamojoje dalyje nurodytas Europos Tarybos Ministrų komiteto „dvidešimt gairių dėl priverstinio grąžinimo“. 5 gairės „Ieškinys dėl sprendimo išsiųsti“ 1 dalyje nurodyta, kad „sprendime išsiųsti arba per procedūrą, kuriai vykstant priimamas sprendimas išsiųsti, nagrinėjamam asmeniui turi būti suteikta galimybė pasinaudoti veiksminga teisių gynimo priemone kreipiantis į kompetentingą instituciją ar organą, kurį sudaro nešališki nariai, kuriems taikomos nepriklausomumo garantijos“¹⁹.

86. Be to, kaip nurodyta Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 6 dalyje, valstybės narės turi ne tik užtikrinti, kad kiekviename sprendime grąžinti būtų paisoma šio teisės akto III skyriuje nustatytų procedūrinių garantijų, bet ir „kitų [Sąjungos] ir nacionalinėje teisėje numatytų atitinkamų nuostatų“, o tai, mano supratimu, neabejotinai apima Chartijos, konkrečiai – jos 47 straipsnio, nuostatas, susijusias su šioje išvadoje nurodyta teise į veiksmingą teisinę gynybą. Tokia pareiga aiškiai numatyta tuo atveju, kai sprendimas grąžinti priimamas tuo pat metu, kai pirmo lygmens kompetentinga nacionalinė institucija atmeta tarptautinės apsaugos prašymą. Ji taip pat turi būti taikoma esant tokiai situacijai kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, kai ta pati institucija atskirame administracinio pobūdžio akte priima sprendimą grąžinti, kuriuo padaromas pakeitimas²⁰.

87. Kalbant apie teleologinį aiškinimą, reikia pažymėti, kad pagal SESV 79 straipsnio 2 dalį Direktyvos 2008/115 tikslas, kaip matyti iš jos 2 ir 11 konstatuojamųjų dalių, yra suformuoti veiksmingą išsiuntimo ir repatriacijos politiką, pagrįstą bendrais teisiniais standartais ir garantijomis, kad atitinkami asmenys būtų repatrijuojami žmoniškai, *visapusiškai laikantis pagrindinių teisių* ir gerbiant atitinkamų asmenų orumą²¹.

16 Teisės aktų leidėjo ketinimas išskirti vieną nurodytos trečiosios peržiūros institucijos situaciją taip pat lėmė, kad prieš ją nurodant buvo įrašytas kablelis: „kompetentingame teisme arba kitoje administracinėje institucijoje, ar kompetentingoje įstaigoje, sudarytoje iš narių, kurie yra nešališki ir naudojami nepriklausomumo apsaugos priemonėmis“.

17 1997 m. liepos 17 d. Sprendimas *Ferriere Nord / Komisija* (C-219/95 P, EU:C:1997:375, 15 punktas).

18 2017 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Khbir Amayry* (C-60/16, EU:C:2017:675, 29 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

19 5 gairės 2 dalyje nurodyta, kad pareiškiant ieškinį turi būti numatytos reikalaujamos procedūrinės garantijos ir jis turi turėti tam tikrų savybių, be kita ko, kad ieškinių pareiškimo terminas neturi būti nepagrįstai trumpas, o nagrinėjamu atveju šis terminas yra vos 24 valandos.

20 Šiuo klausimu žr. 2018 m. birželio 19 d. Sprendimą *Gnandi* (C-181/16, EU:C:2018:465, 60 punktas).

21 Žr. 2014 m. birželio 5 d. Sprendimą *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 38 punktas) ir 2018 m. birželio 19 d. Sprendimą *Gnandi* (C-181/16, EU:C:2018:465, 48 punktas).

88. Dėl Direktyvos 2008/115 13 straipsnyje numatytų teisių gynimo priemonių dėl sprendimų, susijusių su grąžinimu, pažymėtina, kad jų savybės turi būti nustatytos laikantis Chartijos 47 straipsnio, kurio pirmoje pastraipoje numatyta, kad kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme šiame straipsnyje nustatytais sąlygomis²².

89. Be to, Chartijos 47 straipsnio antroje pastraipoje numatyta, jog kiekvienas asmuo turi teisę, kad jo bylą išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas. Kad būtų laikomasi šios teisės, administracinės institucijos, kuri pati neatitinka nepriklausomumo ir nešališkumo reikalavimų, sprendimui turi būti taikoma paskesnė teismo, kuris visų pirma turi turėti jurisdikciją nagrinėti visus svarbius klausimus, kontrolė. Nepriklausomumo, kuris yra charakteringa teismų veiklos savybė, sąvoka pirmiausia reikalauja, kad atitinkama institucija sprendimą, dėl kurio pareikštas ieškinys, priėmusios valdžios institucijos atžvilgiu veiktų kaip trečiasis asmuo²³. Šioje byloje nagrinėjamu atveju šios savybės akivaizdžiai stokojama, nes nagrinėti skundą dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama paskirties šalis, pavesta tą patį sprendimą priėmusiai administracinei institucijai.

90. Tokį aiškinimą patvirtina su Chartijos 47 straipsniu susiję paaiškinimai, pagal kuriuos šio straipsnio pirma pastraipa grindžiama 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 13 straipsniu, kuriame užtikrinama teisė į „veiksmingą teisinę gynybos priemonę <...> valstybės institucij[oje]“²⁴. Iš tiesų Europos Žmogaus Teisių Teismas, į kurio jurisprudenciją turi būti atsižvelgiama pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį, Sprendime *De Souza Ribeiro prieš Prancūziją*²⁵ konstatavo, kad jeigu yra pagrindas teigti, kad išsiuntimas gali pažeisti užsieniečio teisę į jo privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą, pagal EŽTK 13 straipsnį, aiškinamą kartu su jos 8 straipsniu, reikalaujama, kad valstybė suteiktų atitinkamam asmeniui realią galimybę ginčyti sprendimą dėl išsiuntimo ar dėl atsisakymo išduoti jam leidimą gyventi šalyje ir kad reikšmingus klausimus pakankamai išsamiai, užtikrinant tinkamas procedūrines garantijas, išnagrinėtų kompetentinga, pakankamas nepriklausomumo ir nešališkumo garantijas suteikianti vidaus institucija.

91. Reikia pažymėti, kad, remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikta informacija, vidaus teisėje tikrai yra numatyta galimybė taikyti teisminę kontrolę administracinės institucijos sprendimui dėl prieštaravimo, susijusio su sprendimu, kuriuo pakeičiama paskirties šalis. Taigi patikslinama, kad prokuratūra kontroliuoja galutinių arba vykdomųjų individualių administracinių sprendimų ar priemonių, kurių ėmėsi administracinės institucijos arba kitos neteisminės institucijos, kurioms pavesta taikyti teisę, teisėtumą, jeigu šios priemonės nebuvo teisminės kontrolės dalykas. Jeigu pažeidžiamas įstatymas, turintis poveikį administracinio sprendimo esmei, prokuratūros atstovas gali prašyti užsieniečių kontrolės srityje kompetentingos nacionalinės institucijos nutraukti šį pažeidimą, o jeigu ji nesiima veiksmų, apskūsti byloje priimtą galutinį sprendimą teismui, bet jam neleidžiama peržiūrėti užsieniečių kontrolės srityje kompetentingos nacionalinės institucijos priimto sprendimo.

92. Vis dėlto reikia pažymėti, kad pakanka vien Chartijos 47 straipsnio, susijusio su teisės į veiksmingą teisinę gynybą, ir jo nereikia tikslinti Sąjungos ar nacionalinės teisės nuostatomis, kad privatiems asmenims būtų suteikta teisė, kuria galima remtis²⁶. Atsižvelgiant į šią atitinkamam asmeniui pripažįstamą subjektinę teisę, manau, reikia konstatuoti, kad nacionalinės teisės aktas, kuriuo

22 Šiuo klausimu žr. 2018 m. birželio 19 d. Sprendimą *Gnandi* (C-181/16, EU:C:2018:465, 52 punktą).

23 Pagal analogiją žr. 2017 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:960, 39 ir 40 punktai).

24 Šiuo klausimu žr. 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, 51 punktą).

25 2012 m. gruodžio 13 d. EŽTT sprendimas, CE:ECHR:2012:1213JUD002268907, 83 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija. Europos Žmogaus Teisių Teismas jame pažymėjo, kad pareiškėjas galėjo paduoti skundą administraciniam teismui, atitinkančiam „nepriklausomumo, nešališkumo ir kompetencijos“ reikalavimus, susijusiems su 8 straipsniu, nagrinėti“ (92 punktą).

26 2019 m. liepos 29 d. Sprendimas *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, 56 punktą).

administracinės institucijos sprendimo, kuriuo pakeičiama paskirties šalis, teisminę kontrolę pavedama inicijuoti ne šio sprendimo adresatui, o trečiajai institucijai, neatitinka Direktyvos 2008/115 13 straipsnyje, aiškinamame atsižvelgiant į Chartijos 47 straipsnį, numatytų teisių gynimo priemonės veiksmingumo reikalavimų.

93. Tokiomis aplinkybėmis, kad būtų paisoma vienareikšmio Direktyvos 2008/115 13 straipsnio formuluotės aspekto, susijusio su peržiūros institucijų išvardijimu, siūlau laikytis nuomonės, kad šioje nuostatoje, aiškinamoje atsižvelgiant į Chartijos 47 straipsnį, numatytas teisių gynimo priemonių veiksmingumas užtikrinamas ir tuo atveju, kai skundas paduodamas neteisminiam organui, jeigu ši organą sudaro nariai, kuriems taikomos nepriklausomumo ir nešališkumo garantijos²⁷.

94. Šiuo mano samprotavimų etapu man atrodo būtina atkreipti Teisingumo Teismo dėmesį į problemą, kylančią dėl santykio tarp pirmą pasiūlyto sprendimo ir pozicijos, kurios buvo laikytasi neseniai priimtuose sprendimuose, susijusiuose su Direktyvos 2013/32 46 straipsnio ir kartu Direktyvos 2008/115 13 straipsnio aiškinimu, siejant juos su Chartijos 18 straipsniu ir 19 straipsnio 2 dalimi, taip pat jos 47 straipsniu, siekiant nustatyti teisės į veiksmingą teisinę gynybą apimtį tuo atveju, kai, pirma, pareiškiamas ieškinys dėl sprendimo grąžinti, priimto atskirame administracinio pobūdžio akte iš karto po tarptautinės apsaugos prašymo atmetimo²⁸, ir, antra, paduodamas apeliacinis skundas dėl pirmosios instancijos teismo sprendimo, kuriuo patvirtinamas sprendimas atmesti tarptautinės apsaugos prašymą ir nustatyti prievolę grįžti²⁹.

95. Tuose sprendimuose Teisingumo Teismas konstatavo, kad minėtais teisės aktais suteikta veiksminga galimybė tarptautinės apsaugos prašytojui gintis teisme nuo sprendimo, kuriuo jo prašymas atmetas ir jam nustatyta prievolė grįžti, neabejotinai apima teisminę teisių gynimo priemonę³⁰, kuriai atitinkamu atveju suteikiamas visiškas stabdomasis poveikis, jeigu suinteresuotajam asmeniui kyla nežmoniško ar jo orumą pažeidžiančio elgesio pavojus, išskyrus prievolę nustatyti dviejų instancijų teisminį nagrinėjimą ir visišką stabdomąjį poveikį turinčią apeliacinę procedūrą.

96. Iš minėtos jurisprudencijos matyti, kad „svarbu tik tai, jog egzistuoja galimybė pateikti skundą teisme“, kuri gali atitikti Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintą teisių gynimo priemonės veiksmingumo reikalavimą, bet man atrodo, kad tai sunku suderinti su Direktyvos 2008/115 13 straipsnio formuluote, kuri yra aiški bent dėl administracinės institucijos arba kompetentingos įstaigos nurodymo kaip peržiūros institucijos, ir tokiomis aplinkybėmis kyla klausimų dėl pačios šios antrinės teisės nuostatos galiojimo.

97. Tokiomis aplinkybėmis man atrodo, kad abu požiūrius galima suderinti tiesiog patikslinant minėtą naujausią Teisingumo Teismo jurisprudenciją, nurodant, kad tarptautinės apsaugos prašytojui pagal Direktyvos 2008/115 13 straipsnį, aiškinamą atsižvelgiant į Chartijos 47 straipsnį, suteikiama apsauga nuo sprendimo, kuriuo atmetamas jo prašymas ir jis tame pat administraciniame akte arba vėliau,

27 2017 m. lapkričio 16 d. Komisijos rekomendacijoje (ES) 2017/2338 dėl bendro „Grąžinimo vadovo“ valstybių narių kompetentingoms institucijoms, vykdančioms su grąžinimu susijusias užduotis (OL L 339, 2017, p. 83) nurodyta: „Peržiūros institucijos pobūdis. Atsižvelgiant į EŽTK 6 ir 13 straipsnius ir [Chartijos] 47 straipsnį, skundą nagrinėjanti institucija iš esmės turi būti nepriklausomas ir nešališkas teismas. Grąžinimo direktyvos 13 straipsnio 1 dalis tiesiogiai pagrįsta ET 5.1 gaire ir aiškintina remiantis susijusia Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) praktika. Remiantis šia teismo praktika, peržiūros institucija gali būti ir administracinė institucija, jei jos nariai yra nešališki ir jiems taikomos nepriklausomumo apsaugos priemonės, o nacionalinėse nuostatose numatyta galimybė sprendimą peržiūrėti teismo institucijoje, vadovaujantis [Chartijos] 47 straipsnyje pateiktais teisės į veiksmingą teisinę gynybą standartais“.

28 Žr. 2018 m. birželio 19 d. Sprendimą *Gnandi* (C-181/16, EU:C:2018:465).

29 Žr. 2018 m. rugsėjo 26 d. sprendimus *Belastingdienst / Toeslagen* (Apeliacinio skundo stabdomasis poveikis) (C-175/17, EU:C:2018:776) ir *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Apeliacinio skundo stabdomasis poveikis) (C-180/17, EU:C:2018:775).

30 Nors 2018 m. birželio 19 d. Sprendime *Gnandi* (C-181/16, EU:C:2018:465, 58 punktą) nurodyta teisė į veiksmingą teisinę gynybą „bent jau teisminėje institucijoje“, ir iš šios frazės galima spręsti apie tai, kad ieškinį gali nagrinėti neteisminė institucija, bet būtinai kontroliuojama teisminės institucijos, Teisingumo Teismas 2018 m. rugsėjo 26 d. sprendimuose *Belastingdienst / Toeslagen* (Apeliacinio skundo stabdomasis poveikis) (C-175/17, EU:C:2018:776, 37 punktą) ir *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Apeliacinio skundo stabdomasis poveikis) (C-180/17, EU:C:2018:775, 33 punktą) nurodė, kad veiksminga teisminė gynyba „apsiriboja viena teismine teisių gynimo priemone“, ir daugiau nieko nepatikslino.

atskirame administraciniame akte, įpareigojamas grįžti, apima bent vieną teisminę teisių gynimo priemonę, jeigu administracinės institucijos ar kompetentingos institucijos, kuriai pagal vidaus teisę pavesta nagrinėti šį ieškinį, nesudarytų nešališki nariai, kuriems taikomos nepriklausomumo garantijos³¹.

98. Iš to, kas nurodyta pirma, darytina išvada, kad Direktyvos 2008/115 13 straipsnis, siejamas su Chartijos 47 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį valstybėms narėms nustatyta pareiga dėl akto, kuriuo pakeičiama sprendime grąžinti nurodyta paskirties šalis, numatyti teisių gynimo priemonę, kuria būtų galima pasinaudoti bent teisminėje instancijoje, jeigu administracinė institucija arba kompetentinga įstaiga, kuriai pavesta nagrinėti tokį ieškinį, nėra sudaryta iš nešališkų narių, kuriems taikomos nepriklausomumo garantijos.

99. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pagal savo kompetenciją įgaliotas taikyti Sąjungos teisės nuostatas ir užtikrinti visišką jų veiksmingumą, nagrinėdamas pagrindinės bylos pareiškėjų paduotą skundą turi patikrinti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjami nacionalinės teisės aktai gali būti aiškinami laikantis šių Sąjungos teisės reikalavimų, arba atsisakyti taikyti bet kurią Įstatymo dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo nuostatą, be kita ko, jo 65 straipsnio 3ter dalį, kuri prieštarauja Direktyvos 2008/115 rezultatui.

C. Dėl saugia tranzito šalimi paremto nepriimtimumo pagrindo

100. Neginčijama, kad kompetentinga nacionalinė institucija pripažino visų pagrindinės bylos pareiškėjų tarptautinės apsaugos prašymus nepriimtinais pagal 2018 m. liepos 1 d. įsigaliojusį Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punktą, kuris suformuluotas taip:

„Prašymas yra nepriimtinas, jeigu prašytojas atvyko į Vengriją per šalį, kurioje jis nėra persekiojamas, kaip tai suprantama pagal šio įstatymo 6 straipsnio 1 dalį, ar kurioje jam nekyla didelės žalos grėsmė, kaip tai suprantama pagal šio įstatymo 12 straipsnio 1 dalį, arba kurioje užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis.“

101. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti dėl šios nuostatos suderinamumo su Sąjungos teise (ši klausimą Teisingumo Teismui jau pateikė kitas Vengrijos teismas byloje *LH (Tomba)* (C-564/18), pažymint, kad savo pastabose dėl šios bylos Vengrijos vyriausybė nurodė tiesiog ketinanti laikytis minėtoje byloje išdėstytos pozicijos.

102. 2020 m. kovo 19 d. sprendime, po generalinio advokato M. Bobek išvados³², Teisingumo Teismas konstatavo, jog Direktyvos 2013/32 33 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiami nacionalinės teisės aktai, nagrinėjamu atveju – Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punktas, pagal kurį tarptautinės apsaugos prašymas gali būti atmestas kaip nepriimtinas, motyvuojant tuo, kad prašytojas atvyko į atitinkamos valstybės narės teritoriją per valstybę, kurioje jis nėra persekiojamas, jam nekyla didelės žalos grėsmė arba kurioje užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis. Priminę, kad Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje nurodytų pagrindų sąrašas yra išsamus, Teisingumo Teismas nurodė, kad minėto nacionalinės teisės akto negalima laikyti įgyvendinančiu vieną iš minėtų pagrindų. Ši išvada darytina ir šioje byloje nagrinėjamu atveju.

31 2018 m. rugsėjo 2 d. pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrų neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse [COM(2018) 634 final], kuris dar nepriimtas, 16 straipsnyje, susijusiam su teisių gynimo priemonėmis, numatyta, kad atitinkamam trečiosios šalies piliečiui turi būti suteikiama veiksminga teisių gynimo priemonė siekiant apskusti ar peržiūrėti sprendimus, susijusius su grąžinimu, kompetentingoje teisminėje instancijoje, bet šio piliečio teisė apskusti sprendimą grąžinti apribota tik vienos instancijos teismu, jeigu skundas grindžiamas sprendimu atmesti tarptautinės apsaugos prašymą, kuriam pagal šį prašymą reglamentuojančią antrinės teisės normą taikoma veiksminga teisminė kontrolė. Taigi, kaip peržiūros institucija nebenurodyta administracinė institucija ar kompetentinga įstaiga, kurią sudaro nešališki nariai, kuriems taikomos nepriklausomumo garantijos.

32 Sprendimas *LH (Tomba)* (C-564/18, EU:C:2020:218) ir išvada byloje *LH (Tomba)* (C-564/18, EU:C:2019:1056).

D. Dėl pareiškėjų teisinio statuso

1. Dėl antrojo prejudicinio klausimo apimties

103. Antruoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia nustatyti, koks yra pareiškėjų procesinis statusas, atsižvelgiant į situaciją, kai jų tarptautinės apsaugos prašymai buvo atmesti kaip nepriimtini remiantis nepriimtino pagrindu, susijusiu su „saugia tranzito šalimi“, ir kompetentingos šios šalies institucijos atsisakė priimti šiuos pareiškėjus į savo teritoriją.

104. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar tokiomis aplinkybėmis ir pagal Direktyvos 2013/32 6 straipsnį ir 38 straipsnio 4 dalį, aiškinamą atsižvelgiant į Chartijos 18 straipsnį, kompetentingai nacionalinei institucijai taikomas įpareigojimas vykdyti prieglobsčio procedūrą (2 klausimo a punktas), o jeigu taip, tai ar šis įpareigojimas reiškia, kad ši institucija privalo tiesiog užtikrinti pagrindinės bylos pareiškėjams galimybę pateikti naują prašymą suteikti prieglobstį, kuris negali būti nagrinėjamas kaip paskesnis prašymas, arba *ex officio* inicijuoti naują prieglobsčio procedūrą (2 klausimo b punktas) ir ar šiomis aplinkybėmis ji gali taikyti kitus nepriimtino pagrindus, o gal turi vertinti tarptautinės apsaugos prašymo pagrįstumą (2 klausimo c punktas). Teisingumo Teismo taip pat prašoma patikslinti Direktyvos 2013/32 35 ir 38 straipsniuose nurodytos atitinkamos trečiosios šalies pakartotinio priėmimo arba priėmimo reikalavimo teisinį režimą (2 klausimo d punktas).

105. Atsižvelgiant į minėtų prejudicinių klausimų, konkrečiau – į juose nurodytą Direktyvos 2013/32 straipsnių, aiškinamą atsižvelgiant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo paaiškinimus, susijusius su šiais klausimais, formuluotę, man atrodo, kad jais Teisingumo Teismo neklausama dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama paskirties šalis, galimo panaikinimo sukeltų padarinių pripažinus minėto neteisėtumo grindžiamo prieštaravimo pagrįstumą. Kitaip tariant, mano nuomone, Teisingumo Teismo prašoma tik patikslinti, kokius padarinius Serbijos valdžios institucijų atsisakymas pakartotinai priimti pagrindinės bylos pareiškėjus sukelia jų tarptautinės apsaugos prašymo procesiniam statusui, atsižvelgiant į bylai reikšmingas Direktyvos 2013/32 nuostatas ir neatsižvelgiant į Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punkte nurodyto nepriimtino pagrindo neteisėtumo konstatavimą bei dėl to kylančius padarinius.

106. Pažymėtina, kad Vengrijos vyriausybė savo pastabose tiesiog nurodo, kad, neišsiuntus iš šalies dėl to, kad nagrinėjama trečioji šalis atsisakė pakartotinai priimti, negali atsirasti pareiga vykdyti prieglobsčio procedūrą, kuri buvo galutinai užbaigta po nacionalinio teismo sprendimo, kuriuo patvirtintas tarptautinės apsaugos prašymų nepriimtumas. Mano nuomone, vienintelis šio teiginio tikslas – išvengti teisinės diskusijos dėl pakartotinio nepriėmimo padarinių, o taip gali nutikti tik jei šiuo klausimu to būtų aiškiai prašoma, kai tarptautinės apsaugos prašymų nepriimtumo pripažinimas tampa galutinis³³.

³³ Tiek, kiek Vengrijos vyriausybės argumentai gali būti suprantami taip, kad jais nurodomas prie antrosios kategorijos priskiriamų prejudicinių klausimų nepriimtumas, nes jie nėra svarbūs bylai, reikia priminti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nagrinėja skundą dėl kompetentingos nacionalinės institucijos neveikimo nustatant pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamąją vietą, taigi nagrinėjant šį ginčą iš pradžių reikia nustatyti šių pareiškėjų teisinį statusą, o šiais prejudiciniais klausimais to ir siekiama.

2. Dėl padarinių, kilusių dėl to, kad Serbijos Respublika pakartotinai nepriėmė pagrindinės bylos pareiškėjų

107. Pažymėtina, kad, kaip konstatuota nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, pakartotinio priėmimo arba priėmimo reikalavimas nustatytas Direktyvos 2013/32 35 ir 38 straipsniuose. Būtent remdamasis analogija su pastarąja nuostata, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, jog dėl to, kad Serbijos Respublika pakartotinai nepriėmė pagrindinės bylos pareiškėjų, kompetentingai Vengrijos institucijai ir vėl turi atsirasti pareiga surengti tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo procedūrą.

108. Siekiant išsiaiškinti, ar taip gali būti, pirma reikia pateikti kelias pastabas dėl readmisijos reikalavimo konteksto, pradedant nuo Direktyvos 2013/32 35 ir 38 straipsnių vietos ir turinio.

109. Šiose nuostatose, kurios yra Direktyvos 2013/32 III skyriaus III dalyje („Pirmosios instancijos procedūros“), apibrėžiamos pirmosios prieglobsčio šalies ir saugios trečiosios šalies sąvokos, kuriomis remiamasi taikant šios direktyvos 33 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose numatytus tarptautinės apsaugos prašymo nepriimtumo pagrindus.

110. Direktyvos 2013/32 35 straipsnyje nurodyta, kad „pirmosios prieglobsčio šalies“ pagrindas taikomas, jeigu prašytojas šioje šalyje jau buvo pripažintas pabėgėliu ir vis dar gali remtis šia apsauga, arba jeigu jis kitoku būdu naudosis pakankama apsauga toje šalyje, įskaitant negrąžinimo principo taikymą, jei bus pakartotinai priimtas į šią šalį. Direktyvos 2013/32 38 straipsnyje nurodyta, kad „saugios trečiosios šalies“ pagrindas iš esmės taikomas, jeigu valstybės narės gali pagrįstai tikėtis, kad prašytojas dėl pakankamo ryšio su trečiąja šalimi, kaip jis yra apibrėžtas nacionalinėje teisėje, siekia gauti apsaugą šioje trečiojoje šalyje, suprantant, kad prašytojas turi būti joje saugus. Jeigu „saugi trečioji šalis“ neleidžia prašytojui atvykti į jos teritoriją, valstybės narės turi užtikrinti, kad šis asmuo galėtų pradėti naują jo tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo procedūrą.

111. Taigi patvirtintos readmisijos reikalavimas yra viena iš kumuliacinių sąlygų priimti sprendimą, paremtą „pirmosios prieglobsčio šalies“ pagrindu, o „saugios trečiosios šalies“ priėmimas arba pakartotinis priėmimas turi būti tikrinamas tik vykdymo metu, jeigu yra priimtas panašaus pavadinimo pagrindų grindžiamas sprendimas, ir tai atskleidžia aiškios direktyvos 2013/32 43 ir 44 konstatuojamųjų dalių formuluotės. Bet kuriuo atveju manau, kad šis priėmimo arba pakartotinio priėmimo reikalavimas turi esminę reikšmę tiek „pirmosios prieglobsčio šalies“, tiek „saugios trečiosios šalies“ pagrindui atliekant savo funkciją.

112. Iš tiesų, mano nuomone, pirmosios prieglobsčio šalies ir saugios trečiosios šalies sąvokų funkcija – leisti tarptautinės apsaugos prašymą gavusioms valstybių narių valdžios institucijoms perduoti atsakomybę už tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą kitai šaliai. Vis dėlto man atrodo, kad su tuo susijusi šios šalies kompetentingoms valdžios institucijoms tenkanti pareiga išnagrinėti šį prašymą iš esmės kyla iš to, kad atitinkamiems asmenims suteikiama subjektinė teisė, kad jų tarptautinės apsaugos prašymas būtų išnagrinėtas iš esmės per su juo susijusią procedūrą. Kitaip tariant, ši teisė reiškia, kad prašymas „yra, buvo arba gali būti kur nors nagrinėjamas iš esmės“³⁴.

113. Mano supratimu, būtent poreikis užtikrinti, kad šios teisės būtų paisoma, pateisina reikalavimo, kad prašytojas būtų pakartotinai priimtas į pirmosios prieglobsčio šalies teritoriją arba galėtų atvykti į saugią trečiąją šalį, įtraukimą į Direktyvos 2013/32 35 ir 38 straipsnius. Vis dėlto laikausi nuomonės, kad, panašiai, kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kadangi saugios

³⁴ Bodart, S., „Article 18. Droit d’asile“, išleista Picod, F., ir Van Drooghenbroeck, S., (red.), *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Commentaire article par article*, Bruylant, 2020, p. 499.

tranzito šalies sąvoka yra artima saugios trečiosios šalies sąvokai, nors jų ir neįmanoma laikyti lygiavertėmis³⁵, reikia konstatuoti, kad teisiniai padariniai, kuriuos sukėlė Serbijos valdžios institucijų atsisakymas pakartotinai priimti pagrindinės bylos pareiškėjus, yra numatyti Direktyvos 2013/32 38 straipsnyje.

114. Kalbant apie tikslų šių padarinių nustatymą, pažymėtina, kad, priešingai nei šios direktyvos 35 straipsnio atveju, netikrumas dėl pakartotinio priėmimo netrukdo taikyti jame nurodyto nepriimtumo pagrindo, kaip tai įrodo šios direktyvos 44 konstatuojamosios dalies formuluotė, ypač žodžiai, susiję su „priežasčių manyti, kad prašytojas bus priimtas arba pakartotinai priimtas“ į saugią trečiąją šalį, buvimu³⁶. Vis dėlto, jei pritaikius „saugios trečiosios šalies“ nepriimtumo pagrindą kompetentingos šios šalies institucijos atsisako leisti prašytojui atvykti į jų teritoriją, pagal Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalį kompetentingoms valstybės narės institucijoms, kurioms buvo pateiktas prašymas, tenka pareiga užtikrinti galimybę pradėti naują tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo procedūrą.

115. Taigi manau, kad už prieglobstį atsakinga institucija šioje byloje nagrinėjamu atveju turi įvykdyti pareigą, kurios turinys sutampa su šioje nuostatoje nurodytos pareigos turiniu.

116. Atsižvelgdamas į tai, ar toks įpareigojimas reiškia, kad kompetentingos nacionalinės institucijos turi tiesiog užtikrinti prašytojui galimybę pateikti naują prašymą arba iš naujo pradėti procedūrą *ex officio*, manau, kad pažodinis Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalies aiškinimas neleidžia pateikti vienareikšmio atsakymo. Iš tiesų, nors versija prancūzų kalba gali leisti manyti, kad procedūros pradėjimas priklauso nuo to, ar atitinkamas asmuo pateikia naują prašymą („les États membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure <...>“), versijos ispanų kalba („los Estados miembros garantizarán que tendrá acceso a un procedimiento <...>“), estų kalba („tagavad liikmesriigid juurdepäasu menetlusele vastavalt <...>“), anglų kalba („Member States shall ensure that access to a procedure is given <...>“) ir portugalų kalba („os Estados-Membros asseguram o acesso a uma procedimento <...>“) galėtų būti suprantamos taip, kad kompetentingos nacionalinės institucijos turi atnaujinti aptariamų tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimą.

117. Vis dėlto, kaip nurodyta Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, jeigu pažodinis aiškinimas neleidžia padaryti jokios aiškos išvados, nagrinėjamos nuostatos taikymo sritis turi būti nustatoma taikant sisteminių ir teleologinių aiškinimą.

118. Dėl Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalies konteksto noriu pažymėti, kad nesuprantu, kaip pirma nurodytas aiškinimas, grindžiamas prielaida, kad asmuo praranda tarptautinės apsaugos prašytojo statusą, kai tik jo prašymas atmetamas kaip nepriimtinas, galėtų būti laikomas suderinamu su pačia sąvoka „prašytojas“ apibrėžtimi, pateikta Direktyvos 2013/32 2 straipsnio c punkte. Iš tiesų šioje nuostatoje prašytojas apibūdinamas kaip „tarptautinės apsaugos paprašęs trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, dėl kurio dar *nepriimtas galutinis sprendimas*“³⁷, o sąvoka „galutinis

35 Šiuo klausimu pažymėtina, jog iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad pagrindinės bylos pareiškėjų pateiktus skundus dėl sprendimų atmeti jų prieglobsčio prašymus *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto-sostinės administracinių ir darbo bylų teismas) atmetė, remdamasis tuo, kad saugios tranzito šalies pagrindas nėra nesuderinamas su Direktyva 2013/32, nes ji galima priskirti prie saugios trečiosios šalies pagrindo.

36 Žr. 2000 m. rugsėjo 20 d. pasiūlymo dėl Tarybos direktyvos, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (COM(2000) 578 *final*) (OL C 262 E, 2001, p. 231), pastabą dėl 22 straipsnio, kurioje nurodyta: „nors šiuo pasiūlymu nereikalaujama aiškaus patikinimo dėl prašytojo (pakartotinio) priėmimo, atliekant *bet kokią nagrinėjimą, susijusį su saugios trečiosios šalies principo taikymu, turi būti atsižvelgiama į tai, kaip atitinkamos trečiosios šalies valdžios institucijos reaguos į prašytojo atvykimą*. Kiekviena valstybė narė turi atskirai įvertinti situaciją, remdamasi visais reikšmingais įrodymais, susijusiais, be kita ko, su jau įgyta patirtimi, JTVPK (Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių reikalų komisaras) ir kitų valstybių narių pateikta informacija, taip pat readmisijos sutarčių buvimą“ (kursyvu išskirta mano). Šiuo klausimu taip pat žr. HCR, „Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries“, 2018 m. balandžio mėn., pateikiama adresu <http://bit.ly/2ON4D0L>, kur aiškiai patikslinta, kad „[p]rior to transfer, it is important, keeping with relevant international law standards, individually to assess whether the third state will: (re)admit the person“ („prieš perdavimą svarbu laikantis atitinkamų tarptautinės teisės normų individualiai išnagrinėti, ar trečioji šalis (pakartotinai) priims asmenį“ (laisvas vertimas).

37 Kursyvu išskirta mano.

sprendimas“ pagal tos pačios direktyvos 2 straipsnio e punktą turi būti suprantama taip, kad ji reiškia „sprendimas dėl to, ar pagal Direktyvą [2011/95] pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusas bus suteiktas trečiosios šalies piliečiui ar asmeniui be pilietybės“. Iš to darytina išvada, kad migrantas tarptautinės apsaugos prašytojo statusą praranda tik tada, kai priimamas sprendimas, pagal kurį atmetama galimybė pripažinti pabėgėlio arba papildomos apsaugos reikalingo asmens statusą arba, kitaip tariant, sprendimas, kuriuo prašymas atmetamas iš esmės³⁸. Kadangi sprendimai atmesti pagrindinės bylos pareiškėjų pateiktus prašymus vis dėlto yra sprendimai dėl prašymo *nepriimtumo*, o ne dėl jo esmės, dėl jų pareiškėjai neparanda prieglobsčio prašytojų statuso.

119. Be to, man atrodo, kad pirmasis aiškinimas nėra suderinamas su priėmimo arba pakartotinio priėmimo reikalavimo tikslu, kaip jį apibūdinau šios išvados 112 punkte, t. y. tikslu užtikrinti, kad atsakomybė už tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimą būtų faktiškai perduota kompetentingoms kitos šalies institucijoms, ir taip garantuoti, kad būtų paisoma atitinkamų asmenų subjektinės teisės į tai, kad jų prašymas per su juo susijusią procedūrą būtų išnagrinėtas iš esmės. Iš tiesų, jeigu Teisingumo Teismas pritartų tokiam aiškinimui, kiekvieno tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo procedūra, nesant priėmimo arba pakartotinio priėmimo, būtų užbaigiama, kompetentingai nacionalinei institucijai neįvertinus prieš tai pateikto prašymo pagrįstumo.

120. Man atrodo, kad ir teleologinis nagrinėjamos nuostatos aiškinimas patvirtina, kad pirmąjį jos aiškinimą reikėtų atmesti. Iš tiesų, kadangi pagal tokį aiškinimą tarptautinės apsaugos procedūra turėtų būti pradėdama *ex nihilo*, jis man neatrodo suderinamas su reikalavimu, kad tarptautinės apsaugos prašymai būtų nagrinėjami skubiai, aiškiai kylančiu iš Direktyvos 2013/32 18 konstatuojamosios dalies („tiek valstybės narės, tiek tarptautinės apsaugos prašytojai yra suinteresuoti, kad sprendimai dėl tarptautinės apsaugos prašymų būtų priimami kuo skubiau <...>“)³⁹, ir kuriuo grindžiama nemažai kitų jos nuostatų. Šiuo klausimu pažymėtina, kad net nuostatose, kuriose kompetentingoms nacionalinėms institucijoms nenustatomi griežti terminai procedūriniais veiksmais atlikti, bendrai numatyta, kad šie veiksmai turi būti atliekami „kuo greičiau“. Tai įrodantis pavyzdys yra Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 2 dalis, pagal kurią „valstybės narės <...> užtikrina, kad nagrinėjimo procedūra būtų baigta kuo greičiau“.

121. Galiausiai man atrodo, kad jeigu kompetentingai nacionalinei institucijai būtų nustatytas įpareigojimas iš naujo išnagrinėti pradinį prašymą, būtų galima užtikrinti didesnę nacionalinių procedūrų veiksmingumą, kiek tai susiję su nepriimtumo pagrindo, susijusio su „saugia trečiąja šalimi“, taikymu. Be to, toks įpareigojimas reikštų šios institucijos atsakomybę taikant šį pagrindą, kad ji griežtai vertintų, ar yra priežasčių, leidžiančių manyti, kad prašytojas bus priimtas ar pakartotinai priimtas į nagrinėjamą trečiąją šalį. Mano nuomone, šiuo klausimu reikšminga tai, kad neseniai Sprendime *Ibrahim ir kt.* Teisingumo Teismas patikslino, kad jeigu papildomą apsaugą suteikusi valstybė narė sistemingai, be jokio tikrinimo atsisako suteikti pabėgėlio statusą tarptautinės apsaugos prašytojams, kurie vis dėlto atitinka sąlygas, kurių reikalaujama siekiant pretenduoti į šį statusą, ir jeigu šie prašytojai vėliau pateikia naują prieglobsčio prašymą kitoje valstybėje narėje, pastaroji gali atmesti šį prašymą, remdamasi Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies a punktu, bet *atnaujinti procedūrą dėl pabėgėlio statuso suteikimo* turi papildomą apsaugą suteikusi valstybė narė⁴⁰.

38 Šiuo klausimu pažymėtina, kad 2016 m. liepos 13 d. pasiūlyme dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos tvarka ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES (COM(2016) 467 *final*) (toliau – pasiūlymas dėl naujojo procedūrų reglamento), be pavadinimo pakeitimo („galutinis sprendimas“), dar siūlomas labai svarbus sąvokos „galutinis sprendimas“ apibrėžties (4 straipsnio 2 dalies d punktas) pakeitimas. Iš tiesų, remiantis šiuo pasiūlymu, į tokią sąvoką turėtų įeiti „sprendimas dėl to, ar <...> pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusas trečiosios šalies piliečiui ar asmeniui be pilietybės bus suteiktas, *įskaitant sprendimą dėl prašymo atmetimo kaip nepriimtino*“ (kursyvu išskirta mano). Mano nuomone, siūlomas pakeitimas patvirtina, kad šio pobūdžio sprendimas nepatenka į šios sąvokos taikymo sritį pagal Direktyvą 2013/32.

39 Šiuo klausimu žr. 2019 m. liepos 29 d. Sprendimą *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, 53 punktas), kuriame Teisingumo Teismas dėl jo pateikiamo aiškinimo kylančius valstybių narių procesinės autonomijos apribojimus, kai reikia priimti naują sprendimą dėl tarptautinės apsaugos prašymo po pradinio administracinio sprendimo, kuriuo toks prašymas atmetamas, panaikinimo, grindė, be kita ko, būtinybe teikti pirmenybę Direktyva 2013/32 siekiamam tikslui užtikrinti, kad šio pobūdžio prašymai būtų nagrinėjami „kuo skubiau“.

40 2019 m. kovo 19 d. sprendimas (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ir C-438/17, EU:C:2019:219, 100 punktas).

122. Taigi esu linkęs teikti pirmenybę tokiam Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalies aiškinimui, pagal kurį, nesant priėmimo ar pakartotinio priėmimo, kompetentingos nacionalinės institucijos turi atnaujinti bylą, susijusią su tarptautinės apsaugos prašymu, kurį atitinkamas asmuo jau pateikė⁴¹. Taigi šis prašymas turi būti laikomas jau pateiktu, kaip tai suprantama pagal minėtos direktyvos 6 straipsnį, ir jam turėtų būti taikomi jos II skyriuje nustatyti principai ir garantijos.

123. Šiuo klausimu reikia patikslinti, kad, kalbant apie naują prašymo nagrinėjimą, kompetentingos nacionalinės institucijos sprendimas galėtų būti ir vėl grindžiamas nepriimtino pagrindu, jei tik tai nėra iš Sąjungos teisei prieštaraujančio Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punkto kylantis pagrindas. Akivaizdu, kad šis patikslinimas neprieštarauja Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalyje nustatyto priėmimo ar pakartotinio priėmimo įpareigojimo tikslui, nes galimas naujas sprendimas, grindžiamas kitu iš tos pačios direktyvos 33 straipsnio 2 dalyje išvardytų nepriimtino pagrindų, įskaitant šios nuostatos b punkte nurodytą pagrindą, nereikštų, kad pagrindinės bylos pareiškėjų pateiktas prašymas nebūtų nagrinėjamas iš esmės, nes toks nagrinėjimas šiuo atveju tiesiog būtų atidėtas ir, pavyzdžiui, jau atliktas kitais atvejais.

124. Bet kuriuo atveju, net jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad pagal Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalį atitinkami asmenys turi pateikti naują tarptautinės apsaugos prašymą, jis negalėtų būti laikomas „paskesniu prašymu“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/32 2 straipsnio q punktą, kuris galėtų būti pripažintas nepriimtinu pagal šios direktyvos 33 straipsnio 2 dalies d punktą⁴². Iš tiesų Direktyvos 2013/32 2 straipsnio q punkte pateikta paskesnio prašymo sąvokos apibrėžtis rodo, kad šia sąvoka grindžiamas nepriimtino pagrindas taikytinas tik jeigu dėl pateikto pirmojo prašymo priimtas „galutinis sprendimas“⁴³, o kaip jau pažymėjau šioje išvadoje, ši sąvoka yra sąvokos „sprendimas dėl esmės“ sinonimas. Jeigu, kaip šioje byloje nagrinėjamu atveju, pirmasis prašymas atmetamas priimant sprendimą dėl nepriimtino, naujas prašymas, pateiktas pagal Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalį, negalėtų būti laikomas „paskesniu prašymu“ siekiant taikyti minėtą nepriimtino pagrindą.

125. Šią išvadą patvirtina, be kita ko, Direktyvos 2013/32 40 straipsnio 2 dalies formuluotė, pagal kurią, siekdamą priimti sprendimą dėl „paskesnio prašymo“ priimtino pagal šios direktyvos 33 straipsnio 2 dalies d punktą, kompetentinga nacionalinė institucija, atlikdama pirminį vertinimą, turi patikrinti, ar dėl šio prašymo atsirado arba prašytojas pateikė naujos informacijos arba duomenų, „susijusių su nagrinėjimu dėl prašytojo priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų“ pagal Direktyvą [2011/95]“. Ši formuluotė leidžia suprasti, jog tam, kad toks kvalifikavimas turėtų pagrindą, atitinkamų asmenų prašymas jau turi būti išnagrinėtas ir atmetas iš esmės⁴⁴.

41 Atrodo, kad Vengrijos teisės aktų leidėjas manė būtent taip, į Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51/A straipsnį įtraukdamas nuostatą, pagal kurią, „jeigu <...> saugi trečioji šalis [atsisako] pasirūpinti prašytoju, prieglobsčio srityje kompetentinga institucija atšaukia savo sprendimą ir vykdo prieglobsčio procedūrą“. Reikėtų patikslinti, jog tai nereikia, kad nagrinėjamas asmuo negali tiesiogiai arba netiesiogiai atsiimti prašymo pagal Direktyvos 2013/32 27 ir 28 straipsnius dar prieš atnaujinant administracinę procedūrą.

42 Iš teismo posėdyje vykusių diskusijų matyti, kad vienas iš pagrindinės bylos pareiškėjų pateikė naują tarptautinės apsaugos prašymą, kurį kompetentinga nacionalinė institucija pripažino „paskesniu prašymu“ ir atmetė kaip nepriimtina.

43 2 straipsnio q punkte „paskesnis prašymas“ apibrėžiamas taip: „vėlesnis tarptautinės apsaugos prašymas priėmus galutinį sprendimą dėl ankstesnio prašymo, įskaitant atvejus, kai prašytojas tiesiogiai atsiėmė savo prašymą, ir atvejus, kai sprendžiančioji institucija atmetė prašymą po to, kai jis buvo netiesiogiai atsiimtas pagal 28 straipsnio 1 dalį“.

44 Šiuo klausimu žr. 2015 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Tall* (C-239/14, EU:C:2015:824, 46 punktas), kuriame Teisingumo Teismas konstatavo, kad „kai prašytojas vėliau dar kartą paduoda prašymą, nepateikdamas naujų įrodymų ar argumentų, būtų neproporcinga įpareigoti valstybes nares pradėti naują *visapusiško nagrinėjimo* procedūrą“ (kursyvu išskirta mano). Taip pat žr. HCR „UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation“, 2019 m. balandžio mėn., dėl pasiūlymo dėl naujojo procedūrų reglamento, pateikiama adresu <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>, kuriame patikslinta: „In UNHCR's view, treating an application as a subsequent application is justified only if the previous claim was considered fully on the merits, involving all the appropriate procedural safeguards“ („VPRK nuomone, laikyti prašymą paskesniu prašymu pagrįsta tik tuo atveju, jeigu ankstesnis prašymas buvo išsamiai išnagrinėtas iš esmės, taikant visas atitinkamas procedūrinės garantijas“ (laisvas vertimas)).

126. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į antrąjį prejudicinį klausimą atsakyti: Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalis turi būti aiškinama taip, kad jeigu tarptautinės apsaugos prašymas atmetamas remiantis nepriimtino pagrindu, susijusiu su „saugia tranzito šalimi“, ir jeigu pastaroji šalis atsisako leisti prašytojams atvykti į jos teritoriją, kompetentinga nacionalinė institucija, neatsižvelgdama į šio pagrindo neteisėtumą ir dėl to kylančius padarinius, turi *ex officio* atnaujinti prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūrą ir šiomis aplinkybėmis gali taikyti vieną iš Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje numatytų nepriimtino pagrindu.

127. Be to, kadangi patvirtinta readmisija yra viena iš kumuliacinių sąlygų priimti sprendimą, grindžiamą Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies b punkte numatytu „pirmosios prieglobsčio šalies“ pagrindu, tai, ar „saugi trečioji šalis“ priims arba pakartotinai priims prašytoją, turi būti tikrinama tik tada, kai yra vykdomas tos pačios direktyvos 33 straipsnio 2 dalies c punkte nurodytu panašiai pavadintu pagrindu paremtas sprendimas.

E. Dėl sulaikymo

128. Kadangi analizuojant antrosios kategorijos prejudicinius klausimus buvo padaryta išvada, kad pagrindinės bylos pareiškėjai turi būti laikomi tarptautinės apsaugos prašytojais, patenkančiais į Direktyvos 2013/32 taikymo sritį, toliau reikia nagrinėti trečiosios kategorijos prejudicinius klausimus, kurie visi susiję su sulaikymo problema ir kuriais, bent pirmais keturiais iš jų, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia Teisingumo Teismo, ar pagrindinėje byloje nagrinėjami nacionalinės teisės aktai yra suderinami su Chartijos 26 straipsniu, aiškinamu atsižvelgiant į jos 52 straipsnio 3 dalį, ir su Direktyvos 2013/32 43 straipsniu, taip pat su Direktyvos 2013/33 8 ir 9 straipsniais, tiek, kiek pagal minėtus teisės aktus leidžiama neteisėtai sulaikyti tarptautinės apsaugos prašytoją⁴⁵. Vis dėlto iš Vengrijos vyriausybės pastabų aiškiai matyti, kad ji ginčija Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikytinumą šioje byloje nagrinėjamu atveju, tad pirmiausia būtina reikia patikrinti šią aplinkybę.

1. Dėl Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikytinumo

129. Teisingai pažymėjus, kad daug tarptautinės apsaugos prašymų pateikiama valstybės narės pasienyje arba tranzito zonoje prieš priimant sprendimą dėl prašytojo atvykimo, Direktyvos 2013/32 38 konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad valstybės narės turėtų gebėti užtikrinti priimtino ir (arba) nagrinėjimo iš esmės procedūras, kurios suteiktų galimybę priimti sprendimus tose vietovėse dėl tokių prašymų griežtai apibrėžtomis aplinkybėmis.

130. Būtent Direktyvos 2013/32 43 straipsnio dalykas suteikia valstybėms narėms galimybę numatyti procedūras, kurios turi atitikti šios direktyvos II skyriuje numatytus pagrindinius principus ir pagrindines garantijas, kurios leistų joms savo pasienyje arba tranzito zonose priimti sprendimą dėl:

- tokioje vietoje pateikto prašymo priimtino pagal minėtos direktyvos 33 straipsnį, arba
- prašymo esmės vykdant procedūrą pagal Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalį.

⁴⁵ Nors pagal prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo klausimo formuluotę Teisingumo Teismo prašoma priimti sprendimą dėl nacionalinės teisės nuostatos suderinamumo su Sąjungos teise, o tai per prejudicinio sprendimo procedūrą nepriklauso jo kompetencijai, pagal suformuotą jurisprudenciją tokiu atveju Teisingumo Teismas turi pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui Sąjungos teisės aiškinimo elementus, kurie leistų nacionaliniam teismui įvertinti vidaus teisės normų suderinamumą su Sąjungos teise (šiuo klausimu žr. 2014 m. gegužės 15 d. Sprendimą *Almos Agrárkülkereskedelmi* (C-337/13, EU:C:2014:328, 18 punktas).

131. Būdamas akivaizdžiai susirūpinęs tarptautinės apsaugos prašytojų, apgyvendintų pasienyje ar tranzito zonose esančiuose statiniuose, deja, labai dažnai – itin nesaugiomis sąlygomis, likimu Sąjungos teisės aktų leidėjas Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 2 dalyje nustatė trumpą keturių savaičių terminą valstybėms narėms priimti sprendimą dėl tarptautinės apsaugos prašymo priimtumo ar esmės, ir nustatė šio termino nesilaikymo padarinius, t. y. šių prašytojų teisę atvykti į atitinkamos valstybės narės teritoriją, kad jų prašymas būtų išnagrinėtas pagal kitas direktyvos nuostatas.

132. Vengrijos vyriausybė teigia, kad pagrindinės bylos pareiškėjų tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimo procedūra nėra pasienio procedūra, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/32 43 straipsnį, todėl ji šioje byloje nagrinėjama atveju neturi reikšmės, ir jai taikomos bendrosios prieglobsčio procedūros taisyklės pagal Direktyvą 2013/32, o vienintelis skirtumas yra tas, kad ši procedūra buvo vykdoma palei sieną einančioje tranzito zonoje, kuri atitinkamam laikotarpiui buvo nustatyta kaip gyvenamoji vieta.

133. Neginčijama, kad pagrindinės bylos pareiškėjams taikytos Vengrijos teisės normos, nustatytos įsigaliojus 2017 m. Įstatymui Nr. XX, kuriuo buvo padaryti reikšmingi Įstatymo dėl teisės į prieglobstį pakeitimai, konkrečiai – nustatytos specialiosios leidžiančios nukrypti procedūros, taikomos susiklosčius masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai. Taigi pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/I straipsnio i punktą ir Įstatymo dėl valstybės sienų 15/A straipsnio 2bis dalį nurodoma netaikyti nacionalinės teisės nuostatų, pagal kurias į Vengrijos teritoriją leidžiama atvykti tranzito zonoje esančiam prieglobsčio prašytojui, jeigu nuo jo prašymo pateikimo dienos praėjo keturios savaitės, o prieglobsčio srityje kompetentinga nacionalinė institucija įpareigojama vykdyti procedūrą pagal bendrąsias taisykles.

134. Vien teiginys, kad nagrinėjama nacionalinė teisė, kurioje numatyta, kad palei sieną esančiose struktūrose apgyvendintų migrantų pateiktiems tarptautinės apsaugos prašymams taikomos Direktyvoje 2013/32 nustatytos vadinamosios „bendrosios“ procedūrinės taisyklės, yra specifinio pobūdžio, neturi reikšmės. Manau, Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikytinumas negali būti naudingai ginčijamas pasitelkiant klaidinamus ir sąmoningai dviprasmiškus argumentus.

135. Reikia pažymėti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas suteikė valstybėms narėms galimybę sutelkti tarptautinės apsaugos prašytojus savo pasienyje ir ten per trumpą laiką išnagrinėti pateiktus prašymus, nenustatydamas su priimtumo analize susijusių apribojimų, bet nustatydamas ribotą kompetenciją, t. y. Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalyje išvardytais atvejais, vertinant prašymo esmę. Taigi šios direktyvos 43 straipsnyje apibrėžta teisinė sistema, kuri sudaro nedalomą visumą, ir pagal ją valstybėms narėms leidžiama taikyti procedūras pasienyje tik jeigu jos atitinka šioje direktyvoje nustatytas sąlygas ir garantijas, ir tai paneigia Vengrijos vyriausybės pateikiamą aiškinimą, kad ši sistema yra „taikoma savo nuožiūra“, leidžiant jai vykdyti tokias procedūras, iš esmės netaikant jų apribojimų.

136. Šioje byloje nagrinėjama atveju būtina sutelkti dėmesį į tai, kokią iš tikrųjų procedūrą vykdo kompetentingos nacionalinės institucijos, tiksliau – į jos teritorialumą, nes tai yra esminis elementas kvalifikuojant ją pagal Direktyvos 2013/32 43 straipsnį. Šiuo klausimu neginčijama, kad:

- pagrindinės bylos pareiškėjų tarptautinės apsaugos prašymai buvo pateikti Roskės tranzito zonoje pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalį, kurioje nurodyta, kad kiekvienas prieglobsčio prašymas turi būti asmeniškai pateiktas kompetentingai nacionalinei institucijai ir tik tranzito zonoje, nenustatant jokių išimčių,
- kompetentinga nacionalinė institucija nustatė pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamąją vietą Roskės tranzito zonoje pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 5 dalį, kurioje numatyta, kad minėta institucija turi nustatyti, kad prieglobsčio prašytojo gyvenamoji vieta yra tranzito zona, kol

taps vykdytinąs sprendimas dėl perdavimo pagal Dublino reglamentą⁴⁶ arba sprendimas, kuris nebėgali būti skundžiamas,

- visa prieglobščio procedūra buvo vykdoma tranzito zonoje, įskaitant pranešimą apie sprendimą dėl pagrindinės bylos pareiškėjų, kurie niekada nebuvo išvykę iš šios zonos, pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nepriimtimumo.

137. Atsižvelgdamas į šias konkrečias ir objektyvias aplinkybes manau, jog nekyla jokių abejonių, kad pagrindinės bylos pareiškėjų pateiktų tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimo procedūra patenka į Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikymo sritį.

2. Dėl Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikymo

138. Reikia konstatuoti, jog iš pirmų keturių prejudicinių klausimų formuluotės matyti, jog kiekviename iš jų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad tarptautinės apsaugos prašytojai gyvena tranzito zonoje ilgiau nei keturias savaites, t. y. maksimalų prieglobščio procedūros laikotarpį, numatytą Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje.

139. Man atrodo, kad tikslią nagrinėjamų prejudicinių klausimų prasmę sunku nustatyti todėl, kad neaišku, kaip prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tarpusavyje sieja keturių savaičių termino viršijimą ir sulaikymo sąvoką, kuri Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkte apibrėžiama kaip priemonė, kai valstybė narė izoliuotai laiko prašytoją tam tikroje vietoje, kur prašytojo judėjimo laisvė yra atimta. Minėtų klausimų formuluotė ir su jais susijusios prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo pastabos leidžia manyti, kad, minėto teismo nuomone, tarptautinės apsaugos prašytojų apgyvendinimas tranzito zonoje ilgiau nei keturias savaites reiškia sulaikymą, atsižvelgiant į šios zonos savybes.

140. Nors iš Direktyvos 2013/33 10 straipsnio 5 dalies ir 11 straipsnio 6 dalies matyti, kad tarptautinės apsaugos prašytojas gali būti sulaikytas pasienio punkte arba tranzito zonoje, man atrodo, kad pasienio procedūrų vykdymui ir sulaikymui taikomi skirtingi teisiniai režimai. Tai, kad Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 2 dalyje prašytojui leidžiama keturias savaites gyventi tranzito zonoje, kad būtų išnagrinėtas jo tarptautinės apsaugos prašymas, nereiškia, kad jeigu kitą dieną po šio termino pasibaigimo sprendimas dėl prašymo dar nėra priimtas, zonoje vis dar esančio prašytojo situacija gali būti prilyginama sulaikyto asmens situacijai. Nepaneigiamą, kad nors Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 2 dalyje numatyto keturių savaičių termino viršijimas nėra būtina ar juo labiau pakankama sąlyga konstatuoti, kad tranzito zonoje apgyvendintas prašytojas yra sulaikytas, ši aplinkybė turi tam tikrą reikšmę vertinant visą suinteresuotojo asmens situaciją, siekiant kvalifikuoti ją kaip sulaikymą.

141. Iš tiesų tarptautinės apsaugos prašytojo laikymas tranzito zonoje ilgiau nei keturias savaites⁴⁷ ir su tuo susijęs jo teisės atvykti į Vengrijos teritoriją atėmimas, kuris yra leidžiamas pagal Vengrijos teisės aktus, rodo suinteresuotojo asmens judėjimo laisvės apribojimą, kuris kartu su toliau nagrinėjamomis apgyvendinimo minėtoje zonoje sąlygomis prisideda prie tokios situacijos kvalifikavimo kaip faktinio sulaikymo.

⁴⁶ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai (OL L 180, 2013, p. 31).

⁴⁷ Kadangi Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje nenumatyta, nuo kada skaičiuojamas maksimalus keturių savaičių terminas, man atrodo tinkama remtis šios direktyvos 31 straipsniu, pagal kurį valstybės narės užtikrina, kad nagrinėjimo procedūros būtų užbaigtos per šešis mėnesius „nuo prašymo pateikimo dienos“. Man atrodo, kad šis atspirties taškas, nustatytas procedūrai, kuri gali būti laikoma įprasta, *mutatis mutandis* taikytinas pasienio procedūrai. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pagrindinės bylos aplinkybėmis turės patikrinti, ar šis terminas pasibaigė, pažymint, kad prašymuose priimti prejudicinį sprendimą nurodoma tik tarptautinės apsaugos prašymų pateikimo data.

142. Galiausiai siekiant išnagrinėti taikytinų nacionalinės teisės aktų, taikomų atsižvelgiant į masinės imigracijos sukeltą krizinę situaciją, suderinamumą juos reikės išanalizuoti atsižvelgiant į Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 3 dalį, kurioje numatyti ypatingos situacijos, kai atvyksta didelė trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės grupė ir pateikia tarptautinės apsaugos prašymus pasienyje arba tranzito zonoje, padariniai. Taigi Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 3 dalyje patikslinta, kad jeigu dėl tokio antplūdžio šio straipsnio 1 dalies nuostatų taikymas tampa praktiškai neįmanomas, nagrinėjamos procedūros taip pat gali būti taikomos tuo atveju ir iki to laiko, kol šie trečiosios šalies piliečiai arba asmenys be pilietybės yra normaliai apgyvendinti vietovėse, esančiose arti pasienio arba tranzito zonos.

143. Kitaip tariant, pirma apibūdintoje situacijoje valstybės narės turi galimybę išplėsti pasienio procedūros taikymo teritoriją į arti pasienio arba tranzito zonos esančias zonas, jeigu šiose zonose prašytojai yra apgyvendinti normaliomis sąlygomis ir kol jie gyvena šiose zonose. Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 3 dalimi, kurioje daroma nuoroda tik į šio straipsnio 1 dalį, nesiekama leisti valstybėms narėms pratęsti procedūrinį keturių savaičių terminą tarptautinės apsaugos prašytojams, apgyvendintiems netoli sienos ar tranzito zonos, kuriems taikoma pasienio procedūra. Jeigu būtų aiškinama priešingai, tektų pripažinti, kad pasienio procedūrai nenustatyti jokie laiko apribojimai, bet man tai sunkiai suprantama.

144. Net darant prielaidą, kad Vengrija įrodė masinės imigracijos sukeltos krizinės situacijos, kuria grindžiami jos nukrypti leidžiantys prieglobsčio srities teisės aktai, realumą ir pasikartojimą, jie bet kuriuo atveju nesuderinami su Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 3 dalimi, nes pagal ją tarptautinės apsaugos prašymų esmę leidžiama vertinti ne tik šios direktyvos 31 straipsnio 8 dalyje nurodytais atvejais ir joje nenumatyta jokio normalaus prašytojų apgyvendinimo už tranzito zonos ribų.

3. Dėl apgyvendinimo tranzito zonoje

145. Trečiojo prejudicinio klausimo b punkte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia Teisingumo Teismo, ar apgyvendinimas tranzito zonoje analogiškais aplinkybėmis kaip šioje byloje turi būti pripažįstamas „sulaikymu“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą, aiškinamą kartu su Chartijos 6 straipsniu ir 52 straipsnio 3 dalimi.

a) Analizės teisinis pagrindas

146. Iš pradžių reikia priminti, kad Sprendime *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją*⁴⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija neseniai nagrinėjo klausimą, ar dviejų trečiosios šalies piliečių apgyvendinimas Roskės tranzito zonoje reiškia laisvės atėmimą pagal EŽTK 5 straipsnį („Teisė į laisvę ir saugumą“), ir nusprendė, kad taip nėra.

147. Minėtu sprendimu savo šioje byloje pateiktose pastabose remiasi Vengrijos vyriausybė, grįsdama argumentą, kad sulaikymo sąvoka, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą, neapima pagrindinės bylos pareiškėjų situacijos. Atrodo, ji laikosi nuomonės, kad jeigu pagrindinės bylos pareiškėjų apgyvendinimas tranzito zonoje nėra laisvės atėmimas, kaip tai suprantama pagal EŽTK 5 straipsnį, savaime suprantama, kad jo negalima laikyti ir „sulaikymu“, nes pastaroji sąvoka reikalauja, kad būtų atimta laisvė, kaip tai suprantama pagal Chartijos 6 straipsnį.

⁴⁸ 2019 m. lapkričio 21 d. EŽTT sprendimas, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

148. Neginčijama, kad EŽTK 5 straipsnis atitinka Chartijos 6 straipsnį ir kad Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje reikalaujama, kad joje nurodytų teisių, atitinkančių EŽTK užtikrinamas teises, esmė ir taikymo sritis būtų tokia pati, kaip numatyta EŽTK, ir atrodo, kad tuo grindžiamas Vengrijos argumentas. Vis dėlto pažymėtina, kad, kaip yra ne kartą priminęs Teisingumo Teismas, EŽTK, kol Sąjunga prie jos neprisijungė, nėra į jos teisės sistemą formaliai integruota teisės priemonė⁴⁹, todėl siekiant Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje numatyto suderinamumo negali būti pakenkta Sąjungos teisės ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo autonomijai⁵⁰.

149. Taigi, atrodo, kad Teisingumo Teismas yra įgaliotas aiškinti Chartijos nuostatas *autonomiškai*, nes tik jos taikytinos Sąjungos teisės srityje. Vadinas, Teisingumo Teismas gali netaikyti Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos ir išnagrinėti prejudicinius klausimus atsižvelgdamas į Chartiją, jeigu jo pateikiamu Chartijoje įtvirtintų teisių, kurių turinys yra panašus į EŽTK įtvirtintų teisių turinį, aiškinimu užtikrinama aukštesnio lygio apsauga nei pagal EŽTK⁵¹.

150. Siūlau Teisingumo Teismui laikytis tokio požiūrio šioje byloje nagrinėjamu atveju. Kalbant konkrečiau, manau, kad Teisingumo Teismas turėtų įvertinti klausimą, ar pagrindinės bylos pareiškėjų apgyvendinimas Roskės tranzito zonoje turėtų būti pripažintas „sulaikymu“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą, atsižvelgiant vien į Chartijos 6 straipsnį, pagal kurį, primintina, „kiekvienas asmuo turi teisę į laisvę ir saugumą“.

151. Šiuo klausimu pažymiu, kad pagal Direktyvos 2013/33 35 konstatuojamąją dalį „gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, pripažįstamų visų pirma [Chartijoje]“, o tai reiškia, kad iš Chartijos 6 straipsnio kylantys teisės į laisvę apsaugos reikalavimai turi būti laikomi *inkorporuotais* į Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkte pateiktą „sulaikymo“ sąvokos apibrėžtį. Taigi sulaikymo buvimas šioje byloje nagrinėjamu atveju turi būti nustatomas nagrinėjant *tik* šios sąvokos apibrėžties elementus.

152. Kaip nurodyta Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkte, „sulaikymas“ – tai kiekviena priemonė, „kai valstybė narė izoliuotai laiko prieglobsčio prašytoją tam tikroje vietoje, kur prašytojo judėjimo laisvė yra atimta“.

153. Iš tokios apibrėžties matyti, kad, siekiant nustatyti, ar dėl konkrečios priemonės atitinkami prieglobsčio prašytojai, kuriems ši priemonė taikoma, yra sulaikomi, pirmiausia reikia kelti klausimą, ar dėl jų apgyvendinimo vietos jie tapo izoliuoti, t. y. atskirti nuo išorinio pasaulio, laikomi „griežtai apibrėžtame arba apribotame plote“, kaip nurodyta Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijoje valstybėms narėms Rec(2003)5 dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo priemonių, į kurią Komisija aiškiai atsižvelgė, pateikdama pasiūlymą dėl Direktyvos 2013/33⁵².

154. Manau, toks aiškinimas taip pat pateisinamas atsižvelgiant į reikalavimą, kad sąvokos „sulaikymas“ apibrėžtis būtų suderinama su sąvokų, susijusių su Direktyvos 2013/33 7 straipsnio 1–3 dalyse numatytais prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimais, apibrėžtimis. Iš tiesų pagal pastarąsias nuostatas dėl tokių apribojimų taikymo šie prašytojai paskiriami į „zoną“ arba „gyvenamąją vietą“, o šios sąvokos neabejotinai nurodo gerokai platesnes nacionalinės teritorijos dalis nei „tam tikroje vietoje“, kuri nurodyta apibrėžiant sulaikymo sąvoką.

49 Prieglobsčio srityje žr. 2016 m. vasario 15 d. Sprendimą *N.* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 45 punktą) ir 2017 m. rugsėjo 14 d. Sprendimą *K.* (C-18/16, EU:C:2017:680, 32 punktą).

50 Kaip matyti iš išaiškinimų, susijusių su Chartijos 52 straipsniu, pagal kuriuos šio straipsnio 3 dalimi siekiama užtikrinti būtiną Chartijos ir EŽTK tarpusavio suderinamumą, „nedarant neigiamos įtakos Sąjungos teisės autonomijai bei Europos Sąjungos Teisingumo Teismo autonomijai“.

51 Jeigu šio rezultato siekiama nekenkia kitai Chartijoje įtvirtintai teisei. Šiuo klausimu žr. generalinės advokatės J. Kokott išvadą byloje *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:253, 123 punktą).

52 2009 m. sausio 30 d. pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria nustatomos minimalios normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (COM(2008) 815 *final*).

155. Antra, pagal sulaikymo sąvokos apibrėžtį reikalaujama patikrinti, ar prieglobsčio prašytojams nustatytoje gyvenamojoje vietoje jiems yra atimta judėjimo laisvė. Dėl vidinio šių prašytojų judėjimo laisvės aspekto manau, kad laisvės atėmimo buvimas priklauso nuo šiems prašytojams šioje gyvenamojoje vietoje konkrečiai nustatytų apribojimų pobūdžio ir lygio⁵³. Siekiant tai įvertinti reikia išnagrinėti atitinkamas taisykles, kuriomis reglamentuojama naudojimosi prašytojams suteiktomis teisėmis ir įpareigojimų, kurių jie privalo paisyti, laikymosi tvarka. Kalbant apie išorinį šios laisvės aspektą, man supratimu, tai, ar yra atimta laisvė, priklauso nuo to, ar prieglobsčio prašytojai turi *realią*, o ne vien teorinę galimybę laisva valia palikti gyvenamąją vietą. Man atrodo, kad šiuo tikslu reikia bendrai įvertinti visas faktines ir teises aplinkybes, kurios gali turėti įtaką atitinkamų prieglobsčio prašytojų pasirinkimui.

156. Nustačius kriterijus, pagal kuriuos galima nustatyti, ar prieglobsčio prašytojai yra „sulaikyti“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą, juos reikia pritaikyti pagrindinės bylos pareiškėjų situacijai.

b) Taikymas šioje byloje nagrinėjamam atvejui

157. Šiuo etapu reikia tam tikro metodologinio patikslinimo. Atsižvelgiant į reikšmę, kurią atliekant šią analizę reikėtų teikti aplinkybei, kad dėl pagrindinės bylos pareiškėjų kiekvienoje iš sujungtų bylų šiuo metu yra priimtas sprendimas grąžinti ir išsiųsti, atskiriu šių pareiškėjų padėtį iki šio sprendimo priėmimo ir po jo priėmimo.

1) Dėl sulaikymo buvimo prieš priimant sprendimą grąžinti ir išsiųsti

158. Pirmasis laikotarpis prasidėjo, kai, pateikus prieglobsčio prašymus, už prieglobstį atsakinga institucija 2019 m. vasario 5 d. (arba 2018 m. gruodžio 5 d.) priėmė sprendimą, kuriuo kaip privalomą pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamąją vietą nustatė Roskės tranzito zoną ir pirmiausia – prieglobsčio prašytojams skirtą šios zonos sektorių.

159. Pirmiausia kyla klausimas, ar dėl tokio sprendimo pareiškėjai buvo laikomi izoliuoti.

160. Kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Roskės tranzito zona aptverta aukšta tvora su spygliuota viela. Viduje ji suskirstyta į atskirus sektorius. Manau, kad, siekiant atsakyti į pirmesniame punkte iškeltą klausimą, reikia atsižvelgti į tranzito zonoje esančio sektoriaus, kuriame buvo apgyvendinti šie pareiškėjai, o ne visos šios zonos dydį. Iš tiesų šie sektoriai yra uždari ir iš vieno sektoriaus į kitą įmanoma patekti tik labai retais atvejais. Vis dėlto neabejotina, kad Roskės tranzito zonos sektorius, skirtas prieglobsčio prašytojams (šis sektorius yra tik viena iš šios zonos dalių), patenka į Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkto sąvoką „tam tikroje vietoje“ arba sąvoką „griežtai apibrėžtame arba apibotame plote“, kur gyvena fiziškai nuo išorinio pasaulio atskirti asmenys⁵⁴, taigi, izoliuoti laikomi asmenys.

161. Vadinas, reikia nustatyti, ar šiame sektoriuje buvo atimta pareiškėjų judėjimo laisvė.

162. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą šiuo klausimu pateikiama tam tikra reikšminga informacija. Pirma, pagrindinės bylos pareiškėjai gyvena metaliniame konteineryje, kurio plotas yra iki 13 m². Antra, jų galimybės patekti į kitą tranzito zonos sektorių yra labai ribotos (du kartus per savaitę maždaug po valandą). Trečia, be šios galimybės, pareiškėjai turi teisę išeiti iš prieglobsčio prašytojams skirtos sektoriaus tik jeigu jų išėjimas yra būtinas siekiant atlikti su jais

⁵³ Manau, būtent dėl šio laisvės atėmimo apgyvendinimo vietoje Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkte esanti sulaikymo sąvoka skiriasi nuo tos pačios direktyvos 8 straipsnio 4 dalyje nurodytos pareigos „neišvykti iš nustatytos vietos“.

⁵⁴ Nors Roskės tranzito zonoje apgyvendinti prieglobsčio prašytojai turi Wi-Fi ryšį ir jiems leidžiama turėti mobilųjį telefoną, manau, kad tai gali nebent sušvelninti jų fizinio izoliavimo situaciją.

susijusius procedūrinius veiksmus arba jeigu jiems reikia išvykti patikrinimo ar sveikatos priežiūros tikslais, lydimiems policininkų arba ginkluotos apsaugos. Ketvirta, pareiškėjai gali susitikti su asmenimis iš išorės, įskaitant jų advokatus, tik prieš tai gavę leidimą, tam tikslui skirtoje tranzito zonos erdvėje, kur jie atlydimi policijos. Penkta, iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą taip pat galima spręsti, kad jų judėjimas yra nuolat stebimas, nes tranzito zonoje ir prie sienos budi policininkai arba ginkluoti prižiūrėtojai.

163. Manau, kad visos šios aplinkybės rodo didelį prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės ribojimą tiek, kad ši situacija yra panaši į beveik įprastą įkalinimo režimą ir pateisina išvadą, kad pagrindinės bylos pareiškėjus apgyvendinus prieglobsčio prašytojams skirtame Roskės tranzito zonos sektoriuje laisvė jiems buvo atimta.

164. Mano požiūriu, tokios išvados nepaneigia kitos Vengrijos pastabose nurodytos aplinkybės. Iš tiesų reikia konstatuoti, kad nei materialinių poreikių, susijusių su deramomis kasdienio gyvenimo sąlygomis, patenkinimas, pavyzdžiui, suteikiant asmeniui lovą, rakinamą spintelę ar mikrobangų krosnelę, taip pat laisvalaikio ar mokyklinio ugdymo organizavimas vaikams neturi tiesioginio poveikio ten apgyvendintų prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvei. Socialinių darbuotojų ir psichologų buvimas vietoje taip pat neturi jokios reikšmės.

165. Dėl „realios“ pagrindinės bylos pareiškėjų galimybės laisva valia palikti Roskės tranzito zoną pažymėtina, kad Vengrijos vyriausybė savo pastabose išreiškia įsitikinimą, jog tokia galimybė yra, nes niekas jiems nedraustų išeiti iš šios zonos savo iniciatyva, jeigu jie to norėtų.

166. Vis dėlto pagrįsta manyti, kad savanoriško išvykimo galimybės realumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į pačių prieglobsčio prašytojų situaciją. Šiuo požiūriu man atrodo, kad tokia galimybė nėra reali, nes išvykimas iš tranzito zonos neabejotinai prilygsta galimybės gauti prašomą tarptautinę apsaugą atsisakymui. Direktyvos 2013/32 27 ir 28 straipsniuose numatyta, kad jeigu prašymas tiesiogiai arba netiesiogiai atsiimamas ar jo netiesiogiai atsisakoma, kompetentinga nacionalinė institucija priima sprendimą nutraukti nagrinėjimą arba atmesti prašymą. Nors kompetentinga nacionalinė institucija prieglobsčio prašytojo išvykimo atveju teoriškai turi galimybę priimti sprendimą, remdamasi turima informacija, man atrodo labai tikėtina, o gal net neabejotina, kad toks sprendimas nebūtų jam palankus. Tokiomis aplinkybėmis laikausi nuomonės, kad nė vienas prieglobsčio prašytojas negali palikti tranzito zonos laisva valia.

167. Laikantis pragmatiško ir realaus požiūrio į savanoriško išvykimo iš tranzito zonos perspektyvą, reikia kelti klausimą dėl migranto judėjimo laisvės išvykus iš šios zonos. Ar gali būti, kad iš tranzito zonos patalpų išėjęs migrantas galės pats laisvai judėti? Akivaizdu, kad ne.

168. Iš Vengrijos vyriausybės pastabų matyti, kad suinteresuotasis asmuo negalės judėti Vengrijos kryptimi, neturėdamas leidimo atvykti į šios šalies teritoriją ir gyventi joje. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad pagal Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1ter dalį dėl masinės imigracijos susiklosčius krizinei situacijai Vengrijos policija gali sulaikyti neteisėtai šalyje esančius užsieniečius bet kurioje šalies teritorijos dalyje ir palydėti juos iki artimiausios sienos, nebent asmuo būtų įtariamas pažeidimo padarymu. Atitinkamas migrantas neturi kito pasirinkimo, tik traukti Serbijos kryptimi, t. y. grįžti ten, iš kur atvyko, būdamas netikras dėl to, ar Serbija leis atvykti į savo teritoriją, taip pat dėl savo padėties teisėtumo ir to, koks likimas jo laukia vietoje susidūrus su institucijomis, atsakingomis už imigracijos kontrolę. Tokiu atveju iš tikrųjų jis turi dvi galimybes. Pirmoji – kirsti Serbijos ir Vengrijos sieną per sienos perėjimo punktą nustatytomis jo darbo valandomis, kaip to reikalaujama pagal Šengeno sienų kodekso⁵⁵ 5 straipsnio 1 dalį, o tai neabejotinai reikštų, kad kompetentingos Serbijos institucijos atsisakys jį priimti (arba pakartotinai priimti), nes Serbijos Respublika nesutinka priimti iš

⁵⁵ 5 straipsnio 1 dalis suformuluota taip: „Išorės sienas galima kirsti tik sienos perėjimo punktuose ir nustatytomis jų darbo valandomis. Sienos perėjimo punktuose, kurie neveikia visą parą, turi būti aiškiai nurodytos darbo valandos“. Primenu, kad Vengrija šioje byloje nagrinėjamu atveju netaikė Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 2 dalyje numatytos išimties.

Vengrijos tranzito zonų atvykstančių migrantų, motyvuodama tuo, kad laiko juos teisėtai atvykusiais į Vengrijos teritoriją pagal readmisijos sutarties 3 straipsnio 1 dalį. Antroji galimybė būtų kirsti minėtą sieną pažeidžiant Šengeno sienų kodekso 5 straipsnio 1 dalį, ir tokiu atveju dėl neteisėto buvimo Serbijoje migrantui tikriausiai grėstų baudžiamosios sankcijos, nes įrodymai patvirtina represinį Serbijos Respublikos požiūrį į neteisėtą sienos kirtimą⁵⁶. Taigi, ar šio migranto galimybė laisvai palikti tranzito zoną ir grįžti į Serbiją yra reali? Labai abejotina⁵⁷.

169. Atsižvelgdamas į mano siūlomą neigiamą atsakymą dėl pagrindinės bylos pareiškėjų laisvės palikti Roskės tranzito zoną siekiant vykti į priimančiąją valstybę ar kitą šalį buvimo, manau, jog galima teigti, kad iš pagrindinės bylos pareiškėjų, jiems gyvenant minėtoje zonoje, iki buvo priimtas sprendimas grąžinti ir išsiųsti, buvo realiai atimta judėjimo laisvė.

170. Taigi siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad nuo 2019 m. vasario 5 d. (arba 2018 m. gruodžio 5 d.) iki 2019 m. balandžio 25 d. (arba 2019 m. vasario 12 d.) šioms pareiškėjams buvo taikomas „sulaikymas“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą.

2) Dėl sulaikymo buvimo po to, kai buvo priimtas sprendimas grąžinti ir išsiųsti

171. Patį antrąjį laikotarpį, kuris prasidėjo priėmus sprendimą grąžinti ir išsiųsti ir tęsiasi iki šiol, sudaro du atskiri laiko segmentai. Iš tiesų pagrindinės bylos pareiškėjai toliau gyveno prieglobsčio prašytojams skirtame Roskės tranzito zonos sektoriuje po šio sprendimo priėmimo iki 2019 m. gegužės 17 d. (byla C-924/19) arba 2019 m. kovo 27 d. (byla C-925/19), kai kompetentinga nacionalinė institucija įpareigojo pagrindinės bylos pareiškėjus gyventi šios tranzito zonos užsieniečių sektoriuje. Ši įvykių seka neturi jokio poveikio į nagrinėjamą prejudicinį klausimą pateiktinam atsakymui.

172. Dėl tų pačių priežasčių, kurios buvo nurodytos kalbant apie prieglobsčio prašytojams skirtą sektorių, užsieniečių sektorius turi būti pripažintas sulaikymo vieta, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą.

173. Kalbant apie pagrindinės bylos pareiškėjų judėjimo laisvės atėmimą jiems priskirtoje gyvenamojoje vietoje, atsižvelgiant į visų suinteresuotųjų šalių per teismo posėdį pateiktą tikslesnę informaciją, man atrodo akivaizdu, kad jeigu šie pareiškėjai neturi tokios laisvės prieglobsčio prašytojams skirtame sektoriuje, jie šios laisvės neturi ir užsieniečių sektoriuje, nes jame taikomi apribojimai yra analogiški prieglobsčio prašytojų sektoriuje taikomiems apribojimams. Šiuo klausimu pažymėtina, kad Vengrijos vyriausybė pabrėžė, jog, be šios išvados 162 punkte nurodytų elementų, šiame sektoriuje taip pat įrengta vaizdo stebėjimo sistema, taikoma visiems užsieniečiams, išskyrus bendrąsias zonas, sanitarinius mazgus ir metalinius konteinerius, kuriuose gyvenama.

174. Dėl to, ar pagrindinės bylos pareiškėjai turi realią galimybę laisva valia palikti Roskės tranzito zoną, mano supratimu, nekyla jokių abejonių – jie tokios galimybės neturi. Iš tiesų šiuo analizės etapu aplinkybė, kad 2019 m. balandžio 25 d. (arba 2019 m. vasario 12 d.) dėl pagrindinės bylos pareiškėjų buvo priimtas sprendimas grąžinti ir išsiųsti, turi lemiamą vaidmenį.

⁵⁶ Šiuo klausimu pagrindinės bylos pareiškėjai savo pastabose nurodo *Belgrade Centre for Human Rights* ataskaitoje „Right to Asylum in the Republic of Serbia 2018“, Belgrade, 2018, p. 29 ir 30 pateiktus statistinius duomenis.

⁵⁷ Taip pat primenu, kad nors Vengrija tokiomis aplinkybėmis leido išvykti iš savo teritorijos, netaikydama „nuodugnaus patikrinimo išvykstant“, kurį ji būtų turėjusi atlikti pagal Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 3 dalies g punktą, dėl tokio elgesio ši nuostata galėjo būti pažeista. Šiuos patikrinimus sudaro: i) patikrinimas, ar trečiosios šalies pilietis turi galiojantį dokumentą, kuris yra tinkamas kirsti sieną; ii) kelionės dokumento patikrinimas ieškant klastojimo ar padirbimo požymių; iii) kai įmanoma, patikrinimas, ar trečiosios šalies pilietis nėra laikomas grėsme bet kurios iš valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui ar tarptautiniams santykiams.

175. Nėra svarbu tai, kad išsiuntimo paskirties šalis (iš pradžių tai buvo Serbija) 2019 m. birželio 3 d. (arba 2019 m. balandžio 17 d.) kompetentingos nacionalinės institucijos priimtu sprendimu buvo pakeista ir pagal jį pagrindinės bylos pareiškėjai turėjo būti išsiųsti į jų kilmės šalį – Afganistaną arba Iraną. Šioje byloje nagrinėjamu atveju turi reikšmę paprasta aplinkybė – tai, kad jie yra sprendimo grąžinti ir išsiųsti adresatai.

176. Kadangi dėl tokio sprendimo trečiųjų šalių piliečiams, su kuriais šis sprendimas yra susijęs, gali atsirasti teisinė prievolė grįžti⁵⁸, šių pareiškėjų išvykimas laisva valia iš Roskės tranzito zonos nesvarstytinas. Kalbant konkrečiau, šie pareiškėjai galėtų teisėtai išvykti iš šios zonos tik jeigu Vengrijos valdžios institucijos atliktų visus procedūrinius veiksmus, būtinus jiems išsiųsti, kaip numatyta Direktyvos 2008/115 8 straipsnio 1 dalyje.

177. Man Vengrijos vyriausybės argumentai neatrodo aiškūs, nes juos pateikiant vienu metu nurodoma ir tai, kad atitinkamų trečiųjų šalių piliečiai, dėl kurių yra priimtas sprendimas grąžinti į Serbiją, „galėjo laisvai išvykti iš tranzito zonos“, bet „nusprendė joje pasilikti“, ir tai, kad suinteresuotieji asmenys „nesilaikė įpareigojimo išvykti iš tranzito zonos, kuris jiems buvo nustatytas kompetentingos institucijos priimtu pradinio sprendimu grąžinti“. Šiuo klausimu pažymėtina, jog nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą aiškiai nurodyta, kad dėl pagrindinės bylos pareiškėjų buvo priimtas sprendimas grąžinti ir išsiųsti į Serbiją, o tai reiškia, kad fizinis šių pareiškėjų perdavimas turėjo būti atliekamas su palyda, nes taip vykdomas priverstinis grąžinimas. Tokį patį sprendimą kompetentinga nacionalinė institucija vėliau priėmė dėl Afganistano ir Irano, atsižvelgdama į pagrindinės bylos pareiškėjų pilietybę, po to, kai Serbijos Respublika jų pakartotinai nepriėmė. Taigi tikrai nekalbama apie sprendimą grąžinti, kuriame buvo nustatytas laikotarpis savanoriškai išvykti, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 7 straipsnį. Tikrosios atsakingos nacionalinės institucijos nurodyto išsiuntimo aplinkybės visiškai nedera su jokia pagrindinės bylos pareiškėjų savanoriško išvykimo idėja.

178. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad nuo 2019 m. balandžio 25 d. arba 2019 m. vasario 12 d. šiems pareiškėjams buvo taikomas „sulaikymas“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą.

179. Toks šios nuostatos aiškinimas, pagal Direktyvos 2013/33 35 konstatuojamąją dalį laikant ją apimančia iš Chartijos 6 straipsnio kylančius reikalavimus, užtikrina aukštesnio lygio apsaugą, nei užtikrinama pagal EŽTK aiškinant jos 5 straipsnį, taigi atitinka Chartijos 52 straipsnio 3 dalies paskutiniame sakinyje nustatytą reikalavimą.

4. Dėl sulaikymo teisėtumo

180. Iš pateiktų samprotavimų darytina išvada, kad pagrindinės bylos pareiškėjai, kurie turi būti laikomi tarptautinės apsaugos prašytojais, patenkančiais į Direktyvos 2013/32 taikymo sritį, tuo metu, kai gyveno Roskės tranzito zonoje, buvo sulaikyti. Trečiojo klausimo d punkte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia Teisingumo Teismo, ar šis sulaikymas yra teisėtas, nepamirštant, kad pagal Direktyvos 2013/32 26 straipsnį ir Direktyvos 2013/33 8 straipsnį tarptautinės apsaugos prašytojai tam tikromis sąlygomis gali būti sulaikomi.

181. *Faktinio* pagrindinės bylos pareiškėjų sulaikymo konstatavimas iš esmės reiškia, kad nebuvo paisoma šiai priemonei būdingo teisinio režimo, apibrėžto šios direktyvos 8–11 straipsniuose. Kaip pažymėjo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, šioje byloje nebuvo pirmojo, esminio, etapo, kurį sudaro sprendimo sulaikyti priėmimas tinkama forma, kaip to reikalaujama Direktyvos 2013/33 9 straipsnio 2 dalyje. Šiuo klausimu man atrodo, kad būtų bent jau keblu aiškintis,

⁵⁸ Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 punkte „sprendimas grąžinti“ apibrėžiamas kaip „administracinis ar teismo sprendimas ar aktas, kuriuo konstatuojama arba paskelbiama, kad trečiosios šalies piliečio buvimas yra neteisėtas, ir nustatoma ar nurodoma prievolė grįžti“.

ar buvo aiškiam sprendimui sulaikyti lygiavertė priemonė, kurią šiuo atveju sudarė aktas, kuriuo pagrindinės bylos pareiškėjų gyvenamoji vieta buvo nustatyta tarptautinės apsaugos prašytojų sektoriuje, arba aktas, kuriuo jie įpareigoti gyventi tranzito zonos užsieniečių sektoriuje, nes Vengrijos vyriausybės pozicija visada buvo ginčyti patį bet kokio suinteresuotųjų asmenų sulaikymo buvimą⁵⁹.

182. Taigi nebuvo nei nurodoma, nei juo labiau įrodyta, kad: i) buvo iš anksto individualiai išnagrinėta galimybė taikyti kitokias išeitis; ii) buvo priimtas sprendimas dėl sulaikymo, nurodant Direktyvos 2013/33 8 straipsnyje minimus faktinius ir teisinius motyvus, kuriais jis grindžiamas; iii) reali informacija prašytojams suprantama kalba arba kalba, kurią, kaip pagrįstai manoma, jie supranta, pirma, apie sulaikymo priežastis ir sprendimo dėl sulaikymo apskundimo procedūras, numatytas nacionalinėje teisėje, ir apie galimybę prašyti nemokamos teisinės pagalbos bei atstovavimo ir, antra, paaiškinant sulaikymo centre taikomas taisykles ir nurodant jų teises ir pareigas.

183. Kalbėdamas apie neteisėtumo motyvus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo neapibrėžtą sulaikymo trukmę, kurios pabaiga tiksliai nenurodyta. Šiuo klausimu man atrodo, kad vienareikšmė Direktyvos 2013/33 9 straipsnio formuluotė paneigia šį požiūrį, nes joje patikslinta tik tai, kad sulaikymas turi trukti „tik kuo trumpiau“, nenurodant maksimalios jo trukmės.

184. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas trečiojo prejudicinio klausimo c punkte taip pat klausia Teisingumo Teismo, ar pagal minėtos direktyvos 8 straipsnį prieglobsčio prašytojų neleidžiama sulaikyti remiantis vien tuo, kad jie negali patenkinti savo poreikių, nes neturi iš ko pragyventi. Galima kvestionuoti tokio klausimo svarbą, nes jame nurodomas sulaikymo teisėtumas, nors formaliai remiantis Direktyvos 2013/33 8 ir 9 straipsniais šiuo tikslu nebuvo priimta jokie sprendimo ir pagrindinėse bylose nėra nagrinėjamas pareiškimas dėl akto, kuriame nurodyti pagrindinės bylos pareiškėjų sulaikymo teisiniai ir faktiniai pagrindai, panaikinimo. Tik tokiu atveju būtų reikšminga vertinti nagrinėjamo pagrindo pagrįstumą atsižvelgiant į šios direktyvos 8 straipsnį.

185. Jeigu Teisingumo Teismas pripažintų šį konkretų klausimą priimtiniu, į jį reikėtų atsakyti teigiamai, nes toks sulaikymo pagrindas nenurodytas Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalyje, kurioje išsamiai išvardyti įvairūs pagrindai, kuriais gali būti pateisinamas sulaikymas.

186. Tokiomis aplinkybėmis siūlau daryti išvadą, kad pagal Direktyvos 2013/32 26 ir 43 straipsnius ir Direktyvos 2013/33 8 ir 9 straipsnius draudžiami tokie nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos nacionalinei kompetentingai institucijai pasienyje arba tranzito zonoje leidžiama priimti sprendimą dėl tarptautinės apsaugos prašymo nepriimtumo arba esmės tokiais atvejais, kurie nenurodyti Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalyje, viršijant keturių savaičių terminą ir nesuteikiant prašytojams teisės atvykti į šalies teritoriją, o tai kartu su apgyvendinimo sąlygomis tranzito zonoje, rodančiomis izoliavimą ir pareiškėjų negalėjimą laisva valia palikti šios zonos, rodo faktinę sulaikymo situaciją. Tokia situacija turi būti pripažinta neteisėta, nes susiklostė nepriėmus sprendimo dėl sulaikymo, kuriame nurodyti jo faktiniai ir teisiniai pagrindai, prieš tai individualiai išnagrinėjus galimus alternatyvius sprendimus ir prašytojams suprantama kalba arba kalba, kurią, kaip pagrįstai manoma, jie supranta, pateikus informaciją, pirma, apie sulaikymo priežastis ir sprendimo dėl sulaikymo apskundimo procedūras, numatytas nacionalinėje teisėje, ir apie galimybę prašyti nemokamos teisinės pagalbos bei atstovavimo ir, antra, paaiškinant sulaikymo centre taikomas taisykles ir nurodant prašytojų teises ir pareigas.

⁵⁹ Manau, kad, kalbant apie sulaikymo teisėtumą, klausimas kyla ne dėl sprendimo, *dėl kurio* atitinkami migrantai yra sulaikomi, buvimas, o dėl sprendimo, kurio *tikslas* yra šis sulaikymas, realumo.

5. Dėl laikinųjų priemonių

187. Pirmiausia reikia priminti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nagrinėja skundą dėl neveikimo, kuriuo pagrindinės bylos pareiškėjai prašo jo konstatuoti, kad kompetentinga nacionalinė institucija neįvykdė įsipareigojimų, nenustatydama jų gyvenamosios vietos už Roskės tranzito zonos ribų. Kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, vykstant šiam administraciniam procesui pagal Vengrijos teisę nacionaliniams teismams nėra suteikiami įgaliojimai taikant laikinas priemones priimti sprendimą dėl tokios vietos nustatymo.

188. Trečiojo prejudicinio klausimo e punkte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia Teisingumo Teismo, ar, jeigu yra akivaizdus neteisėtas sulaikymas, Chartijos 47 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad nacionalinis teismas turi turėti galimybę kaip apsaugos priemonę įpareigoti kompetentingą nacionalinę instituciją, kol baigsis administracinis procesas, atitinkamiems prieglobsčio prašytojams nustatyti už tranzito zonos ribų esančią gyvenamąją vietą, kuri nėra sulaikymo vieta, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą.

189. Reikia pažymėti, jog Sprendime *Factortame ir kt.*⁶⁰ Teisingumo Teismas pripažino, kad reikalavimas užtikrinti visišką Sąjungos teisės veiksmingumą neabejotinai reiškia, kad šios teisės reglamentuojamą ginčą nagrinėjantis teismas turi galėti taikyti laikinas apsaugos priemones, kad užtikrintų visišką būsimo teismo sprendimo dėl pagal Sąjungos teisę reikalaujamų teisių buvimo veiksmingumą. Teisingumo Teismas taip pat patikslino, kad absoliutus draudimas taikyti laikinas apsaugos priemones, neatsižvelgiant į bylos aplinkybes, prieštarautų teisei į visapusišką ir veiksmingą teisminę gynybą, suteikiamą teisės subjektams pagal Sąjungos teisę⁶¹, dabar įtvirtintą Chartijos 47 straipsnyje, kurią valstybės narės turi užtikrinti pagal ESS 19 straipsnio 1 dalies antrą sakinį, nes, be kita ko, reikalaujama, kad būtų galima užtikrinti laikiną šios teisės gynybą, jei tai yra būtina visiškam galutinio sprendimo veiksmingumui⁶².

190. Taigi atrodo, kad nacionalinėje teisėje nenumatytos nacionalinio teismo kompetencijos taikyti laikinas priemones pripažinimas yra susijęs su būtina Sąjungos teise grindžiamos teisės, kurios pažeidimu remiamasi tokiam teisme, apsauga. Vis dėlto šioje byloje nagrinėjamu atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aiškiai nenurodo pagrindinės bylos pareiškėjų teisės, kuri buvo pažeista, kad būtų pateisintas jo įsikišimas prieš priimant sprendimą dėl skundo dėl neveikimo esmės, kad būtų užtikrintas tokio skundo veiksmingumas.

191. Mano nuomone, nagrinėjama teisė galėtų kilti iš Direktyvos 2013/33 9 straipsnio. Šioje nuostatoje, kurioje valstybės narės įpareigojamos numatyti tarptautinės apsaugos prašytojo sulaikymo teisminę kontrolę *ex officio* arba šio prašytojo iniciatyva, 3 dalies antroje pastraipoje numatyta privaloma pasekmė, kurią sukelia teismo konstatuotas tokio sulaikymo neteisėtumas, t. y. nedelsiamas atitinkamo prašytojo paleidimas. Dėl šio valstybės narėms nustatyto įpareigojimo minėtas prašytojas neišvengiamai įgyja to paties turinio teisę. Šiuo klausimu pažymėtina, jog minėtoje nuostatoje nenumatyta, kad nacionalinis teismas turi nustatyti kokią nors priemonę kartu su nurodymu paleisti prašytoją į laisvę, konkrečiai – susijusią su suinteresuotojo asmens gyvenamosios vietos nustatymu.

⁶⁰ 1990 m. birželio 19 d. sprendimas (C-213/89, EU:C:1990:257, 20 punktas).

⁶¹ Du pavyzdžius motyvų, kuriais veiksminga teisminė gynyba susiejama su laikinosiomis apsaugos priemonėmis, galima rasti 2001 m. sausio 11 d. Sprendime *Kofisa Italia* (C-1/99, EU:C:2001:10) ir 2001 m. sausio 11 d. Sprendime *Siples* (C-226/99, EU:C:2001:14).

⁶² Žr. 1997 m. sausio 29 d. Teisingumo Teismo nutartį *Antonissen / Taryba ir Komisija* (C-393/96 P(R), EU:C:1997:42, 36 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2007 m. kovo 13 d. Sprendimą *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, 40 ir 41 punktai); taip pat 2013 m. spalio 3 d. Sprendimą *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 103 ir 104 punktai).

192. Iš Direktyvos 2013/33 7 straipsnio darytina išvada, kad tarptautinės apsaugos prašytojai gali laisvai judėti priimančiosios valstybės narės teritorijoje arba zonoje, kurią ši valstybė narė jiems yra nustačiusi, ir ji gali nuspręsti dėl šių prašytojų gyvenamosios vietos minėtos nuostatos 2 ir 3 dalyje nustatytais sąlygomis. Nemanau, kad iš šios nuostatos turinio matyti, kad prieglobsčio prašytojas turi teisę į jo gyvenamosios vietos nustatymą, kurios pažeidimu galėtų būti remiamasi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme ir dėl kurios būtų galima imtis laikinųjų apsaugos priemonių, siekiant užtikrinti būsimo teismo sprendimo veiksmingumą.

193. Taigi, atsižvelgiant į teisę būti nedelsiant paleistam į laisvę, kyla klausimas, ar nacionalinio teismo teisė taikyti laikinąsias apsaugos priemones yra būtina, kad būtų užtikrintas galutinio sprendimo dėl pagrindinės bylos pareiškėjų neteisėto sulaikymo fakto visiškas veiksmingumas⁶³.

194. Siekiant atsakyti į šį klausimą, pagal jurisprudencijos reikalavimus⁶⁴ reikia nustatyti, ar pagal nacionalinės teisės sistemos struktūrą nėra jokių teisių gynimo priemonių, kurios leistų bent netiesiogiai užtikrinti iš Sąjungos teisės kylančių teisės subjektų teisių laikymąsi.

195. Šiuo klausimu pažymėtina, kad per teismo posėdį ir pagrindinės bylos pareiškėjai, ir Vengrijos vyriausybė patvirtino, kad Vengrijos teisės sistemoje yra vadinamoji „nedelsiamos teisinės gynybės“ teisių gynimo priemonė. Tai yra išimtinėmis aplinkybėmis taikoma priemonė, numatyta administracinio proceso kodekse, pagal kurią, kaip teigia Vengrijos vyriausybė, tarptautinės apsaugos prašytojams leidžiama kreiptis į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi teisimą arba kitą nacionalinį teisimą ir prašyti „iš karto laikinai“ sustabdyti sprendimą, kuriuo jiems kaip privaloma gyvenamoji vieta buvo nustatyta Roskės tranzito zona. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar tokia teisių gynimo priemonė gali būti užtikrinamas pagrindinės bylos pareiškėjų teisės būti nedelsiant paleistiems, jeigu jie yra neteisėtai sulaikyti, paisymas. Tokiomis aplinkybėmis minėtam teismui reikės atsižvelgti į tokios nedelsiamos teisinės gynybės suteikimo sąlygas, be kita ko, pagrindinės bylos pareiškėjų per teismo posėdį pažymėtą aplinkybę, kad tokia gynība gali būti suteikta tik esant „akivaizdžiai grėsmei“.

196. Atsižvelgdamas į šiuos samprotavimus, siūlau Teisingumo Teismui atsakyti taip, kad jeigu nacionalinėje teisėje nenumatyta teisių gynimo priemonė, kuria būtų užtikrinamas tarptautinės apsaugos prašytojų teisės į nedelsiamą paleidimą paisymas, jeigu jų sulaikymą teismas pripažino neteisėtu, Chartijos 47 straipsnis, siejamas su ESS 19 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, turi būti aiškinamas taip, kad nacionalinis teismas turi turėti galimybę taikyti laikinąsias apsaugos priemones, kuriomis kompetentinga nacionalinė institucija būtų įpareigota paleisti tarptautinės apsaugos prašytojus į laisvę. Vis dėlto tarptautinės apsaugos prašytojų teisė į tai, kad galima jų gyvenamoji vieta būtų nustatyta už neteisėto sulaikymo vietos ribų, Sąjungos teisėje nenumatyta, todėl dėl jos tokios priemonės negali būti taikomos.

V. Išvada

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

1. 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse 13 straipsnis, siejamas su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, turi būti

⁶³ Bet koks vertinimas, susijęs su galimai „aiškiu“ sulaikymo neteisėtumu, nurodomu šiame prejudiciniame klausime, šiame kontekste man neatrodo reikšmingas.

⁶⁴ 2007 m. kovo 13 d. Sprendimas *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, 41 punktas) ir 2013 m. spalio 3 d. Sprendimas *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 104 punktas).

aiškinamas taip, kad pagal jį valstybėms narėms nustatyta pareiga numatyti teisių gynimo priemonę dėl akto, pakeičiančio sprendime grąžinti nurodytą paskirties šalį, kuria būtų galima pasinaudoti bent teisminėje instancijoje, jeigu administracinė institucija arba kompetentinga įstaiga, kuriai pavesta nagrinėti tokią priemonę, nėra sudaryta iš nešališkų narių, kuriems taikomos nepriklausomumo garantijos. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pagal savo kompetenciją įgaliotas taikyti Sąjungos teisės nuostatas ir užtikrinti visišką jų veiksmingumą, nagrinėdamas pagrindinės bylos pareiškėjų paduotą skundą turi patikrinti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjami nacionalinės teisės aktai gali būti aiškinami laikantis šių Sąjungos teisės reikalavimų, arba atsisakyti taikyti bet kurią tokių teisės aktų nuostatą, kuri prieštarautų Direktyvos 2008/115 rezultatui.

2. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 33 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad juo draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos tarptautinės apsaugos prašymą leidžiama atmesti kaip nepriimtina, motyvuojant tuo, kad prašytojas atvyko į nagrinėjamos valstybės narės teritoriją per valstybę, kurioje jam negrėsė persekiojimas ar pavojus patirti didelę žalą arba kurioje užtikrinama tinkamo lygio apsauga.
3. Direktyvos 2013/32 38 straipsnio 4 dalis ir 6 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad tokiu atveju, kai tarptautinės apsaugos prašymas atmetamas remiantis nepriimtimumo pagrindu, susijusiu su „saugia tranzito šalimi“ ir tuo, kad pastaroji šalis atsisako leisti prašytojams atvykti į savo teritoriją, kompetentinga nacionalinė institucija, neatsižvelgdama į šio pagrindo neteisėtumą ir dėl to kylančius padarinius, turi savo iniciatyva atnaujinti prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūrą ir šiomis aplinkybėmis gali taikyti vieną iš Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalyje numatytų nepriimtimumo pagrindų. Kalbant apie „pirmosios prieglobsčio šalies“ ir „saugios trečiosios šalies“ pagrindus, atitinkamai numatytus Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies b punkte ir 33 straipsnio 2 dalies c punkte, pažymėtina, kad patvirtintos readmisijos buvimas yra viena iš kumuliacinių pirmuoju pagrindu paremto sprendimo priėmimo sąlygų, o priėmimas arba pakartotinis priėmimas turi būti tikrinamas tik kai yra vykdomas antruoju pagrindu paremtas sprendimas.
4. Direktyvos 2013/32 26 ir 43 straipsniai, taip pat 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, 8 ir 9 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jais draudžiami tokie nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos kompetentingai nacionalinei institucijai pasienyje arba tranzito zonoje leidžiama priimti sprendimą dėl tarptautinės apsaugos prašymo nepriimtimumo arba esmės tokiais atvejais, kurie neišvaidyti Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalyje, viršijant keturių savaičių terminą ir nesuteikiant prašytojams teisės atvykti į šalies teritoriją, o tai kartu su apgyvendinimo sąlygomis tranzito zonoje, rodančiomis izoliavimą ir pareiškėjų negalėjimą laisva valia palikti šios zonos, rodo faktinę sulaikymo situaciją. Toks sulaikymas turi būti pripažintas neteisėtu, nes buvo taikytas nepriėmus sprendimo dėl sulaikymo, kuriame nurodyti jo faktiniai ir teisiniai pagrindai, prieš tai individualiai išnagrinėjus galimybę taikyti alternatyvius sprendimus ir prašytojams suprantama kalba arba kalba, kurią, kaip pagrįstai manoma, jie supranta, pateikus informaciją, pirma, apie sulaikymo priežastis ir sprendimo dėl sulaikymo apskundimo procedūras, numatytas nacionalinėje teisėje, ir apie galimybę prašyti nemokamos teisinės pagalbos bei atstovavimo ir, antra, paaiškinant sulaikymo centre taikomas taisykles ir nurodant prašytojų teises ir pareigas.
5. Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis, siejamas su ESS 19 straipsnio 1 dalies antru sakiniu, turi būti aiškinamas taip, kad jeigu atlikus teisminę kontrolę konstatuojama, kad tarptautinės apsaugos prašytojų sulaikymas yra neteisėtas ir nacionalinėje teisėje nenumatyta teisių gynimo priemonė, kuria būtų siekiama užtikrinti iš Direktyvos 2013/33 9 straipsnio 3 dalies antros pastraipos kylančios jų teisės būti nedelsiant paleistiems laikymąsi, nacionalinis teismas turi galėti taikyti laikinąsias apsaugos priemones, kuriomis kompetentinga nacionalinė institucija būtų įpareigojama

paleisti prašytojus į laisvę. Vis dėlto tarptautinės apsaugos prašytojų teisė į tai, kad jų gyvenamoji vieta būtų nustatyta už neteisėto sulaikymo vietos ribų, Sąjungos teisėje nenumatyta, todėl dėl jos tokios apsaugos priemonės negali būti taikomos.