Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA PRĪTA PIKAMĒES [*PRIIT PIKAMÄE*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2020. gada 25. jūnijā [1]

Lieta C-808/18

Eiropas Komisija
pret

Ungāriju

Valsts pienākumu neizpilde – Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa – Direktīva 2013/32/ES – Valsts procedūra starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanai – 6. pants – Efektīva piekļuve – 43. pants – Procesuālās garantijas – 46. panta 5. un 6. punkts – Apturošas iedarbības neesamība tādām pārsūdzībām, kas iesniegtas par administratīviem lēmumiem, ar kuriem tiek atteikts piešķirt bēgļa statusu – Direktīva 2013/33/ES – 2. panta h) punkts – Obligāta ievietošana tranzīta zonās – Jēdziens "aizturēšana" – Direktīva 2008/115/EK – 5. pants, 6. panta 1. punkts, 12. panta 1. punkts un 13. panta 1. punkts – To trešo valstu valstspiederīgo atgriešana, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi

Satura rādītājs

I. Atbilstošās tiesību normas 3

A. Savienības tiesības 3

1. Direktīva 2008/115 3

2. Direktīva 2013/32 4

3. Direktīva 2013/33 6

B. Ungārijas tiesības 7

1. Likums par patvēruma tiesībām 7

2. Valsts robežas likums 9

II. Pirmstiesas procedūra 10

III. Vērtējums 12

1 Oriģinālvaloda – franču.

A. Par efektīvas piekļuves patvēruma procedūrai neesamību 12

1. Lietas dalībnieku argumenti 12

2. Vērtējums 14

a) Par iebilduma pamatā esošā pienākuma precīzu identificēšanu 14

b) Piemērošana konkrētajā lietā 15

B. Par starptautiskās aizsardzības pieteikumiem piemērojamo procesuālo tiesību normu pārkāpumu 19

1. Lietas dalībnieku argumenti 19

2. Vērtējums 20

a) Par Direktīvas 2013/32 43. panta piemērojamību 20

b) Par Direktīvas 2013/32 43. pantā ietverto garantiju neievērošanu 21

c) Par LESD 72. pantu 23

C. Par patvēruma meklētāju vispārēju aizturēšanu un attiecīgo procesuālo garantiju neievērošanu .. 24

1. Lietas dalībnieku argumenti 24

2. Vērtējums 27

a) Par aizturēšanas pastāvēšanu 27

b) Par aizturēšanas likumību 30

D. Par Direktīvā 2008/115 noteikto procedūru neievērošanu 31

1. Lietas dalībnieku argumenti 31

2. Vērtējums 32

a) Par Direktīvas 2008/115 piemērojamību 33

b) Par LESD 72. pantu 34

E. Par pārsūdzību, kas celtas par lēmumiem, ar kuriem ir noraidīts patvēruma pieteikums, efektivitātes neesamību 35

1. Lietas dalībnieku argumenti 35

2. Vērtējums 37

IV. Tiesāšanās izdevumi 40

V. Secinājumi 41

1. Šajā lietā Eiropas Komisija saskaņā ar LESD 258. panta otro daļu vērsās Tiesā ar prasību, lai tiktu konstatēts, ka Ungārija nav izpildījusi pienākumus, kas tai noteikti ar atsevišķām Direktīvas 2013/32/ES[2], Direktīvas 2013/33/ES[3] un Direktīvas 2008/115/EK[4] tiesību normām.

2. Šai prasībai ir ārkārtīgi plašs tvērums, un ar to tiek apšaubīts, ka ar Savienības tiesībām ir saderīga ievērojama daļa Ungārijas tiesiskā regulējuma, ar kuru ir reglamentētas patvēruma pieteikumu izskatīšanas procedūras un procedūras, kuru mērķis ir īstenot to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kuri nelikumīgi uzturas valsts teritorijā. Ar to izvirzītajiem juridiskajiem problēmjautājumiem ir nozīme, it īpaši attiecībā uz jautājumu par to, vai situācija, kādā atrodas patvēruma meklētāji, kuri ir izmitināti tranzīta zonās pie Serbijas un Ungārijas robežas, ir jākvalificē kā "aizturēšana" Direktīvas 2013/33 izpratnē.

3. Pasludināmā sprieduma sensitīvo raksturu uzsver tas, ka Tiesas sniegtā interpretācija pašreizējā situācijā, kad citas dalībvalstis nosaka stingrākus valsts tiesību aktus šajā jomā, varētu izraisīt sekas, kas ievērojami pārsniedz šo lietu.

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

1. Direktīva 2008/115

4. Direktīvas 2008/115 2. panta 2. punktā ir noteikts:

"Dalībvalstis var pieņemt lēmumu nepiemērot šo direktīvu attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem:

a) uz kuriem attiecas ieceļošanas atteikums saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 13. pantu vai kurus kompetentās iestādes ir aizturējušas vai notvērušas saistībā ar nelikumīgu dalībvalsts ārējās (zemes, jūras vai gaisa) robežas šķērsošanu un kuri vēlāk nav ieguvuši atļauju vai tiesības palikt attiecīgajā dalībvalstī;

[..]."

5. Šīs direktīvas 6. panta 1. punktā ir paredzēts:

"Neskarot šā panta 2. līdz 5. punktā minētos izņēmumus, dalībvalstis pieņem atgriešanas lēmumu par ikvienu trešās valsts valstspiederīgo, kurš nelikumīgi uzturas to teritorijā."

6. Šīs direktīvas 12. panta 1. punktā ir noteikts:

"Atgriešanas lēmumus un – ja tos pieņem – lēmumus par ieceļošanas aizliegumu un lēmumus par izraidīšanu noformē rakstiski un tajos norāda faktiskos un juridiskos iemeslus, kā arī informāciju par pieejamiem tiesiskās aizsardzības līdzekļiem."

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

3 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2013. gada 26. jūnijs), ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai (OV 2013, L 180, 96. lpp.).

4 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2008. gada 16. decembris) par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi (OV 2008, L 348, 98. lpp.).

7. Saskaņā ar Direktīvas 2008/115 13. panta 1. punktu:

"Attiecīgajam trešās valsts valstspiederīgajam nodrošina efektīvus līdzekļus, lai pārsūdzētu vai lūgtu pārskatīt ar atgriešanu saistītos lēmumus, kas minēti 12. panta 1. punktā, kompetentā tiesā vai administratīvā iestādē, vai kompetentā struktūrā, kuras locekļi ir objektīvi un kuru neatkarība ir garantēta."

2. Direktīva 2013/32

8. Direktīvas 2013/32 3. pantā ir noteikts:

"1. Šo direktīvu piemēro visiem starptautiskās aizsardzības pieteikumiem, kas sagatavoti teritorijā, tostarp pie dalībvalsts robežas, teritoriālajos ūdeņos vai tranzīta zonās, kā arī starptautiskās aizsardzības atņemšanai.

[..]"

9. Šīs direktīvas 6. pantā ir noteikts:

"1. Ja persona starptautiskās aizsardzības pieteikumu iesniedz [sagatavo] iestādei, kas saskaņā ar valsts tiesību aktiem ir kompetenta reģistrēt šādu pieteikumu, tad reģistrācija jāveic ne vēlāk kā triju darbadienu laikā pēc pieteikuma sagatavošanas.

Ja starptautiskās aizsardzības pieteikumu sagatavo citām iestādēm, kas var pieņemt šādus pieteikumus, bet saskaņā ar valsts tiesību aktiem nav kompetentas tos reģistrēt, tad dalībvalstis nodrošina, lai reģistrācija tiktu veikta ne vēlāk kā sešu darbadienu laikā pēc pieteikuma sagatavošanas.

[..]

2. Dalībvalstis nodrošina, lai personai, kura sagatavojusi starptautiskās aizsardzības pieteikumu, būtu reāla iespēja to iesniegt iespējami īsā laikā. Ja pieteikuma iesniedzējs neiesniedz savu pieteikumu, dalībvalstis var attiecīgi piemērot 28. pantu.

3. Neskarot 2. punktu, dalībvalstis var prasīt, lai starptautiskās aizsardzības pieteikumi tiktu iesniegti personiski un/vai tam paredzētā vietā.

[..]

5. Ja tas, ka starptautiskās aizsardzības pieteikumus vienlaikus iesniedz liels skaits trešās valsts valstspiederīgo vai bezvalstnieku, praksē ļoti apgrūtina 1. punktā noteiktā termiņa ievērošanu, dalībvalstis var paredzēt minētā termiņa pagarināšanu līdz 10 darbdienām."

10. Šīs direktīvas 24. panta 3. punktā ir noteikts:

"Dalībvalstis nodrošina, ka, ja pieteikuma iesniedzēji ir atzīti par pieteikuma iesniedzējiem, kam vajadzīgas īpašas procesuālās garantijas, viņi saņem pienācīgu atbalstu, lai visas patvēruma procedūras laikā viņi varētu izmantot tiesības un pildīt pienākumus, kas paredzēti šajā direktīvā.

Ja šādu pienācīgu atbalstu nevar sniegt saistībā ar 31. panta 8. punktā un 43. pantā minētajām procedūrām, jo īpaši tad, ja dalībvalstis uzskata, ka pieteikuma iesniedzējam spīdzināšanas, izvarošanas vai cita veida nopietnas psiholoģiskas, fiziskas vai seksuālas vardarbības dēļ ir vajadzīgas īpašas procesuālās garantijas, dalībvalstis nepiemēro vai pārtrauc piemērot 31. panta 8. punktu un 43. pantu. Ja pieteikuma iesniedzējiem, uz kuriem saskaņā ar šo daļu nevar attiecināt 31. panta 8. punktu un 43. pantu, dalībvalstis piemēro 46. panta 6. punktu, tās nodrošina vismaz 46. panta 7. punktā paredzētās garantijas."

11. Šīs pašas direktīvas 26. panta 1. punktā ir noteikts:

"Dalībvalstis neaiztur personu tikai tāpēc, ka viņa ir pieteikuma iesniedzējs. Aizturēšanas pamatojums un nosacījumi, un aizturētajiem pieteikuma iesniedzējiem pieejamās garantijas ir saskaņā ar Direktīvu 2013/33/ES."

12. Direktīvas 2013/32 43. pantā "Robežprocedūras" ir noteikts:

"1. Dalībvalstis var nodrošināt procedūras saskaņā ar pamatprincipiem un garantijām, kas minētas II nodaļā, lai pieņemtu lēmumu pie dalībvalsts robežas vai tranzīta zonā par:

a) to pieteikumu pieņemamību saskaņā ar 33. pantu, kas sagatavoti šādās vietās; un/vai

b) pieteikumu būtību, ja tiek piemērota 31. panta 8. punktā minētā procedūra.

2. Dalībvalstis nodrošina, ka lēmums saistībā ar 1. punktā paredzētajām procedūrām tiek pieņemts saprātīgā laikā. Ja lēmums nav pieņemts četrās nedēļās, pieteikuma iesniedzējam tiek atļauts ieceļot dalībvalsts teritorijā, lai viņa pieteikums tiktu izskatīts saskaņā ar citiem šīs direktīvas noteikumiem.

3. Ja ierodas liels skaits trešās valsts valstspiederīgo vai bezvalstnieku, kas iesniedz starptautiskās aizsardzības pieteikumus pie robežas vai tranzīta zonā, un tas 1. punkta noteikumu piemērošanu praksē padara neiespējamu, minētās procedūras var arī tikt piemērotas, ja un kamēr šie trešās valsts valstspiederīgie vai bezvalstnieki ir izmitināti vietās, kas atrodas netālu no robežas vai tranzīta zonas."

13. Šīs direktīvas 46. pantā ir paredzēts:

"[..]

5. Neskarot 6. punktu, dalībvalstis ļauj pieteikuma iesniedzējiem palikt teritorijā līdz termiņam, kurā beidzas viņu iespēja izmantot tiesības uz efektīvu tiesisko aizsardzību, un, ja šādas tiesības ir izmantotas noteiktajā termiņā – līdz tiesiskās aizsardzības iznākumam.

6. Ja ir pieņemts lēmums:

a) uzskatīt pieteikumu par acīmredzami nepamatotu saskaņā ar 32. panta 2. punktu vai nepamatotu pēc izvērtēšanas saskaņā ar 31. panta 8. punktu, izņemot gadījumus, kad šie lēmumi ir balstīti uz 31. panta 8. punkta h) apakšpunktā minētajiem apstākļiem;

b) uzskatīt pieteikumu par nepieņemamu saskaņā ar 33. panta 2. punkta a), b) vai d) apakšpunktu;

c) noraidīt pieteikuma iesniedzēja lietas izskatīšanas atsākšanu pēc tam, kad tā bijusi pārtraukta saskaņā ar 28. pantu; vai

d) pieteikumu neizvērtēt vai neizvērtēt pilnīgi saskaņā ar 39. pantu,

tiesai pēc pieteikuma iesniedzēja pieprasījuma vai *ex officio* ir tiesības lemt, vai pieteikuma iesniedzējs var palikt dalībvalsts teritorijā, ja šāda lēmuma rezultātā tiek izbeigtas pieteikuma iesniedzēja tiesības palikt dalībvalstī un ja šādos gadījumos tiesības palikt dalībvalstī līdz tiesiskās aizsardzības iznākumam nav paredzētas valsts tiesību aktos.

[..]

8. Dalībvalstis ļauj pieteikuma iesniedzējam palikt to teritorijā līdz 6. un 7. punktā paredzētās procedūras iznākumam, lai izlemtu, vai pieteikuma iesniedzējs var vai nevar palikt to teritorijā.

[..]"

3. Direktīva 2013/33

14. Saskaņā ar Direktīvas 2013/33 8. pantu:

"1. Dalībvalstis personu neaiztur tikai tā iemesla dēļ, ka tā ir pieteikuma iesniedzējs saskaņā ar [Direktīvu 2013/32].

2. Vajadzības gadījumā un pamatojoties uz katras lietas individuālu izvērtējumu, dalībvalstis var pieteikuma iesniedzēju aizturēt, ja citus, mazāk ierobežojošus alternatīvus līdzekļus nav iespējams efektīvi piemērot.

3. Pieteikuma iesniedzēju var aizturēt tikai:

a) lai noteiktu vai pārbaudītu viņa identitāti vai valstspiederību;

b) lai noteiktu tos elementus, kuri ir pamatā viņa starptautiskās aizsardzības pieteikumam, kurus nevarētu iegūt neaizturot, jo īpaši, ja pastāv pieteikuma iesniedzēja bēgšanas iespējamība;

c) lai procedūras sakarā izlemtu par pieteikuma iesniedzēja tiesībām ieceļot valsts teritorijā;

d) ja viņš ir aizturēts saskaņā ar atgriešanas procedūru atbilstīgi [Direktīvai 2008/115], lai sagatavotu atgriešanu un/vai īstenotu izraidīšanas procesu, un ja attiecīgā dalībvalsts var ar objektīviem kritērijiem pamatot – tostarp to, ka viņam jau bija iespēja piekļūt patvēruma procedūrai –, ka ir pamatoti iemesli uzskatīt, ka viņš sagatavojis starptautiskās aizsardzības pieteikumu tikai, lai aizkavētu vai traucētu atgriešanas lēmuma izpildi;

e) ja tas nepieciešams valsts drošībai vai sabiedriskajai kārtībai;

f) saskaņā ar 28. pantu Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) Nr. 604/2013 (2013. gada 26. jūnijs), ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts valstspiederīgā vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm.

Aizturēšanas pamatus nosaka valsts tiesību aktos.

[..]"

15. Šīs direktīvas 9. pantā ir noteikts:

"[..]

2. Pieteikuma iesniedzēju aizturēšanas rīkojumu izdod rakstiski tiesu vai administratīvās iestādes. Aizturēšanas rīkojumā norāda faktiskos un juridiskos iemeslus, kas ir tā pamatā.

3. Ja aizturēšanas rīkojumu izdod administratīvās iestādes, dalībvalstis nodrošina aizturēšanas likumības ātru juridisku pārskatīšanu, to veicot *ex officio* un/vai pēc pieteikuma iesniedzēja pieprasījuma. Ja šādu aizturēšanas likumības pārskatīšanu veic *ex officio*, lēmumu pieņem pēc iespējas drīzāk kopš aizturēšanas. Ja pārskatīšanu veic pēc pieteikuma iesniedzēja pieprasījuma, par to nolemj pēc iespējas drīzāk kopš attiecīgās procedūras sākuma. Dalībvalstis valsts tiesību aktos attiecīgi nosaka laikposmu, kurā ir jāveic *ex officio* juridiskā pārskatīšana un/vai juridiskā pārskatīšana pēc pieteikuma iesniedzēja pieprasījuma.

Ja juridiskās pārskatīšanas rezultātā tiek konstatēts, ka aizturēšana ir nelikumīga, attiecīgo pieteikuma iesniedzēju nekavējoties atbrīvo.

[..]"

16. Minētās direktīvas 11. panta 2. punktā ir paredzēts:

"Nepilngadīgo aizturēšanu izmanto tikai kā pēdējo līdzekli un pēc tam, kad ir noskaidrots, ka citus, mazākus piespiedu līdzekļus nav iespējams efektīvi piemērot. Šāda aizturēšana notiek uz visīsāko laiku, un ir jāveic visi pasākumi, lai aizturētos nepilngadīgos atbrīvotu un izvietotu nepilngadīgiem piemērotās izmitināšanas vietās.

[..]"

B. Ungārijas tiesības

1. Likums par patvēruma tiesībām

17. *A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (2007. gada Likuma Nr. LXXX par patvēruma tiesībām, turpmāk tekstā – "Likums par patvēruma tiesībām") 71./A pantā ir paredzēts:

"1. Ja ārvalsts valstspiederīgais iesniedz pieteikumu tranzīta zonā:

a) pirms ieceļošanas Ungārijas teritorijā; vai

b) pēc tam, kad, būdams apturēts [astoņus kilometrus] platā joslā, skaitot no Ungārijas teritorijas ārējās robežas līnijas, kā noteikts Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) 2016/399 (2016. gada 9. marts) par Savienības Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) [5], 2. panta 2. punktā, vai no robežas demarkācijas zīmēm, viņš ir pavadīts līdz tās būves vārtiem, kas kalpo kārtības uzturēšanai pie robežas un kas ir paredzēta likumā par valsts robežu;

ir jāpiemēro šīs nodaļas normas ar šajā pantā paredzētajām atkāpēm.

[..]

4. Ja kopš pieteikuma iesniegšanas ir pagājušas četras nedēļas, ārvalstnieku policijas jomā kompetentā iestāde atļauj ieceļošanu saskaņā ar piemērojamo tiesību normu.

5 OV 2016, L 77, 1. lpp. (turpmāk tekstā – "Šengenas Robežu kodekss").

5. Ja pieteikums nav nepieņemams, ārvalstnieku policijas jomā kompetentā iestāde atļauj ieceļošanu saskaņā ar piemērojamo tiesību normu.

6. Ja pieteikuma iesniedzējam ir atļauts ieceļot Ungārijas teritorijā, patvēruma jomā kompetentā iestāde veic procedūru saskaņā ar vispārīgajiem noteikumiem.

7. Robežprocedūras noteikumi neattiecas uz mazāk aizsargātām personām."

18. Likuma par patvēruma tiesībām 31./A panta 1. punktā vārds vārdā ir pārņemti aizturēšanas pamati, kas ir paredzēti Direktīvas 2013/33 8. panta 3. punktā. Šī paša likuma 31./A panta 2. punktā ir noteikts, ka "patvēruma meklētāju aizturēšanu var uzdot pēc katras lietas individuāla izvērtējuma un tikai tad, ja sasniedzamo mērķi nevar sasniegt, piemērojot pasākumu, ar kuru tiek nodrošināts, ka attiecīgā persona paliek sasniedzama", un saskaņā ar 31./A panta 5. punktu: "Patvēruma meklētāju aizturēšana tiek uzdota ar lēmumu, kas kļūst izpildāms līdz ar tā paziņošanas brīdi."

19. Šī likuma 31./B pantā ir noteikts:

"1. Nevar izdot rīkojumu par aizturēšanu tikai ar tādu pamatojumu vien, ka ir iesniegts patvēruma pieteikums.

2. Nevar izdot rīkojumu par nepavadīta nepilngadīga patvēruma meklētāja aizturēšanu.

3. Rīkojumu par aizturēšanu attiecībā uz ģimenēm ar nepilngadīgiem bērniem var izdot tikai kā galēja risinājuma pasākumu, ņemot vērā galvenokārt bērnu intereses.

[..]"

20. Saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./H pantu:

"Krīzes situācijā, ko radījusi masveida imigrācija, ir jāpiemēro I līdz IV nodaļas un V/A līdz VIII nodaļas tiesību normas, ievērojot 80./I –80./K pantā paredzētās atkāpes."

21. Ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./I panta i) punktu tiek izslēgta šī paša likuma 30. panta un 31. panta [a) punkta], kā arī 71./A līdz 72. panta [i) punkta] piemērošana.

22. Saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./J pantu:

"1. Patvēruma pieteikums ir jāiesniedz personiski kompetentajā iestādē un tikai tranzīta zonā, izņemot, ja:

a) uz patvēruma meklētāju attiecas piespiedu pasākums, pasākums vai piespriests sods, kas ierobežo individuālo brīvību;

b) uz patvēruma meklētāju attiecas aizturēšanas pasākums, ko veikt uzdevusi patvēruma jomā kompetentā iestāde;

c) patvēruma meklētājs uzturas Ungārijas teritorijā likumīgi un nelūdz izmitināšanu uzņemšanas centrā.

2. Patvēruma meklētājam piemēro patvēruma procedūru no brīža, kad viņš ir iesniedzis starptautiskās aizsardzības pieteikumu kompetentajā iestādē, līdz brīdim, kad tiek paziņots procedūras rezultātā pieņemtais lēmums, kad tas vairs nav pārsūdzams.

[..]

4. Procedūras laikā patvēruma meklētājiem, kas uzturas tranzīta zonā, nav 5. panta 1. punkta a) un c) apakšpunktā paredzēto tiesību.

5. Patvēruma jomā kompetentā iestāde patvēruma meklētājam nosaka tranzīta zonu kā viņa uzturēšanās vietu līdz brīdim, kad pārsūtīšanas rīkojums saskaņā ar Dublinas regulu vai lēmums, kas vairs nav pārsūdzams, ir kļuvis izpildāms. Patvēruma meklētājs var pamest tranzīta zonu, izejot pa izejas vārtiem.

6. Ja patvēruma meklētājs ir nepilngadīgais bez pavadības, kas ir jaunāks par 14 gadiem, patvēruma jomā kompetentā iestāde pēc nepilngadīgā ieceļošanas valstī īsteno patvēruma procedūru saskaņā ar vispārīgajiem noteikumiem. Tā viņam nekavējoties atrod pagaidu mitekli un vienlaikus lūdz aizbildnības jautājumos kompetento iestādi iecelt aizbildni, kura uzdevums ir aizsargāt un pārstāvēt nepilngadīgo. Aizbildnis ir jāieceļ astoņu dienu laikā pēc patvēruma jomā kompetentās iestādes lūguma saņemšanas. Aizbildnības jautājumos kompetentā iestāde nekavējoties paziņo ieceltā aizbildņa vārdu nepilngadīgajam bez pavadības un patvēruma jomā kompetentajai iestādei."

23. Šī likuma 80./K pantā ir paredzēts:

"[..]

2. Patvēruma jomā kompetentā iestāde pieņem lēmumu, pamatojoties uz tās rīcībā esošo informāciju, vai izbeidz procedūru, ja patvēruma meklētājs:

[..]

d) pamet tranzīta zonu.

[..]

4. Lēmumu par procedūras izbeigšanu, piemērojot 2. punktu, nevar apstrīdēt administratīvā tiesvedībā.

[..]"

2. Valsts robežas likums

24. *Államhatárról szóló, 2007. évi LXXXIX. törvény* (2007. gada Likums Nr. LXXXIX par valsts robežu, turpmāk tekstā – "Valsts robežas likums") 15./A pantā ir noteikts:

"1. Tranzīta zonu var izveidot 5. panta 1. punktā minētajā zonā kā pagaidu uzturēšanās vietu personām, kas lūdz piešķirt patvērumu vai alternatīvo aizsardzību (turpmāk tekstā – "patvēruma meklētājs"), un tā kalpo par vietu, kur notiek procedūras patvēruma jomā un ārvalstnieku policijas jomā, un tā ir atbilstoši šim nolūkam aprīkota.

2. Patvēruma meklētājs, kas atrodas tranzīta zonā, var ieceļot Ungārijas teritorijā:

a) ja patvēruma jomā kompetentā iestāde pieņem lēmumu par starptautiskās aizsardzības piešķiršanu;

b) ja ir izpildīti nosacījumi patvēruma procedūras veikšanai saskaņā ar vispārīgajiem noteikumiem; vai

c) ja ir jāpiemēro [Likuma par patvēruma tiesībām] 71./A panta 4. un 5. punkta normas.

2.a. Krīzes situācijā, ko izraisījusi masveida imigrācija, patvēruma meklētāja, kurš atrodas tranzīta zonā, ieceļošanu Ungārijas teritorijā var atļaut 2. punkta a) un b) apakšpunktā minētajos gadījumos.

[..]"

II. Pirmstiesas procedūra

25. 2015. gada 11. decembrī Komisija nosūtīja Ungārijai brīdinājuma vēstuli par to, ka šī dalībvalsts ir pārkāpusi Direktīvas 2013/32 46. panta 1., 3., 5. un 6. punktu, lasot tos kopā ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – "Harta") 47. pantu, kā arī Direktīvas 2010/64/ES[6] 3. panta 8. punktu. Tajā Komisija pauda bažas par juridisko prasību iedarbību robežprocedūru gadījumos, par automātiskas apturošas iedarbības neesamību pārsūdzībām, kas celtas par patvēruma jomā pieņemtiem nelabvēlīgiem lēmumiem, par to, ka tiek nodrošināta individuāla intervija, pārbaudot tiesā lēmumus, ar kuriem [starptautiskās aizsardzības] pieteikumi ir noraidīti kā nepieņemami, un lēmumus, kas pieņemti paātrinātā procedūrā, par to tiesnešu autonomu procesuālo kompetenci, kas piedalās tiesā veiktajās pārbaudēs, un, visbeidzot, par Savienības tiesību normu attiecībā uz tiesībām uz mutisko un rakstisko tulkojumu kriminālprocesā neievērošanu.

26. Ungārija uz brīdinājuma vēstuli atbildēja ar vēstuli, kuru Komisija saņēma 2016. gada 12. februārī un kurā šī dalībvalsts apgalvoja, ka atbilstošie Ungārijas tiesību akti ir saderīgi ar Savienības tiesībām.

27. 2017. gada 7. martā Ungārija pieņēma 2017. gada Likumu Nr. XX par grozījumiem Likumā par patvēruma tiesībām. Komisija uzskatīja, ka šis likums rada jaunas bažas, kas papildina tās, kuras tika izklāstītas 2015. gada 11. decembra brīdinājuma vēstulē un kuras attiecas uz šādiem punktiem: trešo valstu valstspiederīgo, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi, izraidīšana, kas ir pretrunā Direktīvā 2008/115 noteiktajām procedūrām, garantijas par efektīvu piekļuvi patvēruma procedūrai neesamība, robežprocedūras ilguma nelikumīga pagarināšana, patvēruma meklētāju vispārēja aizturēšana, paredzēto procesuālo garantiju neievērošana, drošas trešās valsts principa neatbilstoša piemērošana, dienasnaudas neizmaksāšana starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējiem, Savienības noteikumu par tādu izdevumu segšanu, kas ir saistīti ar uzņemšanas nosacījumiem, neievērošana un pārsūdzības par patvēruma pieteikumu noraidošu pirmā līmeņa lēmumu iesniegšanas termiņu samazināšana no astoņām līdz trim dienām.

28. 2017. gada 18. martā Komisija nosūtīja Ungārijai papildu brīdinājuma vēstuli, kurā tai pārmeta, ka tā nav izpildījusi pienākumus, kas tai ir noteikti saskaņā ar Direktīvas 2008/115 5. pantu, 6. panta 1. punktu, 12. panta 1. punktu un 13. panta 1. punktu, Direktīvas 2013/32 3., 6. un 7. pantu, 24. panta 3. punktu, 31. panta 8. punktu, 33., 38. un 43. pantu un 46. panta 1., 3., 5. un 6. punktu, kā arī Direktīvas 2013/33 2., 8., 9. un 11. pantu un 17. panta 2. punktu, lasot tos kopā ar tās pašas direktīvas 2. panta g) punktu un 17. panta 3. un 4. punktu, un, visbeidzot, Hartas 6., 18. un 47. pantu.

29. Ungārija uz papildu brīdinājuma vēstuli atbildēja ar 2017. gada 18. jūlija vēstuli, papildinot savu atbildi 2017. gada 20. oktobrī un 2017. gada 20. novembrī. Apgalvojot, ka tā attiecīgos Ungārijas tiesību aktus uzskata par saderīgiem ar Savienības tiesībām, šī dalībvalsts saskaņoja savus tiesību aktus ar šīm tiesībām atsevišķos konkrētos jautājumos.

30. Līdz ar to 2017. gada 8. decembrī Komisija nosūtīja Ungārijai argumentētu atzinumu, kurš tai tika paziņots tajā pašā dienā un kurā Komisija paziņoja, ka Ungārija:

– pārsūdzības procesā par lēmumu, ar kuru ir noraidīts starptautiskās aizsardzības pieteikums, attiecinot Direktīvas 2013/32 46. panta 3. punktā paredzēto pārbaudi tikai uz juridiska rakstura faktiem un jautājumiem, kas ir izvērtēti lēmuma pieņemšanas ietvaros,

6 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2010. gada 20. oktobris) par tiesībām uz mutisko un rakstisko tulkojumu kriminālprocesā (OV 2010, L 280, 1. lpp.).

– netransponējot valsts tiesībās Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punktu un pieņemot tiesību normas, ar kurām tiek veikta atkāpe no vispārējā noteikuma par automātisku apturošu iedarbību situācijās, uz kurām neattiecas šīs pašas direktīvas 46. panta 6. punkts,

– izraidot otrpus robežas nožogojuma trešo valstu valstspiederīgos, kas nelikumīgi uzturas Ungārijas teritorijā, neievērojot Direktīvas 2008/115 5. pantā, 6. panta 1. punktā, 12. panta 1. punktā un 13. panta 1. punktā noteiktās procedūras un garantijas,

– nosakot, ka patvēruma pieteikums ir jāiesniedz kompetentajai iestādei personiski un tikai tranzīta zonā,

– nosakot, ka visiem patvēruma meklētājiem (izņemot bērnus, kas jaunāki par 14 gadiem) ir jāpiemēro procedūra, kuras rezultātā šiem patvēruma meklētājiem ir jābūt aizturētiem visu patvēruma procedūras laiku tranzīta zonas būvēs, kuras viņi var pamest, dodoties tikai uz Serbiju, un nepapildinot šādu aizturēšanu ar atbilstošām garantijām,

– samazinot no astoņām līdz trim dienām termiņu, kas atvēlēts, lai iesniegtu pārsūdzību par pirmā līmeņa lēmumiem, ar kuriem noraidīts patvēruma pieteikums,

– nav izpildījusi pienākumus, kas tai paredzēti saskaņā ar Direktīvas 2008/115 5. pantu, 6. panta 1. punktu, 12. panta 1. punktu un 13. panta 1. punktu, Direktīvas 2013/32 3. un 6. pantu, 24. panta 3. punktu, 43. pantu un 46. panta 3., 5. un 6. punktu un, visbeidzot, Direktīvas 2013/33 2. panta h) punktu un 8., 9. un 11. pantu, lasot tos kopsakarā ar Hartas 6., 18. un 47. pantu.

31. Ungārija uz argumentēto atzinumu atbildēja 2018. gada 8. februārī. Tā atkārtoti pauda savu viedokli par attiecīgo Ungārijas tiesību normu saderību ar Savienības tiesībām un pamatoja tās, atsaucoties uz krīzes situāciju, ko izraisījusi masveida imigrācija, kā arī uz LESD 72. pantu.

32. Tā kā Ungārijas izvirzītie argumenti Komisiju nepārliecināja, tā 2018. gada 21. decembrī vērsās Tiesā. Ungārija savu iebildumu rakstu iesniedza 2019. gada 11. martā. Lietas dalībnieki iesniedza arī replikas rakstu un atbildes rakstu uz repliku attiecīgi 2019. gada 23. aprīlī un 2019. gada 4. jūnijā.

33. 2020. gada 10. februāra tiesas sēdē Komisija un Ungārija sniedza mutvārdu apsvērumus un atbildēja uz Tiesas jautājumiem.

34. Saskaņā ar Tiesas Reglamenta 61. panta 1. punktu pēc tiesneša referenta lūguma lietas dalībnieki tika aicināti iesniegt to rīcībā esošo statistiku par patvēruma meklētāju vidējo izmitināšanas ilgumu tranzīta zonās, kas atrodas uz Serbijas un Ungārijas robežas, kā arī atsevišķas valsts tiesību normas, kas nebija iekļautas rakstveida apsvērumos. Lietas dalībnieki atbildes iesniedza noteiktajā termiņā. 2020. gada 20. maijā Tiesa šīs atbildes paziņoja lietas dalībniekiem, uzaicinot tos attiecīgā gadījumā sniegt apsvērumus līdz 2020. gada 1. jūnijam. Vienīgi Ungārija atsaucās uz šo uzaicinājumu. Savos apsvērumos Ungārija it īpaši apgalvoja, ka pēc šo tranzīta zonu slēgšanas un tajās uzturošos personu pārvietošanas uz atvērtiem uzņemšanas centriem – ko tā veica, izpildot spriedumu FMS u.c.[7],– Komisijas prasības pieteikumā izklāstītais apstāklis, uz kuru ir balstīts apgalvojums par patvēruma meklētāju vispārēju aizturēšanu to uzturēšanās tranzīta zonā dēļ, vairs nepastāv. Tādējādi šai prasības daļai esot zudis priekšmets.

7 2020. gada 14. maija spriedums (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

III. Vērtējums

35. Sākumā es vienīgi norādīšu, ka Ungārijas izvirzītais nepieņemamības pamats, kas ir balstīts uz nesen notikušo tranzīta zonu slēgšanu, nevar tikt pieņemts, ņemot vērā Tiesas pastāvīgo judikatūru, saskaņā ar kuru Komisijas interese celt prasību sakarā ar pienākumu neizpildi pastāv pat tad, ja pārmestais pārkāpums ir ticis novērsts pēc argumentētajā atzinumā noteiktā termiņa beigām [8]. Šādā gadījumā saglabājas prasības priekšmets, kas var būt tostarp noteikt pamatu dalībvalsts atbildībai par savu pienākumu neizpildi attiecībā uz personām, kurām no tā izriet tiesības [9]. Ņemot to vērā, man šķiet iespējami pāriet pie visas šīs prasības izvērtēšanas pēc būtības.

36. Šīs prasības pamatā būtībā ir pieci iebildumi, kuri ir jāizskata secīgi.

A. Par efektīvas piekļuves patvēruma procedūrai neesamību

1. Lietas dalībnieku argumenti

37. Savā pirmajā iebildumā Komisija uzskata – paredzot, ka patvēruma pieteikums ir jāiesniedz personiski kompetentajā valsts iestādē un tikai tranzīta zonā, kurā ir atļauts iekļūt tikai mazam skaitam personu, Ungārija neievēro pienākumus, kas tai noteikti saskaņā ar Direktīvas 2013/32 3. un 6. pantu.

38. Šajā ziņā Komisija norāda, ka ar 2017. gada Likumu Nr. XX tika grozīts Likums par patvēruma tiesībām, ieviešot atkāpes procedūru krīzes situācijā, ko izraisījusi masveida imigrācija, un ar to kā vispārējs noteikums – ar dažiem retiem izņēmumiem – ir noteikts, ka patvēruma pieteikums ir jāiesniedz personiski un tikai abās tranzīta zonās, kas atrodas uz Serbijas un Ungārijas robežas, proti, Reskes [*Röszke*] un Tompas [*Tompa*] tranzīta zonās.

39. Paudusi savas bažas par dzīves apstākļiem minētajās tranzīta zonās, Komisija uzsver, ka Ungārijas kompetentās iestādes atļauj ieceļot šajās zonās tikai ļoti ierobežotam skaitam personu. Apvienoto Nāciju Organizācijas Augstā komisāra bēgļu jautājumos biroja (*UNHCR*) un Eiropas Padomes ģenerālsekretāra īpašā pārstāvja migrācijas un bēgļu jautājumos ziņojumos ir norādīts, ka maksimālais Ungārijas uzņemto starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju skaits ir pakāpeniski samazinājies līdz brīdim, kad 2018. gada maijā šī valsts bija praktiski slēgusi robežas šiem pieteikuma iesniedzējiem.

40. No šiem ziņojumiem arī izrietot, ka dažas personas atrodas pie tranzīta zonas ieejas – šaurā zemes joslā – un ka uzņemšana [tranzīta] zonā tiek veikta, pamatojoties uz neoficiālu gaidīšanas sarakstu, kuru Ungārijas iestādēm iesniedzot "kopienas vadītāji". Pat ja Ungārija noliedzot, ka tā piedalās šāda gaidīšanas saraksta izstrādē, tā neapstrīdot tā pastāvēšanu. Tā kā minētajā zemes joslā nav nevienas infrastruktūras un uzņemšana tranzīta zonā notiek pakāpeniski, it īpaši kopš 2018. gada janvāra, un pārsvarā – pamatojoties uz minēto gaidīšanas sarakstu, pie tranzīta zonas gaida mazs skaits personu. Minētajos ziņojumos esot arī norādīts, ka personām, kuras vēlas lūgt starptautisko aizsardzību, ir jāgaida vairākus mēnešus, pirms tās var ieceļot tranzīta zonā, un šī gaidīšana var ilgt līdz pat astoņpadsmit mēnešiem.

8 Starp daudziem citiem skat. spriedumu, 2005. gada 14. aprīlis, Komisija/Luksemburga (C-519/03, EU:C:2005:234, 19. punkts).

9 Skat. spriedumu, 2008. gada 10. aprīlis, Komisija/Itālija (C-442/06, EU:C:2008:216, 42. punkts).

41. Komisija norāda, ka no Direktīvas 2013/32 3. un 6. panta izriet, ka dalībvalstīm ir jānodrošina, lai ikviena persona, kas vēlas saņemt starptautisko aizsardzību, varētu iesniegt pieteikumu to teritorijā un pēc ierašanās to teritorijā piekļūt minētās aizsardzības piešķiršanas procedūrai. Šīs direktīvas 6. pantā noteiktais pienākums reģistrēt starptautiskās aizsardzības pieteikumus ne vēlāk kā trīs darbdienu laikā pēc to sagatavošanas attiecas arī uz pieteikumiem, kas iesniegti uz dalībvalsts robežas. Turklāt, ja dalībvalstis varētu atteikties reģistrēt pie to robežas sagatavotos pieteikumus, netiktu ievērota Hartas 18. pantā paredzētā pienākuma piešķirt starptautisko aizsardzību lietderīgā iedarbība.

42. Rezumējot – Komisija apgalvo, ka, atļaujot tikai tranzīta zonā esošajām personām sagatavot starptautiskās aizsardzības pieteikumu un panākt tā reģistrāciju un ārkārtīgi stingri ierobežojot piekļuvi šai zonai, Ungārija nesniedzot iespēju personām, kas atrodas pie Ungārijas robežām, sagatavot pieteikumu un panākt tā reģistrāciju Direktīvā 2013/32 paredzētajā termiņā.

43. Komisija piebilst, ka nevar labticīgi apgalvot, ka starptautiskās aizsardzības pieteikumu Ungārijā vēlas iesniegt nedaudzi, aizbildinoties ar to, ka pie tranzīta zonas gaida tikai daži indivīdi. Ņemot vērā faktu, ka gaidīt iekļūšanu tranzīta zonā ir iespējams tikai šaurajā zemes joslā bez jebkādas infrastruktūras, ka to personu skaits, kurām ir atļauts ieceļot šajā zonā, ir pakāpeniski samazināts līdz vienai personai dienā un ka uzņemšana [šajā zonā] notiek, pamatojoties uz neoficiālu gaidīšanas sarakstu, ir grūti iedomāties, ka pieteikuma iesniedzēji gaida, stāvot rindā ziemas mēnešos bez jumta virs galvas, bez pārtikas un bez mazākās reālās iespējas iekļūt tranzīta zonā.

44. Jebkurā gadījumā Komisija uzskata, ka – pat neatkarīgi no gaidošo personu precīza skaita – sistēma, saskaņā ar kuru tiesības uz reģistrāciju, kas piešķirtas ar Direktīvas 2013/32 6. pantu, ir pakļautas nosacījumam, ka pieteikums ir jāiesniedz konkrētā vietā, savukārt piekļuve šai vietai ir ierobežota jau ilgu laiku, neatbilstot šajā pašā pantā ietvertajam noteikumam, saskaņā ar kuru piekļuve procedūrai ir jānodrošina savlaicīgi.

45. Ungārija apgalvo, ka starptautiskās aizsardzības pieteikumu iesniedzējiem nav tiesību izvēlēties savu patvēruma valsti un ka ir jāņem vērā ne tikai Direktīvas 2013/32 6. panta 1. punkts, bet arī šīs tiesību normas 2. un 3. punkts, no kuriem izrietot, ka Savienības likumdevējs atļauj dalībvalstīm pieprasīt, lai pieteikuma iesniedzējs savu pieteikumu iesniegtu personiski un tam paredzētā vietā. Līdz ar to šai prasībai atbilstot Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punkts, saskaņā ar kuru krīzes situācijā, ko izraisījusi masveida imigrācija[10], patvēruma pieteikums ir jāiesniedz personiski kompetentajai iestādei tranzīta zonā.

46. It īpaši – Komisijas apgalvojums, ka neesot garantiju, ka tranzīta zonā iesniegtos pieteikumus patvēruma jomā kompetentā iestāde reģistrē saskaņā ar Direktīvu 2013/32, esot kļūdains, jo, tiklīdz pieteikums ir iesniegts tranzīta zonā, procedūra tiekot sākta saskaņā ar vispārējiem noteikumiem. Tādējādi ar Likuma par patvēruma tiesībām 32./D pantu esot garantēts, ka pēc pieteikuma iesniegšanas patvēruma jomā kompetentā iestāde sāk procedūru nekavējoties vai vēlākais divdesmit četru stundu laikā saskaņā ar Direktīvas 2013/32 6. panta 1. punktu.

47. Turklāt, lai gan Ungārijas iestādes ir informētas par praksi, saskaņā ar kuru patvēruma meklētāji, kuri Serbijā piekļūst patvēruma procedūrai vai palīdzības saņemšanai, ierodas pie tranzīta zonām, ievērojot secību, ko noteikuši viņi paši, Serbijas iestādes vai atsevišķas organizācijas, Ungārijas iestādēm tomēr neesot nekādas ietekmes uz šādi izveidotu secību, un tās nekādā gadījumā neesot iesaistītas šādu sarakstu izstrādē vai izmantošanā.

10 Savā iebildumu rakstā Ungārija paskaidro, ka krīzes situācija, ko izraisa masveida imigrācija, ir īpaša situācija, kuru var pasludināt, ja ir izpildīti Likuma par patvēruma tiesībām 80./A panta 1. punktā paredzētie nosacījumi, un kuras laikā ir piemērojamas īpašas procesuālās tiesību normas. Tā apgalvo, ka Ungārijas valdība ir pasludinājusi šo situāciju 2015. gada septembrī un pagarinājusi tās iedarbību līdz 2019. gada 7. septembrim.

48. Ungārija uzskata, ka "šaurā zemes josla", uz ko atsaucas Komisija, nekādā ziņā nevarot izskaidrot mazo pieteikumu iesniedzēju skaitu. Tā kā Ungārijas teritorija tranzīta zonas priekšā robežojas ar Serbijas teritoriju, tranzīta zonas priekšā bez problēmām varētu gaidīt ievērojams skaits personu, kas vēlas iesniegt patvēruma pieteikumu. Garas rindas neesamība, uz kuru atsaucas Komisija, drīzāk esot izskaidrojama ar to, ka saistībā ar attiecīgajām personām jau notiek vai jau ir notikusi patvēruma procedūra Serbijā un tās saņemot pēdējās minētās valsts palīdzību.

2. Vērtējums

a) Par iebilduma pamatā esošā pienākuma precīzu identificēšanu

49. Komisija kā pirmā iebilduma juridisko pamatu izvirza Direktīvas 2013/32 3. un 6. panta, tos skatot kopā, interpretāciju. Šīs direktīvas 3. pantā ir paredzēts, ka tās tiesību normas piemēro visiem starptautiskās aizsardzības pieteikumiem, kas sagatavoti dalībvalstu teritorijā, *tostarp pie dalībvalsts robežas*, kas nozīmē, ka minētās direktīvas 6. pants šajā gadījumā ir piemērojams. Ņemot vērā šo pēdējo minēto tiesību normu, ir jāidentificē konkrētais pienākums, kuru Ungārija šajā gadījumā neesot izpildījusi.

50. Direktīvas 2013/32 6. pantā ir definēti dalībvalstu pienākumi starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūras sākotnējā posmā. Saskaņā ar šo pantu dalībvalstīm vispirms trīs vai sešu darbdienu laikā pēc sagatavošanas ir jāreģistrē ikviens starptautiskās aizsardzības pieteikums, ko trešās valsts valstspiederīgais vai bezvalstnieks ir sagatavojis valsts iestādēm; šis termiņš tiek pagarināts līdz desmit dienām, ja to personu, kuras vienlaikus lūdz starptautisko aizsardzību, lielais skaits praksē ļoti apgrūtina noteiktā galvenā termiņa ievērošanu. Turklāt dalībvalstīm ir jānodrošina, lai attiecīgajām personām būtu konkrēta iespēja savu pieteikumu iesniegt pēc iespējas ātrāk.

51. Savā atbildes rakstā Ungārija, šķiet, uzskata, ka pienākums, kura neizpilde tai tiek pārmesta, ir pienākums reģistrēt starptautiskās aizsardzības pieteikumu Direktīvas 2013/32 6. panta 1. punktā paredzētajos termiņos. Tomēr jānorāda, ka, saskaroties ar Ungārijas apgalvojumu, ka Ungārijas iestādes regulāri veic reģistrāciju divdesmit četru stundu laikā pēc pieteikuma sagatavošanas vienā no tranzīta zonām, Komisija savā replikas rakstā precizēja, ka tā pārmet Ungārijai nevis šajā dalībvalstī spēkā esošās starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūras "neatbilstošo raksturu", kas izriet no tā, ka netiek ievēroti starptautiskās aizsardzības pieteikuma reģistrācijai noteiktie termiņi, bet gan faktu, ka Ungārija nenodrošina piekļuvi šai procedūrai "savlaicīgi".

52. Šādi Komisija atsaucas uz pienākumu, kas zināmā mērā ir izpildāms pirms pienākuma reģistrēt starptautiskās aizsardzības pieteikumu termiņos, kas noteikti Direktīvas 2013/32 6. panta 1. punktā, proti, *pienākumu nodrošināt efektīvu piekļuvi starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūrai*, ļaujot ikvienam sagatavot starptautiskās aizsardzības pieteikumu [11]. Lai gan šis pienākums netiek ieviests ar atsevišķu tiesību normu, man šķiet acīmredzams, ka šis pienākums ir nešķirams no prasības nodrošināt lietderīgu iedarbību Direktīvas 2013/32 6. pantam un direktīvai kopumā, ņemot vērā, ka gadījumā, ja attiecīgās dalībvalstis to neievēro, visas tajā atzītās saskaņotās procesuālās tiesību normas būtu vien tukšs teksts.

11 Starptautiskās aizsardzības pieteikuma sagatavošana ir definēta Komisijas Priekšlikumā [Padomes Direktīvai 2005/85/EK (2005. gada 1. decembris) par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu (OV 2005, L 326, 13. lpp.)], proti, priekšlikumā tiesību aktam, kas ir atcelts un aizstāts ar Direktīvu 2013/32, kā "jebkura izpausme vai izteiksme tam, ka [attiecīgā persona] baidās tikt nosūtīta atpakaļ uz savu valsti" (skat. Priekšlikumu Padomes direktīvai par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu (COM(2000) 578 *final* – CNS 2000/0238) (OV 2001, C 62 E, 231. lpp.), komentāri par 4. pantu.

53. Lai panāktu šī pienākuma precīzāku raksturojumu, no Komisijas priekšlikuma Direktīvai 2005/85 [12] var izsecināt galvenos elementus, kuru pamatideja attiecībā uz piekļuvi procedūrai netika mainīta ar Direktīvu 2013/32, jo šajā priekšlikumā potenciālo pieteikuma iesniedzēju atbilstošās tiesības uz piekļuvi procedūrai ir raksturotas šādi: "Patvēruma meklētājiem ir jānodrošina piekļuve patvēruma procedūrai, tiklīdz iespējams. Noteikumiem par patvēruma procedūrām nav nekādas nozīmes, ja personas, kas vēlas iegūt [starptautisko] aizsardzību, nevar efektīvi piekļūt šīs valsts patvēruma procedūrai vai tiek atstātas likteņa varā to teritorijā uz nevajadzīgi ilgu laiku tā iemesla dēļ, ka iestādes šo personu pieteikumiem neatzīst patvēruma pieteikumu statusu [..]." Man šķiet, ka šī rindkopa nozīmē gan to, ka, pirmkārt, dalībvalstīm uzliktais pienākums nav tikai vienkāršs pienākums atturēties no starptautiskās aizsardzības pieteikuma sagatavošanas aizkavēšanas, bet gan *pozitīvs pienākums* to atvieglot, īstenojot proaktīvu attieksmi pret personām, kuras var sagatavot šādu pieteikumu, un, otrkārt, ka [šis pienākums] nav ievērots, ja dalībvalstis tikai *novēloti* atzīst, ka šīs personas ir izrādījušas vai izteikušas bailes no tā, ka tās tiks nosūtītas atpakaļ uz viņu valsti, kas jāuzskata par starptautiskās aizsardzības pieteikuma sagatavošanu.

54. Attiecībā uz pirmo no šiem diviem elementiem man šķiet, ka ar Direktīvu 2013/32 tas ir kodificēts, jo tās 8. panta 1. punktā ir paredzēts, ka dalībvalstīm ir jāsniedz trešās valsts valstspiederīgajiem vai bezvalstniekiem, kas tiek turēti aizturēšanas vietās vai atrodas robežšķērsošanas punktos, informācija par iespēju sagatavot starptautiskās aizsardzības pieteikumu, *ja ir norādes par to, ka viņi varētu vēlēties to sagatavot*. Šajā ziņā ir jānorāda, ka dokumentā "Praktiskā rokasgrāmata. Patvēruma procedūras pieejamība", ko sagatavojis Eiropas Patvēruma atbalsta birojs (*EASO*) un Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra (*Frontex*), ir precizēts, ka "robežsargiem un pirmā kontakta darbiniekiem ir *pienākums aktīvi nodrošināt efektīvu patvēruma procedūras pieejamību*. Viņiem jāidentificē personas, kas, iespējams, vēlas pieteikties starptautiskajai aizsardzībai, jāsniedz informācija par tiesībām pieprasīt patvērumu un jāinformē šīs personas par pieteikuma sagatavošanas kārtību" [13] [14].

55. Attiecībā uz otro elementu ir taisnība, ka Direktīvā 2013/32 dalībvalstīm nav noteikts termiņš šāda pieteikuma pieņemšanai. Taču tādēļ no tā nevar secināt, ka dalībvalstis pēc saviem ieskatiem var potenciālajiem pieteikuma iesniedzējiem noteikt pārmērīgi ilgu gaidīšanas laiku, pirms viņi var sagatavot savu pieteikumu. Šāda interpretācija patiešām laupītu jēgu šo pieteikuma iesniedzēju tiesībām piekļūt starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūrai, kuru mērķis savukārt ir padarīt efektīvas Hartas 18. pantā nostiprinātās patvēruma tiesības. Līdz ar to es tāpat kā Komisija uzskatu, ka dalībvalstu pienākums nodrošināt efektīvu piekļuvi šai procedūrai nozīmē, ka tām ir jāparedz uzņemšanas mehānisms tā, lai personas, kas vēlas saņemt starptautisko aizsardzību, varētu sagatavot savus pieteikumus lietderīgi.

56. Līdz ar to es izvērtēšu, vai Ungārija, ņemot vērā šīs lietas apstākļus, ir izpildījusi pienākumu, kura saturs tikko tika noteikts.

b) Piemērošana konkrētajā lietā

57. Vispirms ir jāprecizē, ka Ungārijai pārmesto pienākumu neizpildi veido divas sastāvdaļas. Pirmā ir Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punktā noteiktais pienākums, saskaņā ar kuru personām, kuras vēlas saņemt starptautisko aizsardzību un kuras Ungārijas teritorijā vēl neuzturas likumīgi, ir jāierodas kādā no tranzīta zonām, lai sāktu patvēruma piešķiršanas procedūru. Otrā ir saistīta ar to, ka piekļuve šīm tranzīta zonām tika būtiski ierobežota laikposmā no migrācijas krīzes sākuma (2015. gada septembra) līdz šim brīdim. Es uzreiz norādu, ka, manuprāt, Komisijas sniegtie pierādījumi ir tādi, kas juridiski pietiekami pierāda šo divu sastāvdaļu pastāvēšanu.

12 Skat. Priekšlikumu Padomes direktīvai par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu (COM(2000) 578 *final* – CNS 2000/0238), komentārs par 4. pantu.

13 Mans izcēlums.

14 *EASO* un *Frontex*, "Praktiskā rokasgrāmata. Patvēruma procedūras pieejamība", 2016. gads, pieejama tīmekļvietnē: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-LV.pdf.pdf, 6. lpp.

58. Attiecībā uz Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punktā noteikto un iepriekš aprakstīto pienākumu Ungārija nav apstrīdējusi, ka atbilstoši tiem izņēmuma noteikumiem, kas piemērojami tādā krīzes situācijā, ko izraisījusi masveida imigrācija, personām, kas vēlas saņemt starptautisko aizsardzību, atbilstoši Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punktam ir jādodas uz Reskes vai Tompas tranzīta zonu, kas atrodas uz Serbijas un Ungārijas robežas, lai sagatavotu savu pieteikumu un tādējādi sāktu starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūru.

59. Attiecībā uz Komisijas apgalvoto tranzīta zonu pieejamības aizvien drastiskāko ierobežojumu ir jānorāda, ka nevienā šīs tiesvedības posmā Ungārija nav apšaubījusi to datu precizitāti, kas izriet no dažādu starptautisko organizāciju sagatavotajiem ziņojumiem, saskaņā ar kuriem:

– 2015. gada septembrī Ungārijas iekšlietu ministrs informēja *UNHCR*, ka maksimālais personu skaits, ko var uzņemt tranzīta zonā, ir 100 personu dienā, pēc tam 2016. gada februārī šis skaits tika samazināts līdz 50 personām un pēc tam 2016. gada martā [15] – līdz 30 personām;

– 2016. gada novembrī tikai desmit personām dienā tika atļauts iekļūt tranzīta zonā, 2017. gadā šis skaits tika samazināts līdz piecām personām – turklāt šis pēdējais minētais skaitlis tika apstiprināts Eiropas Padomes ģenerālsekretāra ziņojumā [16] –, un kopš 2018. gada janvāra šis skaitlis ir tikai viena persona dienā [17];

– 2018. gada maijā tranzīta zonās uzņemto personu skaits bija desmit personas nedēļā;

– ņemot vērā šo tranzīta zonu pieejamības pakāpenisko ierobežošanu, personām, kuras vēlas lūgt starptautisko aizsardzību, ir jāgaida vairākus mēnešus, pirms tās tiek uzņemtas tranzīta zonās, un šī gaidīšana var ilgt no vienpadsmit līdz astoņpadsmit mēnešiem [18].

60. Turklāt Ungārija skaidri atzīst, ka uzņemšana tranzīta zonā notiek, pamatojoties uz neoficiālu gaidīšanas sarakstu, ko Ungārijas iestādēm iesniedz "kopienas vadītāji" [19]. Tā absolūti neapstrīd šī saraksta pastāvēšanu, bet tikai apgalvo, ka nepiedalās šī saraksta izstrādē un ka tai nav nekādas ietekmes uz šādi izveidotu uzņemšanas secību.

61. Pamatojoties uz šiem elementiem, var uzskatīt, ka personām, kuras vēlas lūgt starptautisko aizsardzību uz Serbijas un Ungārijas robežas, ir jābūt gatavām gaidīt vienpadsmit līdz astoņpadsmit mēnešus, pirms tās var tikt uzņemtas vienā no tranzīta zonām un tādējādi sagatavot savu pieteikumu. Man šķiet, ka šī situācija ir tieši tāda, kādu Komisija paredzēja priekšlikumā Direktīvai 2005/85, jo personas, kuras vēlas saņemt starptautisko aizsardzību, šajā gadījumā ir atstātas likteņa varā Ungārijas teritorijā uz *nevajadzīgi ilgu* laiku tā iemesla dēļ, ka Ungārijas kompetentā iestāde neuzskata, ka ārpus tranzīta zonas [attiecīgās personas] izrādītas vai izpaustas bailes no tās nosūtīšanas atpakaļ uz savu valsti ir starptautiskās aizsardzības pieteikuma sagatavošana. Pastāvot tik ilgam gaidīšanas termiņam, man nav skaidrs, kā varētu uzskatīt, ka Ungārijas uzņemšanas sistēma ir veidota tā, ka tā ļauj potenciālajiem pieteikuma iesniedzējiem sagatavot savu pieteikumu *lietderīgi*. Tādēļ es uzskatu, ka

15 *UNHCR* ziņojums ar nosaukumu *Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016* ("Ungārija kā patvēruma valsts. Novērojumi par ierobežojošiem juridiskiem pasākumiem un par īstenoto praksi laikposmā no 2015. gada jūlija līdz 2016. gada martam"), pieejams tīmekļvietnē: https://www.refworld.org/docid/57319d514.html.

16 Vēstnieka Tomasa Bočeka [*Tomás Boček*], Eiropas Padomes ģenerālsekretāra īpašā pārstāvja migrācijas un bēgļu jautājumos, ziņojums par vizīti Serbijā un divās tranzīta zonās Ungārijā 2017. gada 12.–16. jūnijā, pieejams tīmekļvietnē: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

17 Ungārijas Helsinku komitejas ziņojums *Country Report: Hungary* ("Ziņojums par Ungāriju"), pieejams tīmekļvietnē https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017 update.pdf.

18 *UNHCR* ziņojums *Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border* ("Izmisuma ceļojumi – Bēgļi un migranti, kas ierodas Eiropā un pie Eiropas robežām"), 2018. gada janvāris–augusts, pieejams tīmekļvietnē: https://www.unhcr.org/desperatejourneys/.

19 Kā izriet no vēstnieka Tomasa Bočeka [*Tomás Boček*], Eiropas Padomes ģenerālsekretāra īpašā pārstāvja migrācijas un bēgļu jautājumos, ziņojuma par vizīti Serbijā un divās tranzīta zonās Ungārijā 2017. gada 12.–16. jūnijā, pieejams tīmekļvietnē: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

leģislatīvas izcelsmes pienākums doties uz vienu no tranzīta zonām, lai sagatavotu starptautiskās aizsardzības pieteikumu, kombinācijā ar krasu to personu skaita ierobežojumu, kurām ir atļauts tajā iekļūt, nav saderīgs ar pienākumu nodrošināt efektīvu piekļuvi starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūrai, kas izriet no Direktīvas 2013/32 6. panta mērķa un kas ir aprakstīta iepriekš.

62. Tomēr ir jānorāda, ka Ungārija vērš uzmanību uz to, ka tikai neliels skaits personu gaida uz zemes joslas, kas atrodas tranzīta zonas priekšā. Šī dalībvalsts uzskata, ka tas esot izskaidrojams nevis ar Ungārijas iestāžu īstenotajiem uzņemšanas ierobežojumiem, ko papildina infrastruktūras neesamība šajā joslā, kā to apgalvo Komisija, bet gan ar to, ka pastāv neoficiāls gaidīšanas saraksts, kas tiek piemērots Serbijas pusē, un minētajām iestādēm uz šo elementu neesot nekādas ietekmes. Tomēr, pat pieņemot, ka tranzīta zonās uzņemto personu ļoti ierobežotais skaits ir saistīts tikai ar šāda saraksta esamību, iepriekšējā punktā izdarītais secinājums par to, ka nav izpildīts pienākums garantēt personām, kas vēlas saņemt starptautisko aizsardzību, efektīvu piekļuvi attiecīgajai procedūrai, nebūtu citāds.

63. Ir grūti iedomāties, kā neapstrīdētais apstāklis, ka Ungārija ir pieļāvusi šāda saraksta esamību un pat ir aktīvi piedalījusies tā funkcionēšanā, cieši sadarbojoties ar "kopienas vadītājiem", kā tas, manuprāt, izriet no viena no *UNHCR* ziņojumiem, ko minējusi Komisija, varētu būt saderīgs ar pienākuma nodrošināt efektīvu piekļuvi attiecīgajai procedūrai *pozitīvo* raksturu. Kā es norādīju iepriekš, šis raksturs nozīmē attiecīgās dalībvalsts kompetento iestāžu proaktīvu rīcību, kuras mērķis ir atvieglot starptautiskās aizsardzības pieteikumu sagatavošanu personām, kuras vēlas to darīt.

64. Arī pārējie Ungārijas izvirzītie argumenti, lai pierādītu Direktīvas 2013/32 6. panta pārkāpuma neesamību, mani nepārliecina.

65. Manuprāt, nav nozīmes argumentam, ka šīs direktīvas piemērošana konkrētajā gadījumā novedot pie tā, ka attiecīgajām personām tiekot piešķirtas subjektīvas tiesības izvēlēties savu patvēruma valsti ("right to asylum shopping"), kas neizrietot ne no Hartas 18. panta, ne no 1951. gada 28. jūlijā Ženēvā parakstītās Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas par bēgļa statusu, jo uzņemošās valsts pienākumā nodrošināt efektīvu piekļuvi starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūrai netiek ņemta vērā trešā valsts, no kuras šīs personas ir ieceļojušas šīs valsts teritorijā vai ieradušās pie tās robežām. Turklāt es uzskatu, ka Direktīvā 2013/32 paredzētās "pirmās patvēruma valsts", "drošas izcelsmes valsts" un "drošas trešās valsts" koncepcijas jau ļauj dalībvalstīm novērst patvēruma valsts izvēli, neapdraudot piekļuvi attiecīgajai procedūrai.

66. Tāpat nevar atbalstīt argumentu, saskaņā ar kuru pienākums doties uz noteiktu vietu, lai sagatavotu starptautiskās aizsardzības pieteikumu, esot pamatots ar to, ka – saskaņā ar iestāžu un robežu policijas paziņotajiem datiem – lielākā daļa personu, kas nelikumīgi ieceļo Ungārijā, cenšas šķērsot robežu tranzīta zonu tuvumā. Tas nekādā gadījumā nevarētu leģitimizēt tādas valsts tiesību normas pastāvēšanu kā Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punkts, kas liedz sagatavot šādu pieteikumu, pārkāpjot no Direktīvas 2013/32 6. panta izrietošās prasības.

67. Ungārija arī apgalvoja, ka Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punkts ir jāuzskata par saderīgu ar Direktīvu 2013/32, jo šīs direktīvas 6. panta 3. punktā dalībvalstīm ir atļauts prasīt, lai starptautiskās aizsardzības pieteikumi tiktu iesniegti personiski un/vai tam paredzētā vietā. Manuprāt, šim argumentam ir jāpievērš lielāka uzmanība.

68. Es vēlos uzreiz precizēt, ka, manā ieskatā, tas ir balstīts uz kļūdainu premisu. Protams, nav nekādu šaubu, ka starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūras pieejamības neesamība, ko šajā lietā pārmet Komisija, attiecas nevis uz starptautiskās aizsardzības pieteikuma *iesniegšanas* posmu, bet gan uz posmu pirms tā, proti, uz šāda pieteikuma *sagatavošanas* posmu[20]. Tomēr gan Direktīvas 2013/32 6. panta formulējums, gan tā sistēma liecina par to, ka pastāv šie divi atšķirīgie posmi, kas nozīmē, ka attiecībā uz uzņemošās dalībvalsts iespēju paredzēt pienākumus attiecīgajām personām ir jāizdara pretēji secinājumi. Lai arī var noteikt pienākumus personām, kuras jau ir sagatavojušas starptautiskās aizsardzības pieteikumu, prasība nodrošināt efektīvu piekļuvi procedūrai nozīmē, ka personām, kuras to vēl nav sagatavojušas, savukārt nevar uzlikt nevienu pienākumu. Šādu interpretāciju apstiprina grozītā priekšlikuma Direktīvai 2013/32 skaidrojumi, saskaņā ar kuriem "tiek skaidrāk nošķirti termini "make" [franču val. – "présenter"] un "lodge" [franču val. – "déposer"] [kas direktīvas galīgajā redakcijā tika aizstāts ar "introduire"] (latviski – "iesniegt") attiecībā uz starptautiskās aizsardzības pieteikumu" un "pieteikums ir uzskatāms par "iesniegtu" ("made") ["franču val. – "présentée"], tiklīdz persona, kas cenšas saņemt bēgļa vai alternatīvo aizsardzības statusu, ir iesniegusi dalībvalstij pieprasījumu pēc aizsardzības. Šai darbībai nav nepieciešamas nekādas administratīvās formalitātes. Attiecīgās administratīvās formalitātes tiek veiktas tad, kad pieteikums tiek "iesniegts" ("lodged") [franču val. – "dépôt", kas aizvietots ar "introduction"]"[21][22].

69. Nesenais priekšlikums regulai par starptautiskās aizsardzības piešķiršanas procedūrām, manuprāt, apstiprina šo interpretāciju. Cenšoties racionalizēt un vienkāršot procedūras norisi, Komisija tajā ir stingri nošķīrusi dažādos posmus, kas veido piekļuvi šai procedūrai, proti, starptautiskās aizsardzības pieteikuma sagatavošana, reģistrācija un iesniegšana. Šajā ziņā personu, kuras vēlas saņemt starptautisko aizsardzību, pienākums ierasties personiski un tam paredzētā vietā, ko norādījusi uzņemošā dalībvalsts, ir ietverts priekšlikuma šai regulai 28. pantā "Starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniegšana", savukārt šī paša priekšlikuma 25. pantā "Starptautiskās aizsardzības pieteikuma paušana [sagatavošana]"[23] šīm personām nav noteikts neviens pienākums.

70. Jebkurā gadījumā dalībvalstīm saskaņā ar Direktīvas 2013/32 6. panta 3. punktu sniegtā iespēja pieprasīt, lai starptautiskās aizsardzības pieteikumi tiktu iesniegti personiski un tam paredzētā vietā, ir īstenojama, "neskarot" šī panta 2. punktu. Citiem vārdiem sakot, to nekādā gadījumā nevar īstenot, lai kavētu attiecīgās personas iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu "iespējami īsā laikā". Ņemot vērā, ka šīs personas var gūt piekļuvi tranzīta zonai tikai pēc vienpadsmit līdz astoņpadsmit mēnešu ilgas gaidīšanas, kā tas ir norādīts iepriekš, man šķiet maz ticams, ka Ungārija var pamatoti atsaukties uz Direktīvas 2013/32 6. panta 3. punktu, lai pamatotu Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punkta saderību ar Savienības tiesībām.

71. Noslēgumā es uzskatu – paredzot, ka patvēruma pieteikums valsts kompetentajai iestādei ir jāsagatavo personiski un tikai vienā no tranzīta zonām, kurās šī iestāde uzņem tikai nelielu skaitu personu, Ungārija nepilda pienākumu, kas tai ir noteikts saskaņā ar Direktīvas 2013/32 3. un 6. pantu.

72. Līdz ar to es uzskatu, ka šīs prasības sakarā ar pienākumu neizpildi pirmais iebildums ir jāapmierina.

20 Šajā ziņā es norādu, ka savos rakstveida apsvērumos Komisija pastāvīgi atsaucas uz starptautiskās aizsardzības pieteikuma "iesniegšanu" [franču val. – "introduction"]. Tomēr tās pirmais iebildums acīmredzami attiecas uz posmu pirms pieteikuma reģistrācijas, proti, uz "sagatavošanas" posmu.

21 Pielikums "Sīks paskaidrojums par grozīto priekšlikumu. Pavaddokuments dokumentam "Grozītais priekšlikums. Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai"", 6. pants.

22 Mani precizējumi kvadrātiekavās.

23 Skat. Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko izveido kopīgu procedūru starptautiskajai aizsardzībai Savienībā un atceļ Direktīvu 2013/32/ES, parakstīts Briselē 2016. gada 13. jūlijā (COM(2016) 467 *final* – 2016/0224 (COD)).

B. Par starptautiskās aizsardzības pieteikumiem piemērojamo procesuālo tiesību normu pārkāpumu

1. Lietas dalībnieku argumenti

73. Savā otrajā iebildumā Komisija uzskata, ka, tā kā Direktīvas 2013/32 43. pantā izsmeļoši ir reglamentēti robežprocedūras piemērošanas nosacījumi, Ungārija, kā vispārinātu normu piemērojot īpašu procedūru, kuras laikā netiek nodrošinātas šajā direktīvā paredzētās garantijas, nepilda pienākumus, kas tai noteikti ar minētās direktīvas 43. pantu un 24. panta 3. punktu.

74. Ar 2017. gada Likumu Nr. XX ir ieviestas jaunas tiesību normas, kas neesot saderīgas ar Direktīvas 2013/32 43. pantu. Pirmkārt, saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 5. punktu jebkurai šajā likumā paredzētajai procedūrai neatkarīgi no tā, vai tā attiecas uz pieņemamību vai būtību, būtu jānotiek tranzīta zonā – pretēji tam, kas noteikts šajā 43. pantā. Otrkārt, Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 5. punktā procedūras ilgums nav ierobežots ar četrām nedēļām, kā tas ir prasīts saskaņā ar minēto 43. pantu. Treškārt, ar šajā likumā paredzēto procedūru netiek ievērotas procesuālās garantijas, kas minētas Direktīvas 2013/32 II nodaļā, jo īpaši – pienācīgs atbalsts, kas jāsniedz mazāk aizsargātām personām saskaņā ar šīs direktīvas 24. panta 3. punktu.

75. Turklāt LESD 72. pants neļauj dalībvalstīm atteikties vispārēji piemērot Savienības tiesības, atsaucoties uz sabiedriskās kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības nodrošināšanu un bez atsauces uz konkrētām personām. Šajā ziņā Komisija norāda, pirmkārt, ka masveida imigrācijas izraisītā krīzes situācija, kas pamatoja 2017. gada Likuma Nr. XX pieņemšanu, šķiet, Ungārijas teritorijā netika pasludināta uz pārejas periodu un, otrkārt, ka citu Savienības tiesību normu mērķis esot ļaut dalībvalstīm izvēlēties fleksiblus risinājumus ārkārtas gadījumos un zināmā mērā atkāpties no vispārēji piemērojamām tiesību normām, neapdraudot Savienības tiesību lietderīgo iedarbību. Šajā ziņā Tiesa jau esot precizējusi, ka Līgumā nav paredzēts vispārējs izņēmums, saskaņā ar kuru no Savienības tiesību piemērošanas jomas tiek izslēgti visi pasākumi, kas veikti valsts drošības apsvērumu dēļ, un ka Līguma noteikumi par valsts drošību, tādi kā LESD 72. pants, attiecas uz skaidri noteiktiem izņēmuma gadījumiem.

76. Ungārija uzskata, ka tranzīta zonās veiktās procedūras nav robežprocedūras un ka līdz ar to tām nav jāatbilst no Direktīvas 2013/32 43. panta izrietošajām prasībām.

77. Ungārijas tranzīta zonas neesot juridiski pielīdzināmas šajā tiesību normā minētajām tranzīta zonām. Tas esot izskaidrojams ar to, ka ar grozījumiem, kas izdarīti ar 2017. gada Likumu Nr. XX, esot ieviestas jaunas procesuālās tiesību normas masveida imigrācijas izraisītā krīzes situācijā un vienlaikus esot mainīta tranzīta zonu funkcija. Gadījumā, kad tiek pasludināta šāda krīzes situācija, Likuma par patvēruma tiesībām 80./I panta i) punkts izslēdzot robežprocedūras noteikumu piemērošanu tādējādi, ka kļūstot piemērojamas "parastās" procesuālās normas, kas paredzētas Direktīvā 2013/32. Tas nozīmējot, ka, pamatojoties uz pašlaik spēkā esošo valsts tiesisko regulējumu, Reskes un Tompas tranzīta zonas būtībā esot robežas tuvumā izvietotas uzņemšanas iestādes, nevis "tranzīta zonas" Direktīvas 2013/32 43. panta izpratnē, kurās patvēruma procedūras tiktu īstenotas, piemērojot vispārējos noteikumus.

78. Vēl viens iemesls, kura dēļ procedūru Reskes un Tompas tranzīta zonās acīmredzami nevar kvalificēt kā robežprocedūru, esot tas, ka patvēruma jomā kompetentā valsts iestāde tajās izskata ne tikai jautājumu par nepieņemamību, bet – pieņemamības gadījumā – tā lemj arī par pieteikuma būtību.

79. Attiecībā uz Komisijas apgalvoto Direktīvas 2013/32 II nodaļā ietverto garantiju neievērošanu, konkrēti, šīs direktīvas 24. panta 3. punktā noteiktā pienākuma sniegt pienācīgu atbalstu neievērošanu, Ungārija atbild, ka Likuma par patvēruma tiesībām 4. panta 3. punktā ir noteikts princips, saskaņā ar kuru mazāk aizsargātām personām ir jāpiemēro šī paša likuma tiesību normas, ņemot vērā minēto personu īpašās vajadzības. Līdz ar to patvēruma jomā kompetentā valsts iestāde procedūras gaitā pastāvīgi pievēršot uzmanību mazāk aizsargātu personu vajadzībām.

80. Jebkurā gadījumā Ungārija apgalvo, ka ar LESD 72. pantu tai esot atļauts pasludināt krīzes situāciju, ko izraisījusi masveida imigrācija, un šādā situācijā piemērot atkāpes ietverošas procesuālās normas sabiedriskās kārtības uzturēšanas un iekšējās drošības nodrošināšanas nolūkā.

2. Vērtējums

81. Šis iebildums attiecas uz grozījumiem, kas Likumā par patvēruma tiesībām izdarīti ar 2017. gada Likumu Nr. XX, kura mērķis ir noteikt stingrākas īpašās procedūras, kuras ir atkāpe no Likuma par patvēruma tiesībām vispārīgajiem noteikumiem masveida imigrācijas izraisītas krīzes situācijā – situācijā, kas Ungārijā bez pārtraukuma ir turpinājusies no 2015. gada 15. septembra līdz 2019. gada 7. martam un tātad bija spēkā brīdī, kad beidzās argumentētajā atzinumā noteiktais termiņš (2018. gada 2. februāris). Komisija uzskata, ka šo tiesību aktu grozījumu rezultātā tranzīta zonās īstenotā procedūra tika padarīta par nesaderīgu ar garantijām, kas saistītas ar robežprocedūrām saskaņā ar Direktīvas 2013/32 43. pantu.

82. Ungārija apstrīd pašu premisu, uz kuru ir balstīts minēto garantiju pārkāpums, proti, to, ka šī procedūra ietilpst jēdzienā "robežprocedūra" un ka tādējādi šīs lietas apstākļiem ir piemērojams Direktīvas 2013/32 43. pants. Šī iemesla dēļ, pirms es izvērtēšu jautājumu par to, vai – pēc iepriekš minēto grozījumu ieviešanas – ar attiecīgās procedūras īstenošanas noteikumiem tiek ievērotas šajā tiesību normā, kā arī Direktīvas 2013/32 24. panta 3. punktā (b) iedaļa) paredzētās garantijas, es paudīšu savu nostāju par sākotnējo jautājumu par tās piemērojamību (a) iedaļa).

a) Par Direktīvas 2013/32 43. panta piemērojamību

83. Vispirms ir vēlreiz jāaplūko Ungārijas izstrādātās galvenās aizstāvības argumentācijas pamatnostādnes. Šī dalībvalsts uzskata, ka, lai gan ir taisnība, ka Reskes un Tompas struktūras līdz 2017. gada martam kalpoja robežprocedūru veikšanai, ir jāņem vērā arī tas, ka ar 2017. gada Likumu Nr. XX, ar kuru masveida imigrācijas izraisītas krīzes gadījumā tika izslēgtas robežprocedūru reglamentējošās valsts tiesību normas par labu īpašam tiesiskajam režīmam, kurš atbilst Direktīvas 2013/32 "vispārējo" procesuālo normu apgalvotai piemērošanai, vienlaikus tika mainīta šo struktūru funkcija. Pirms šiem grozījumiem šo struktūru juridiskais statuss atbilda "tranzīta zonu" statusam Direktīvas 2013/32 43. panta izpratnē, savukārt pašlaik tās būtībā esot robežas tuvumā izvietotas uzņemšanas iestādes, kurās patvēruma procedūras notiekot saskaņā ar vispārējām procesuālajām normām. Tas, ka uzņemšanas iestāde atrodas robežas tuvumā, obligāti nenozīmējot, ka tā tiek kvalificēta par "tranzīta zonu", tāpat kā tajā īstenotās procedūras netiek kvalificētas par "robežprocedūrām" Direktīvas 2013/32 43. panta piemērošanas nolūkā.

84. Manuprāt, šis arguments ir balstīts uz kļūdainu pieņēmumu par minētajā 43. pantā paredzētās "robežprocedūras" pastāvēšanas iemeslu.

85. Ir jāatgādina, ka ar šo tiesību normu Savienības likumdevējs ir sniedzis dalībvalstīm iespēju izvietot starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējus pie to robežām un turpat izskatīt iesniegtos pieteikumus īsā termiņā bez ierobežojumiem attiecībā uz pieņemamības vērtējumu, bet ierobežotas kompetences ietvaros, proti, Direktīvas 2013/32 31. panta 8. punktā uzskaitītajos gadījumos, lai izvērtētu pieteikumu pēc būtības. Šajā nolūkā likumdevējs šīs direktīvas 43. panta formulējumā

atsaucas uz kompetenci, ko dalībvalstīm ir tiesības īstenot "pie dalībvalsts robežas vai tranzīta zonā", un saikļa "vai" lietojums nenozīmē, ka tranzīta zonām ir jāatrodas citā vietā uz dalībvalsts robežas; tā mērķis ir vienīgi izcelt vietu, kas parasti tiek izmantota pie robežas sagatavotu starptautiskās aizsardzības pieteikumu izskatīšanai.

86. No tā izriet – kā es jau izklāstīju savos nesenajos secinājumos apvienotajās lietās FMS u.c.[24] –, ka pamatelements, lai noteiktu kompetento valsts iestāžu īstenoto procedūru kvalifikāciju, ņemot vērā Direktīvas 2013/32 43. pantu, ir to *teritorialitāte*[25]. Ja dalībvalstis izmanto tām sniegto iespēju noteikt procedūras vietā, kas atrodas uz robežas, šī tiesību norma ir piemērojama[26].

87. Šajā ziņā ir skaidrs, ka:

– patvēruma pieteikumiem obligāti ir jābūt sagatavotiem Reskes un Tompas tranzīta zonās atbilstoši Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punktam, kā tas tika plaši izklāstīts šīs prasības sakarā ar pienākumu neizpildi pirmā iebilduma vērtējumā;

– kompetentā valsts iestāde saskaņā ar šī paša likuma 80./J panta 5. punktu patvēruma meklētājam nosaka vienu no tranzīta zonām kā viņa uzturēšanās vietu līdz brīdim, kad pārsūtīšanas rīkojums saskaņā ar Regulu (ES) Nr. 604/2013[27] vai lēmums, kas vairs nav pārsūdzams, ir kļuvis izpildāms.

88. Ņemot vērā šos objektīvos elementus, manuprāt, nav nekādu šaubu, ka, tā kā starptautiskās aizsardzības pieteikumu izskatīšanas procedūra tiek pilnībā īstenota pierobežā esošas struktūras iekšienē, tā ietilpst Direktīvas 2013/32 43. panta piemērošanas jomā.

89. Šo secinājumu noteikti neatspēko arguments, saskaņā ar kuru tas, ka šādas procedūras ietvaros patvēruma jomā kompetentā valsts iestāde lemj pēc būtības, pārsniedzot Direktīvas 2013/32 31. panta 8. punktā uzskaitītos gadījumus, neļaujot kvalificēt šādu procedūru par "robežprocedūru". Ar šo argumentu faktiski tiek apgalvots, ka Direktīvas 2013/32 43. pants nav piemērojams attiecīgajai procedūrai tādēļ, ka tās īstenošanas noteikumi nav saderīgi ar šo pantu, kas ir īsts sofisms.

b) Par Direktīvas 2013/32 43. pantā ietverto garantiju neievērošanu

90. Pēc tam, kad ir konstatēts, ka uz procedūru, ko Ungārijas kompetentā iestāde patvēruma jomā īsteno Reskes un Tompas tranzīta zonās, patiešām attiecas Direktīvas 2013/32 43. pants, ir jāpārbauda, cik pamatots ir apgalvojums, ka pēc grozījumiem, kas izdarīti ar 2017. gada Likumu Nr. XX, šajā procedūrā netiek ievērotas šajā tiesību normā ietvertās garantijas, it īpaši garantijas, atbilstoši kurām dalībvalstis var pieņemt lēmumu tikai par pieteikuma pieņemamību vai tā būtību gadījumos, kas uzskaitīti Direktīvas 2013/32 31. panta 8. punktā (otrā iebilduma pirmā daļa), un procedūras ilgums nedrīkst pārsniegt četras nedēļas, ņemot vērā, ka tad, ja lēmums nav pieņemts šajā termiņā, starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējam ir jāatļauj ieceļot attiecīgās dalībvalsts teritorijā (otrā iebilduma otrā daļa). Turklāt Komisija apgalvo, ka attiecīgajā procedūrā netiekot ievērots arī

24 Skat. manus secinājumus lietā FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 136. punkts).

25 Cik man zināms, ideja paredzēt īpašu režīmu "robežprocedūrai" ir rodama grozītajā priekšlikumā Direktīvai 2005/85, kurā tā ir izteikta šādi: "Pamatojoties uz vēlākām apspriedēm ar dalībvalstīm, attiecībā uz pieteikumiem, kas ir iesniegti *robežpostenī*, tiek piedāvāta īpaša pieeja" (mans izcēlums) (skat. grozīto Priekšlikumu Padomes direktīvai par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu (COM(2002) 326 *final* – CNS 2000/0238) (OV 2002, C 291 E, 143. lpp.)), kas, manuprāt, apstiprina procedūras teritorialitātes elementa primāro nozīmi.

26 Tas noteikti nozīmē, ka Reskes un Tompas struktūru funkcionālai kvalifikācijai – valsts tiesību izpratnē – par tranzīta zonām vai uzņemšanas iestādēm, ko Ungārija vairākkārt ir norādījusi savā iebildumu rakstā, šajā nolūkā nav nekādas nozīmes.

27 Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (2013. gada 26. jūnijs), ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts valstspiederīgā vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm (OV 2013, L 180, 31. lpp., turpmāk tekstā – "Dublinas regula").

Direktīvas 2013/32 24. panta 3. punkts, kas piemērojams robežprocedūrai, jo minētajā šīs direktīvas 43. pantā ir atsauce uz "pamatprincipiem un garantijām, kas minētas II nodaļā", saskaņā ar kuru "pienācīgs atbalsts" ir jāsniedz pieteikuma iesniedzējiem, kam ir vajadzīgas īpašas procesuālās garantijas (otrā iebilduma trešā daļa).

91. Ir skaidrs, ka ir jāapmierina visas trīs daļas.

92. Attiecībā uz pirmo daļu starp lietas dalībniekiem nav strīda par to, ka jebkurai procedūrai, kas paredzēta Likumā par patvēruma tiesībām, ir jānotiek tranzīta zonā *neatkarīgi no tā, vai tā attiecas uz pieņemamību vai būtību*. Proti, kā es atgādināju iepriekš, Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 5. punktā ir noteikts, ka patvēruma jomā kompetentā iestāde patvēruma meklētājam nosaka tranzīta zonu kā uzturēšanās vietu līdz brīdim, kad pārsūtīšanas rīkojums saskaņā ar Dublinas regulu vai lēmums, kas vairs nav pārsūdzams, ir kļuvis izpildāms, neaprobežojot šīs iestādes kompetenci ar abiem Direktīvas 2013/32 43. panta 1. punktā paredzētajiem gadījumiem.

93. Attiecībā uz otro daļu starp lietas dalībniekiem nav strīda arī par to, ka Likuma par patvēruma tiesībām 80./I panta i) punktā, kā arī Valsts robežas likuma 15./A panta 2.a punktā ir izslēgta tādu valsts normatīvo aktu piemērošana, ar kuriem ir atļauta patvēruma meklētāja, kurš atrodas tranzīta zonā, ieceļošana Ungārijas teritorijā, ja kopš viņa pieteikuma iesniegšanas ir pagājušas četras nedēļas, un ar kuriem patvēruma jomā kompetentajai valsts iestādei ir noteikts pienākums īstenot procedūru saskaņā ar vispārējiem noteikumiem (Likuma par patvēruma tiesībām 71./A un 72. pants), proti, valsts normatīvajiem aktiem, ar kuriem ir transponētas Direktīvas 2013/32 43. panta 2. punkta prasības.

94. Attiecībā uz trešo daļu ir jāatgādina, ka Direktīvas 2013/32 24. panta 3. punktā vispārīgi ir paredzēts, ka dalībvalstīm ir jānodrošina "pienācīgs atbalsts" starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējiem, kuriem visu patvēruma procedūras laiku ir vajadzīgas īpašas procesuālās garantijas, un šī tiesību norma attiecas arī uz personām, kuru pieteikumi tiek izskatīti saskaņā ar Direktīvas 2013/32 43. pantā aprakstītajiem robežprocedūras noteikumiem.

95. Atbilstoši šī tiesību akta 5. pantam Ungārija Direktīvas 2013/32 24. panta 3. punktu ir transponējusi labvēlīgā veidā tādējādi, ka ar Likuma par patvēruma tiesībām 71./A panta 7. punktu pieteikuma iesniedzēji, kuriem ir vajadzīgas īpašas procesuālās garantijas [28], ir izslēgti no valsts tiesību normas, ar kuru ir transponēti iepriekš minētie noteikumi, piemērošanas jomas. Tomēr nav strīda par to, ka ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./I panta i) punktu tika izslēgta 71./A panta 7. punkta piemērošana krīzes situācijā, ko raksturo masveida imigrācija [29], kas ir tiesisks režīms, kuru Ungārijas iestādes piemēro nepārtraukti kopš tā izveidošanas. Turklāt un galvenokārt ar 2017. gada Likumu Nr. XX attiecībā uz starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējiem, kuriem ir vajadzīgas īpašas procesuālās garantijas, tika ieviests īpašs mehānisms tādējādi, ka Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 6. punktā ir paredzēta tikai atsevišķu procesuālo garantiju piemērošana nepilngadīgajiem bez pavadības, kuri ir jaunāki par 14 gadiem, proti, pavisam nelielai attiecīgo pieteikuma iesniedzēju kategorijas daļai. Manuprāt, šī situācija ir Ungārijas iestāžu veikts Direktīvas 2013/32 24. panta 3. punkta pārkāpums.

28 Direktīvas 2013/32 2. panta d) punktā jēdziens "pieteikuma iesniedzējs, kuram nepieciešamas īpašas procesuālās garantijas" ir definēts šādi: "pieteikuma iesniedzējs, kura spējas izmantot tiesības un pildīt pienākumus saskaņā ar šo direktīvu ir ierobežotas konkrētu apstākļu dēļ".

29 Precīzāk, 71./A panta 7. punktā ir noteikts, ka robežprocedūras noteikumi neattiecas uz "mazāk aizsargātām personām", proti, saskaņā ar definīciju, kas noteikta Likuma par patvēruma tiesībām 2. panta k) punktā, tās ir "nepilngadīgie bez pavadības vai citas neaizsargātas personas – jo īpaši nepilngadīgie, veci cilvēki, invalīdi, grūtnieces, vientuļi vecāki ar nepilngadīgiem bērniem, kā arī personas, kas pārcietušas spīdzināšanu, izvarošanu vai cita veida nopietnu psiholoģisku, fizisku vai seksuālu vardarbību –, attiecībā uz kurām pēc situācijas individuāla novērtējuma var konstatēt, ka tām ir īpašas vajadzības". Tomēr man šķiet, ka šis jēdziens attiecas uz Direktīvā 2013/32 izmantoto jēdzienu ar plašāku tvērumu "pieteikuma iesniedzēji, kuriem ir vajadzīgas īpašas garantijas". Attiecībā uz šo pēdējo minēto definīciju skat. šo secinājumu 30. zemsvītras piezīmi.

96. Šajā ziņā tas vien, ka Ungārija atsaucas uz Likuma par patvēruma tiesībām 4. panta 3. punktu, saskaņā ar kuru "attiecībā uz mazāk aizsargātām personām ir jāpiemēro šī likuma tiesību normas, ņemot vērā no viņu situācijas izrietošās īpašās vajadzības", nevar atspēkot šo secinājumu attiecībā uz tiesību normu, kas ir pielīdzināma vienkāršam principa paziņojumam, kam ir pretrunā tā paša likuma 80./I panta i) punkts un 80./J panta 6. punkts.

97. Ņemot vērā iepriekš minēto, starpposma secinājuma veidā Tiesai tiek piedāvāts savā pasludināmajā spriedumā atzīt, ka, tā kā tranzīta zonās notiekošajā robežprocedūrā netiek ievērotas Direktīvas 2013/32 43. pantā, kā arī tās 24. panta 3. punktā paredzētās garantijas, Ungārija nav izpildījusi šajās divās tiesību normās tai paredzētos pienākumus.

c) Par LESD 72. pantu

98. Jebkurā gadījumā Ungārija uzskata, ka tādu noteikumu piemērošanu, kas atšķiras no Direktīvā 2013/32 paredzētajiem, šajā lietā pamatojot LESD 72. pants. Kad 2015. gadā sākās migrācijas krīze, tolaik spēkā esošie noteikumi esot izrādījušies nepietiekami, lai ļautu dalībvalstīm adekvāti tikt galā ar šādu situāciju. Šādā gadījumā LESD 72. pants konkrēti ļaujot atkāpties no Savienības tiesību normām sabiedriskās kārtības uzturēšanas un iekšējās drošības nodrošināšanas nolūkā.

99. Šajā ziņā vispirms ir jāatgādina, ka LESD 72. pants ir daļa no LESD V sadaļas ("Brīvības, drošības un tiesiskuma telpa") I nodaļas "Vispārīgi noteikumi" un tas ir formulēts šādi: "Šī nodaļa neiespaido to dalībvalstu pienākumu izpildi, kas attiecas uz likumības un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības nodrošināšanu."

100. Ungārijas arguments, manuprāt, ir balstīts uz interpretāciju, saskaņā ar kuru šī primāro tiesību norma ir jāsaprot kā *noteikums par normu kolīziju*, saskaņā ar kuru dalībvalstu prerogatīvas sabiedriskās kārtības uzturēšanas un iekšējās drošības nodrošināšanas jomā ir pārākas par to pienākumiem, kas izriet no sekundārajām tiesību normām. Tādējādi dalībvalsts varētu atsaukties uz LESD 72. pantu, lai nepiemērotu jebkādu tiesību aktu, kurš pieņemts saskaņā ar Līguma V sadaļu un kura obligātais raksturs nav apstrīdēts, ikreiz, kad tā uzskata, ka pastāv risks sabiedriskās kārtības uzturēšanai un iekšējās drošības nodrošināšanai.

101. Šāda interpretācija, manuprāt, jau tika atspēkota spriedumā, ko Tiesa nesen pasludināja lietā Komisija/Polija u.c. (Starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju pagaidu pārcelšanas mehānisms) [30] [31], kura argumentāciju man šķiet lietderīgi atgādināt.

102. Vispirms, Tiesas ieskatā, nevar uzskatīt, ka Līgumā ir paredzēts vispārējs izņēmums, saskaņā ar kuru no Savienības tiesību piemērošanas jomas tiek izslēgti visi pasākumi, kas veikti valsts drošības apsvērumu dēļ; atkāpes, kas piemērojamas valsts drošības apdraudējuma gadījumos – saskaņā ar Līgumu –, attiecas uz skaidri noteiktiem izņēmuma gadījumiem [32]. Tālāk Tiesa apgalvoja, ka, tā kā LESD 72. pantā paredzētā atkāpe pati par sevi ir jāinterpretē šauri, to nevar interpretēt tādējādi, ka dalībvalstīm tiek piešķirtas pilnvaras atkāpties no Līguma noteikumiem, *tikai atsaucoties uz dalībvalstu pienākumiem*. Citiem vārdiem sakot, ar sabiedriskās kārtības vai iekšējās drošības uzturēšanu saistīto prasību tvērumu nevar noteikt katra dalībvalsts bez Savienības iestāžu kontroles. Tādējādi Tiesa uzskata, ka dalībvalstij, kas atsaucas uz LESD 72. pantu tā piemērošanas nolūkā, ir jāpierāda nepieciešamība izmantot šajā pantā paredzēto atkāpi, lai īstenotu savu atbildību sabiedriskās kārtības uzturēšanas un iekšējās drošības nodrošināšanas jomā [33].

30 Spriedums, 2020. gada 2. aprīlis (C-715/17, C-718/17 un C-719/17, EU:C:2020:257).

31 Pirms Tiesa pieņēma lēmumu šajā lietā, es jau biju paudis savu nostāju par LESD 72. panta interpretāciju savos secinājumos lietā *Stadt Frankfurt am Main* (C-18/19, EU:C:2020:130, 38.–42. punkts).

32 Tiesa uzskata, ka šīs atkāpes ir ietvertas LESD 36., 45., 52., 65., 72., 346. un 347. pantā.

33 Spriedums, 2020. gada 2. aprīlis, Komisija/Polija u.c. (Starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju pagaidu pārcelšanas mehānisms) (C-715/17, C-718/17 un C-719/17, EU:C:2020:257, 143.–147. punkts).

103. Gadījumā, ja attiecīgā atvasināto tiesību akta spēkā esamība netiek apšaubīta, ņemot vērā LESD 72. pantu, šai dalībvalstij ir jāsniedz Tiesai elementi, kas ļauj pierādīt, ka šis tiesību akts, ņemot vērā ieviestā tiesiskā regulējuma saturu vai tā īstenošanas konkrētos nosacījumus, tai neļauj nodrošināt iepriekš minēto pienākumu izpildi. Tikai ar šādu nosacījumu dalībvalsts var lietderīgi atsaukties uz LESD 72. pantu, lai pamatotu savu atteikumu pildīt pienākumu, kas uzlikts ar apstrīdēto atvasināto tiesību aktu [34].

104. Šī argumentācija ir jāpiemēro šīs lietas apstākļiem.

105. Vispirms ir jānorāda, ka Ungārija kā aizstāvības pamatu neapstrīd Direktīvas 2013/32 43. panta spēkā esamību attiecībā pret LESD 72. pantu. Ņemot to vērā, no tās rakstveida apsvērumiem skaidri izriet, ka šī dalībvalsts atsaucas uz šo tiesību normu, lai apgalvotu, ka masveida imigrācijas izraisītā krīzes situācijā tai ir tiesības paredzēt tiesisko regulējumu, ar kuru tiek apietas *ar robežprocedūrām saistītās* garantijas. Šādos apstākļos es uzskatu, ka tas, vai pastāv nepieciešamība izmantot atkāpi, kuras mērķis ir ļaut Ungārijai pildīt tās pienākumu sabiedriskās kārtības uzturēšanas un iekšējās drošības nodrošināšanas jomā, ir jāizvērtē tikai minētās direktīvas 43. panta kontekstā. Šī panta 3. punktā ir skaidri paredzēta iespēja īstenot šādu atkāpi gadījumā, ja ierodas liels skaits trešās valsts valstspiederīgo vai bezvalstnieku, kas iesniedz starptautiskās aizsardzības pieteikumus vienlaikus un tādējādi padara praktiski neiespējamu šī panta 1. punkta piemērošanu. Tomēr Ungārija savos rakstveida apsvērumos uz šo punktu nav atsaukusies, kaut arī tikai pakārtoti.

106. Jebkurā gadījumā ir jānorāda, ka, pirmkārt, Ungārija varētu atsaukties uz Direktīvas 2013/32 43. panta 3. punktu tikai, lai apietu šī panta 2. punktā paredzēto garantiju, proti, lai pamatotu, ka tiek pārsniegts četru nedēļu termiņš, kurā robežprocedūrai vajadzētu būt pabeigtai. Otrkārt, šī dalībvalsts to varētu izmantot tikai tad, ja starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēji pēc šī četru nedēļu termiņa tiek izmitināti vietās netālu no robežas vai tranzīta zonas. Tomēr, kā Tiesa nesen precizēja spriedumā FMS u.c., prasība, ka šiem pieteikuma iesniedzējiem ir jābūt izmitinātiem normālos apstākļos, noteikti nozīmē, ka viņi nevar būt aizturēti [35], kā tas ir šajā gadījumā, ko es izskaidrošu trešā iebilduma vērtējumā.

107. Līdz ar to es uzskatu, ka LESD 72. pants neļauj Ungārijai, īstenojot Reskes un Tompas tranzīta zonās robežprocedūru Direktīvas 2013/32 43. panta izpratnē, atkāpties no šajā tiesību normā paredzētajām garantijām.

108. Ņemot vērā iepriekš minēto, es ierosinu Tiesai apmierināt Komisijas izvirzīto otro iebildumu kopumā.

C. Par patvēruma meklētāju vispārēju aizturēšanu un attiecīgo procesuālo garantiju neievērošanu

1. Lietas dalībnieku argumenti

109. Savā trešajā iebildumā Komisija apgalvo – paredzot, ka visiem patvēruma meklētājiem (izņemot bērnus, kas jaunāki par 14 gadiem) tiek piemērota procedūra, kuras rezultātā viņiem ir jāpaliek aizturētiem visu patvēruma procedūras laiku vienas no tranzīta zonām struktūrā, kuru tie var pamest, tikai dodoties uz Serbiju, un nepapildinot šo aizturēšanu ar Direktīvā 2013/33 paredzētajām garantijām, Ungārija nav izpildījusi pienākumus, kas tai uzlikti ar Direktīvas 2013/33 2. panta h) punktu un 8., 9. un 11. pantu.

34 Minētā sprieduma 148.–153. punkta pārfrāzējums.

35 Spriedums, 2020. gada 14. maijs, FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 244. punkts).

110. Jēdziens "aizturēšana", kā tas ir definēts Direktīvas 2013/33 2. panta h) punktā, esot autonoms Savienības tiesību jēdziens, un tādēļ tranzīta zonu kvalifikācijai Ungārijas tiesībās vai faktam, ka tās atrodas netālu no robežas, neesot nekādas ietekmes uz tā vērtējumu.

111. Ungārijā veidotās tranzīta zonas esot slēgtas vietas, ko pieteikuma iesniedzējs var pamest, dodoties tikai Serbijas virzienā. Personas, kas atrodas šajās zonās, nevar ieceļot Ungārijas teritorijā.

112. Saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./K panta 2. punkta d) apakšpunktu, kas ir piemērojams masveida imigrācijas izraisītā krīzes situācijā, patvēruma jomā kompetentā iestāde varot izbeigt procedūru, ja patvēruma meklētājs pamet tranzīta zonu. Šādos apstākļos tranzīta zonas pamešana nebūtu pieteikuma iesniedzēju brīva izvēle.

113. To personu pārvietošanās brīvība, kuras atrodas tranzīta zonā, turklāt esot ļoti ierobežota, kā to esot apstiprinājusi Eiropas Komiteja spīdzināšanas novēršanai un Eiropas Padomes ģenerālsekretāra īpašais pārstāvis migrācijas un bēgļu jautājumos. Laiks, ko pieteikuma iesniedzēji pavada tranzīta zonās, esot svarīgs faktors, lai noteiktu, vai uzturēšanās šajās zonās var tikt uzskatīta par aizturēšanu. Komisijas pārstāvji uz vietas esot konstatējuši, ka daži pieteikuma iesniedzēji tur uzturoties ilgāk par četrpadsmit mēnešiem.

114. Uzturēšanās tranzīta zonās tādējādi izpaužas kā individuālās brīvības ierobežojums tik lielā apmērā, ka tas būtu jāpielīdzina aizturēšanai Direktīvas 2013/33 2. panta h) punkta izpratnē. Šo secinājumu turklāt apstiprinot Eiropas Cilvēktiesību tiesas ceturtās palātas spriedums lietā *Ilias* un *Ahmed* pret Ungāriju [36].

115. Aizturēšana tranzīta zonās neatbilstot Direktīvas 2013/32 26. pantam, kā arī Direktīvas 2013/33 8. panta 2. un 3. punktam, 9. pantam un 11. panta 2. punktam, jo tā tiek veikta kā vispārpiemērojams noteikums, sistemātiski, nevērtējot pieteikuma iesniedzēju individuālos apstākļus, nepieņemot rakstisku lēmumu, un tā varot tikt noteikta arī nepilngadīgajiem vai pat nepilngadīgajiem bez pavadības, izņemot bērnus, kas ir jaunāki par 14 gadiem.

116. Lai gan ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./I pantu masveida imigrācijas izraisītas krīzes situācijā nav izslēgta šī paša likuma 31./A panta – kurā ir paredzēti patvēruma meklētāju aizturēšanai piemērojami noteikumi – piemērošana, Komisija uzskata, ka ar šo pēdējo minēto pantu nevar dzēst Ungārijas izdarīto pārkāpumu, jo šādā krīzes situācijā visiem pieteikuma iesniedzējiem saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 5. punktu ir jāuzturas tranzīta zonā.

117. Visbeidzot, nevar izvirzīt argumentu par to, ka lietā, kurā pasludināts spriedums *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (*Tompa*) [37], Tiesa noraidīja pieteikumu par steidzamības tiesvedību. Pirmkārt, jēdziens "aizturēšana" nav atkarīgs no tā, vai lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu Tiesa atļauj izmantot steidzamības tiesvedību. Otrkārt, iesniedzējtiesa minētajā lietā bija lūgusi steidzamības tiesvedību nevis pieteikuma iesniedzēja uzturēšanās tranzīta zonā dēļ, bet gan tādēļ, ka šai lietai būtu būtiska ietekme uz noteiktu skaitu līdzīgu lietu, uz kurām attiecas tie paši tiesību akti.

118. Ungārija uzskata, ka tranzīta zonas būtībā ir uzņemšanas centri, kas atrodas uz Šengenas telpas ārējās robežas Ungārijā un kas ir noteikti par patvēruma procedūras [īstenošanas] vietu atbilstoši Savienības tiesībām, un nevis aizturēšanas telpas.

36 ECT, 2017. gada 14. marts, *Ilias* un *Ahmed* pret Ungāriju, ECHR:2017:0314JUD004728715.

37 Spriedums, 2020. gada 19. marts (C-564/18, EU:C:2020:218).

119. Ievietošana tranzīta zonā neesot aizturēšana, jo šīs tranzīta zonas esot slēgtas tikai vienā – Ungārijas – virzienā un personas, kas tajās uzturas, var brīvi tās pamest un doties uz Serbiju. Turklāt patvēruma meklētāji, kas pamet tranzīta zonu, ne vienmēr sevi pakļaujot nelabvēlīgām sekām. Likuma par patvēruma tiesībām 80./K panta 2. punkta d) apakšpunktā esot paredzēts, ka tad, ja patvēruma meklētājs pamet tranzīta zonu, patvēruma jomā kompetentā iestāde pieņem lēmumu, pamatojoties uz tās rīcībā esošo informāciju vai izbeidz procedūru. Līdz ar to pat bez patvēruma meklētāja klātbūtnes šī iestāde varot lemt par patvēruma pieteikumu, tostarp to apmierināt. Šis tiesiskais regulējums atbilstot Direktīvas 2013/32 28. pantam, kas ļaujot minētajai iestādei izbeigt pieteikuma izskatīšanu pieteikuma netiešas atsaukšanas gadījumā.

120. Turklāt patvēruma pieteikuma iesniegšana automātiski neizraisot sistemātisku brīvības atņemšanu, jo saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 1. punkta c) apakšpunktu persona, kura Ungārijas teritorijā uzturas likumīgi, varot iesniegt savu pieteikumu jebkurā vietā un tādējādi tai neesot nedz jādodas uz tranzīta zonu, nedz tajā jāpaliek.

121. Detalizēti noteikumi par patvēruma meklētāju aizturēšanas nosacījumiem, lēmumu par aizturēšanu un tās turpināšanu savukārt esot paredzēti Likuma par patvēruma tiesībām 31./A–31./I pantā un pilnībā nodrošinot atbilstošo Direktīvas 2013/33 tiesību normu ievērošanu.

122. Turklāt uzturēšanās ilgums uzņemšanas iestādē neesot kritērijs, kas ļautu uzskatīt, ka runa ir par aizturēšanu. Tas pats attiecoties uz uzņemšanas centrā pastāvošo apstākļu kvalitāti. Tas, ka teritorijai, ko aizņem tranzīta zona, ir ierobežots izmērs, protams, nozīmē, ka pastāv atsevišķi pārvietošanās brīvības ierobežojumi, bet neattaisnojot tās kvalifikāciju par aizturēšanas zonu.

123. Attiecībā uz Direktīvā 2013/33 paredzēto garantiju neievērošanu Ungārija uzsver, ka patvēruma jomā kompetentā iestāde jebkurā gadījumā pieņem lēmumu par izmitināšanu tranzīta zonā, kas ir procedūras gaitā noteiktā dzīvesvieta Direktīvas 2013/33 7. panta 2. punkta izpratnē, un ka šis lēmums ir pārsūdzams.

124. Attiecībā uz ECT 2017. gada 14. marta spriedumu *Ilias* un *Ahmed* pret Ungāriju (CE:ECHR:2017:314JUD004728715) Ungārija apgalvo, ka šis spriedums nav galīgs un ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa tajā nav izvērtējusi pašlaik darbojošos tranzīta zonu situāciju, bet gan situāciju, kādā 2015. gadā atradās iestāde, kurai gan ir tāds pats nosaukums, bet kuras statuss un juridiskā kvalifikācija atšķiroties, tāpat kā atšķiroties tiesības un pienākumi, kas noteikti personām, kuras tajās uzturas.

125. Turklāt Tiesa jau netieši esot uzskatījusi, ka tranzīta zonas, kas kopš 2017. gada marta pilda uzņemšanas centru funkcijas, nav aizturēšanas telpas. Atteikums piemērot steidzamības prejudiciālā nolēmuma tiesvedību lietā, kurā pasludināts spriedums *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (*Tompa*) [38], kas attiecas uz strīdu par pieteikuma iesniedzēju, kurš uzturas tranzīta zonā, skaidri norādot, ka Tiesa nav uzskatījusi uzturēšanos tranzīta zonā par aizturēšanu, jo saskaņā ar judikatūru šīs tiesvedības izmantošana var būt pamatota, ja konkrētā lieta attiecas uz aizturētu personu.

126. Visbeidzot, saistībā ar Komisijas pārstāvju apmeklējumu Ungārija uzskata, ka tas attiecās tikai uz Reskes tranzīta zonu un ka tā mērķis bija pārbaudīt uz vietas tos projektus, kuri ir saņēmuši Savienības finanšu atbalstu. Turklāt Komisijas pārstāvji esot pārmijuši tikai dažus vārdus ar dažiem neidentificētiem tās iemītniekiem.

38 Spriedums, 2020. gada 19. marts (C-564/18, EU:C:2020:218).

2. Vērtējums

127. Kā izriet no iepriekš apkopotajiem argumentiem, nesaskaņu starp lietas dalībniekiem pamatā ir Direktīvas 2013/33 2. panta h) punktā paredzētā jēdziena "aizturēšana" atšķirīgs novērtējums. Es pievērsīšos šim jautājumam, pirms izskatīt jautājumu par to garantiju ievērošanu, kuras saistītas ar aizturēšanu šīs pašas direktīvas izpratnē.

a) Par aizturēšanas pastāvēšanu

128. Vispirms ir jāatgādina, ka pēc rakstveida procesa beigām šajā lietā Eiropas Cilvēktiesību tiesas virspalāta savā spriedumā *Ilias* un *Ahmed* pret Ungāriju [39] lēma par to, vai divu trešo valstu valstspiederīgo izmitināšana Reskes tranzīta zonā ir brīvības atņemšana 1950. gada 4. novembrī Romā parakstītās Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk tekstā – "ECPAK") 5. panta ("Tiesības uz brīvību un drošību") piemērošanas nolūkā. Šajā ziņā tā pieņēma tās ceturtās palātas iepriekš pasludinātajam spriedumam pretēju lēmumu, nonākot tādējādi pie noraidoša secinājuma.

129. Atbildot uz aicinājumu paust savu nostāju tiesas sēdē par šī sprieduma nozīmību šajā lietā, lietas dalībnieki izteica pretējus viedokļus. Komisija uzskatīja, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas secinājums nav transponējams šajā lietā atsevišķu svarīgu faktisku un juridisku atšķirību dēļ, turpretim Ungārija apgalvoja, ka šis secinājums, kas ir piemērojams šīs lietas apstākļiem, var pamatot tās argumentu, ka uz starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju situāciju neattiecas jēdziens "aizturēšana" Direktīvas 2013/33 2. panta h) punkta nozīmē. Tādējādi šķiet, ka šī dalībvalsts uzskata, ka tad, ja šo pieteikuma iesniedzēju ievietošana tranzīta zonās nav brīvības atņemšana ECPAK 5. panta nozīmē, ir pats par sevi saprotams, ka to nevar arī uzskatīt par "aizturēšanu", jo šis otrais jēdziens paredz to, ka pastāv brīvības atņemšana Hartas 6. panta nozīmē.

130. Manos secinājumos apvienotajās lietās FMS u.c. [40], kas arī attiecās uz jautājumu par to, vai ievietošana vienā no tranzīta zonām, kas atrodas uz Serbijas un Ungārijas robežas, ir aizturēšana Direktīvas 2013/33 izpratnē, es skaidroju, ka, lai gan ECPAK 5. pants atbilst Hartas 6. pantam un Hartas 52. panta 3. punktā ir prasīts, lai tajā nostiprinātās tiesības, kas atbilst ECPAK garantētajām tiesībām, tiktu interpretētas tādējādi, ka tām ir tāda pati nozīme un apjoms kā ECPAK noteiktajām tiesībām, tomēr ir neapstrīdami, ka Eiropas Savienības Tiesa vairākkārt ir atzinusi, ka šajā tiesību normā izvirzītais saskaņotības mērķis nevar ietekmēt negatīvi Savienības tiesību aktu un pašas Tiesas autonomiju [41], jo ECPAK, kamēr Savienība nav tai pievienojusies, nav Savienības tiesību sistēmā formāli integrēts juridisks instruments [42]. Tādēļ es aicināju Tiesu neatsaukties uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru un veikt savu pārbaudi, ņemot vērā Hartas 6. pantu, aplūkojot to autonomi [43]. Tā kā, ņemot vērā Direktīvas 2013/33 35. apsvērumu [44], šis pēdējais minētais pants būtu jāuzskata par iekļautu jēdziena "aizturēšana" definīcijā, kas minēta tās pašas direktīvas 2. panta h) punktā, es no tā izdarīju secinājumu, ka aizturēšanas pastāvēšana ir jānosaka, *vienīgi* izvērtējot šīs definīcijas nosacījumus, saskaņā ar kuriem par aizturēšanu ir kvalificējama "dalībvalsts veikta pieteikuma iesniedzēja ieslodzīšana noteiktā vietā, kur pieteikuma iesniedzējam vai iesniedzējai ir liegta pārvietošanās brīvība".

39 ECT, 2019. gada 21. novembris, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

40 Skat. manus secinājumus lietā FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 148.–152. punkts).

41 Proti, no paskaidrojumiem par Hartas 52. pantu izriet, ka šī panta 3. punkta mērķis ir nodrošināt nepieciešamo saskaņotību starp Hartu un ECPAK, "tomēr negatīvi neietekmējot Savienības tiesību aktu un Eiropas Savienības Tiesas autonomiju".

42 Patvēruma jomā skat. spriedumus, 2016. gada 15. februāris, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 45. punkts), un 2017. gada 14. septembris, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 32. punkts).

43 Šī Hartas tiesību normu, kuru saturs ir līdzīgs ECPAK tiesību normām, "autonomā" interpretācija ir pakļauta tās 52. panta 3. punktā paredzētajam nosacījumam, ka tās rezultātā ir jāsasniedz augstāks aizsardzības līmenis nekā ECPAK garantētais aizsardzības līmenis.

44 Šis apsvērums ir formulēts šādi: "Šī direktīva respektē pamattiesības un ievēro principus, kas jo īpaši atzīti [Hartā]. Šī direktīva īpaši cenšas pilnībā respektēt cilvēka cieņu un veicināt [Hartas] 1., 4., 6., 7., 18., 21., 24. un 47. panta piemērošanu, un tā ir attiecīgi jāīsteno."

131. Šķiet, ka nesen pasludinātajā spriedumā apvienotajās lietās [45] Eiropas Savienības Tiesa netieši apstiprināja šo pieeju tādējādi, ka tā secināja, ka pastāv aizturēšana, izvērtējot tikai no Direktīvas 2013/33 2. panta h) punkta izrietošos nosacījumus, neņemot vērā to, kā Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir interpretējusi ECPAK 5. pantu spriedumā *Ilias* un *Ahmed* pret Ungāriju [46].

132. Ņemot vērā minētos nosacījumus, Tiesa, izmantojot gramatisku, vēsturisku un kontekstuālu pieeju, uzskatīja, ka starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēja aizturēšana Direktīvas 2013/33 2. panta h) punkta izpratnē "ir piespiedu pasākums, ar kuru šim pieteikuma iesniedzējam tiek liegta pārvietošanās brīvība un viņš tiek izolēts no pārējiem iedzīvotājiem, viņam uzliekot pienākumu pastāvīgi uzturēties norobežotā un slēgtā teritorijā" [47].

133. Piemērojot šādi definētu jēdzienu "aizturēšana" šajā lietā, ir jākonstatē, ka Komisija savos rakstveida apsvērumos sniedz noteiktu skaitu faktisku elementu, kuru pastāvēšanu Ungārija nav apšaubījusi. Komisija norāda, ka patvēruma meklētājiem visu pieteikuma izskatīšanas procedūras laiku ir pastāvīgi jāuzturas vienā no tranzītā zonām, ko apjož augsta sēta ar dzeloņstieplēm. Tranzīta zonā šie pieteikuma iesniedzēji ir izmitināti piecu cilvēku grupās metāla konteineros, kuru platība ir aptuveni 13 m^2. Viņiem ir ļoti ierobežotas iespējas doties uz citu tranzīta zonas sektoru ārpus tā, kur viņi ir izmitināti; tas tiek atļauts tikai medicīniska rakstura apmeklējumu gadījumā vai patvēruma procedūras ietvaros notiekošo interviju vajadzībām – tranzīta zonas apsargu eskortā un bez iespējas sazināties ar personām no ārpuses, izņemot viņu likumīgo pārstāvi. Turklāt man šķiet, ka no lietas materiāliem izriet, ka viņu pārvietošanās tiek pastāvīgi uzraudzīta, jo tranzīta zonā, kā arī katra sektora vārtu tuvumā atrodas minētie apsargi.

134. Šis elementu kopums, manuprāt, liecina par to, ka patvēruma meklētāju pārvietošanās brīvība ir ierobežota tik lielā mērā, ka šī situācija kļūst salīdzināma ar aizturēšanu [48], kā Tiesa uzskatīja spriedumā FMS u.c. par Reskes tranzīta zonu, pamatojoties uz iesniedzējtiesas iesniegtiem analogiem faktiskiem elementiem [49].

135. Attiecībā uz argumentu, ko Ungārija izvirza savā iebildumu rakstā šajā lietā, saskaņā ar kuru attiecīgo pieteikuma iesniedzēju ievietošanu Reskes tranzīta zonā nevar kvalificēt kā aizturēšanu Direktīvas 2013/33 2. panta h) punkta izpratnē, jo ikvienam starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējam esot iespēja brīvprātīgi pamest tranzīta zonu, ir jānorāda, ka Tiesa to jau ir atspēkojusi spriedumā FMS u.c. [50].

136. Balstoties uz premisu, ka aizturēšanas pastāvēšanu var izslēgt tikai "reāla" iespēja pamest minēto tranzīta zonu [51], Tiesa savu noraidījumu pamatoja ar diviem iemesliem, saskaņā ar kuriem, pirmkārt, minēto pieteikuma iesniedzēju iespējamā ieceļošana Serbijā tiktu uzskatīta par nelikumīgu un tādējādi būtu viņus pakļāvusi sankcijām un, otrkārt, pastāvētu risks, ka šie pieteikuma iesniedzēji zaudē iespēju iegūt bēgļa statusu Ungārijā, ja viņi pamestu Ungārijas teritoriju [52]. Manuprāt, šie iemesli var pamatot Ungārijas šajā lietā izvirzītā argumenta noraidījumu.

45 Spriedums, 2020. gada 14. maijs, FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

46 ECT, 2019. gada 21. novembris, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

47 Spriedums, 2020. gada 14. maijs, FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 216.–222. punkts).

48 Man nav skaidrs, kā šāda apmēra pārvietošanās brīvības ierobežojumu var uzskatīt par tranzīta zonas ierobežotā izmēra nenovēršamām sekām, kā to apgalvo Ungārija.

49 Spriedums, 2020. gada 14. maijs, FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 226. punkts).

50 Spriedums, 2020. gada 14. maijs, FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

51 Šajā ziņā skat. manus secinājumus apvienotajās lietās FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 155. un 166. punkts), kuros es apgalvoju, ka aizturēšanas pastāvēšanu var izslēgt tikai "reāla" iespēja brīvprātīgi pamest [tranzīta zonu] un ka šis [brīvprātīgas izceļošanas iespējas] reālistiskais raksturs ir jāizvērtē, ņemot vērā starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju konkrēto situāciju.

52 Spriedums, 2020. gada 14. maijs, FMS u.c. (C-924/19 PPU un C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 228. un 229. punkts).

137. Attiecībā uz pirmo pamatojumu Ungārija šajā lietā neapstrīdēja precizējumu, kuru Komisija sniedza tiesas sēdē, ka Serbijas Republika pašlaik atsakās piemērot atpakaļuzņemšanas nolīgumu attiecībā uz migrantiem no Ungārijas tranzīta zonām. Attiecībā uz otro pamatojumu ir jākonstatē, ka tranzīta zonas pamešana noteikti nozīmētu atteikšanos no iespējas saņemt lūgto starptautisko aizsardzību. Protams, Likuma par patvēruma tiesībām 80./K panta 2. punkta d) apakšpunktā ir noteikts, ka tad, ja pieteikuma iesniedzējs pamet tranzīta zonu, valsts kompetentajai iestādei nav obligāti jāizbeidz procedūra, tā var arī pieņemt lēmumu, pamatojoties uz tās rīcībā esošo informāciju. Tomēr, pat pastāvot šādai teorētiskai iespējai, man šķiet ļoti iespējams vai pat noteikti, ka šāds lēmums nebūtu viņam labvēlīgs. Turklāt nevienu lēmumu, ar kuru tiek izbeigta procedūra saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./K panta 4. punktu, nevar apstrīdēt administratīvajā tiesvedībā. Šādos apstākļos es uzskatu, ka patvēruma meklētāji nevar brīvprātīgi pamest tranzīta zonu, lai dotos uz Serbiju.

138. Atļaušos arī piebilst, ka šie pieteikuma iesniedzēji nevarēs arī doties uz Ungāriju, jo viņiem nav atļaujas ieceļot un uzturēties valsts teritorijā. Šajā ziņā ir jāuzsver, ka saskaņā ar Valsts robežas likuma 5. panta 1.b punktu, uz kuru attiecas Komisijas ceturtais iebildums šajā lietā, Ungārijas policija masveida imigrācijas izraisītā krīzes situācijā var apturēt ārvalstniekus, kuri nelikumīgi uzturas visā valsts teritorijā, un tos eskortēt līdz tuvākās struktūras vārtiem, izņemot gadījumu, ja ir aizdomas par pārkāpumu. Tā kā, lai piekļūtu tranzīta zonai un sagatavotu starptautiskās aizsardzības pieteikumu, ir jāgaida ļoti ilgi, attiecīgajam migrantam nav citas alternatīvas kā vien doties Serbijas virzienā, proti, atgriezties tur, no kurienes viņš ir ieradies, kontekstā, kuru raksturo neskaidrība par to, vai viņam ir atļauts ieceļot Serbijas teritorijā, kā arī par viņa situācijas likumību un par to, kā viņu uz vietas sagaidīs par imigrācijas kontroli atbildīgās iestādes.

139. Līdz ar to iespēja, ka patvēruma meklētājs varētu brīvi pamest tranzīta zonu, manuprāt, ir acīmredzami nereāla.

140. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus, es uzskatu, ka ikviena pieteikuma iesniedzēja ievietošana tranzīta zonā viņa starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanas laikā ir jāuzskata par "aizturēšanu" Direktīvas 2013/33 2. panta h) punkta izpratnē.

141. Pirmīt veiktā vērtējuma nolūkā nav nekādas nozīmes tranzīta zonu kvalifikācijai un juridiskajam statusam Ungārijas tiesību izpratnē, uz kuriem Ungārija ir vairākkārt atsaukusies savos rakstveida apsvērumos, jo aplūkotajā jēdzienā "aizturēšana" nav norādes uz valsts tiesībām un tādēļ tas ir jāuzskata par autonomu Savienības tiesību jēdzienu [53].

142. Šī vērtējuma rezultātu nemaina arī fakts, ka Tiesa noraidīja steidzamības tiesvedības piemērošanu, ko lūdza iesniedzējtiesa lietā, kurā pasludināts spriedums *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (*Tompa*) par strīdu saistībā ar patvēruma meklētāju, kurš uzturējās tranzīta zonā, jo šajā lietā pasludinātajā spriedumā netika precizēts, ka noraidījuma iemesls ir tas, ka šāds pieteikuma iesniedzējs nav aizturēts [54]. Jebkurā gadījumā iepriekš veiktais Tiesas novērtējums šajā kontekstā attiecībā uz to, vai pastāv aizturēšana, kurai ir faktisks raksturs un kuras aprises stingri nosaka iesniedzējtiesas sniegtā informācija, manuprāt, neatbilst tam novērtējumam, kas tika veikts, lai noteiktu, vai vienlaikus pastāv šī jēdziena "aizturēšana" elementi.

53 Skat. it īpaši spriedumu, 2014. gada 30. aprīlis, *Kásler* un *Káslerné Rábai* (C-26/13, EU:C:2014:282, 37. punkts).

54 Spriedums, 2020. gada 19. marts, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (*Tompa*) (C-564/18, EU:C:2020:218, 27. punkts).

b) Par aizturēšanas likumību

143. No iepriekš minētā izriet, ka visi patvēruma meklētāji tiek aizturēti Direktīvas 2013/32 izpratnē, kad viņi tiek izmitināti tranzīta zonās, kas atrodas uz Serbijas un Ungārijas robežas. Šajā stadijā ir jāieņem nostāja par šīs aizturēšanas likumību, atgādinot, ka saskaņā ar Direktīvas 2013/32 26. pantu un Direktīvas 2013/33 8. pantu starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēji noteiktos apstākļos var tikt aizturēti.

144. Komisija apgalvo, ka Ungārija nav ievērojusi tiesisko režīmu, kas raksturo ikvienu aizturēšanas pasākumu un kas ir definēts Direktīvas 2013/33 8.–11. pantā. Es bez mazākajām šaubām piekrītu tās interpretācijai.

145. No Komisijas sniegtajām valsts tiesību normām izriet, ka ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./I panta a) punktu tika izslēgta šī paša likuma 31./A un 31./B panta – kuros ir paredzēti nosacījumi patvēruma meklētāju aizturēšanas izmantošanai valsts tiesībās – piemērošana masveida imigrācijas izraisītas krīzes gadījumā. Katrā ziņā, pat pieņemot, kā to apgalvo Ungārija, ka šīs tiesību normas joprojām ir piemērojamas minētajā gadījumā, ir saprātīgi uzskatīt – ņemot vērā faktu, ka šī dalībvalsts ir viennozīmīgi apstrīdējusi, ka patvēruma meklētāju aizturēšana vispār pastāv –, ka atbilstošās tiesību normas netiek piemērotas šo pieteikuma iesniedzēju aizturēšanai tranzīta zonās.

146. Ungārija neapšauba, ka Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 5. punkts, ar kuru patvēruma jomā kompetentajai iestādei ir noteikts pienākums noteikt patvēruma meklētājiem tranzīta zonu kā uzturēšanās vietu uz procedūras laiku, tiek īstenots *sistemātiski*. Manuprāt, nav šaubu, ka Komisija pamatoti uzskata, ka ar šādu praksi tiek pārkāpta, pirmkārt, Direktīvas 2013/33 8. panta 3. punkta pirmā daļa, saskaņā ar kuru aizturēšanu var attaisnot tikai ar tajā izsmeļoši uzskaitītajiem pamatiem, un, otrkārt, pārkāpts šīs direktīvas 8. panta 2. punkts, kurā ir noteikts, ka aizturēšanu var uzdot tikai vajadzības gadījumā un pamatojoties uz *katras lietas individuālu izvērtējumu*, ja citus, mazāk ierobežojošus alternatīvus līdzekļus nav iespējams efektīvi piemērot [55].

147. Attiecībā uz aizturēšanas rīkojuma, kurā būtu norādīti to pamatojošie faktiskie un juridiskie iemesli, neizdošanu, tādējādi pārkāpjot Direktīvas 2013/33 9. panta 2. punktu, ir jānorāda, ka Ungārija atbild, ka patvēruma jomā kompetentā valsts iestāde jebkurā gadījumā pieņem lēmumu par patvēruma meklētāju izmitināšanu tranzīta zonā uz procedūras laiku. Tomēr šī dalībvalsts savā atbildes rakstā pati netieši atzīst, ka runa nav par aizturēšanas rīkojumu šīs direktīvas 9. panta 2. punkta izpratnē, jo tā to kvalificē kā lēmumu, ar kuru tiek noteikti ierobežojumi pieteikuma iesniedzēju pārvietošanās brīvībai minētās direktīvas 7. panta 2. punkta izpratnē.

148. Ungārija pat neapstrīd, ka aizturēšanu var noteikt arī nepilngadīgajiem vai pat nepilngadīgajiem bez pavadības, izņemot bērnus, kas jaunāki par 14 gadiem, ar ko neapšaubāmi tiek pārkāpts Direktīvas 2013/33 11. panta 2. punkts, saskaņā ar kuru nepilngadīgos var aizturēt tikai kā galējo līdzekli un pēc tam, kad ir noskaidrots, ka citus, mazākus piespiedu līdzekļus nav iespējams efektīvi piemērot.

149. No prasības pieteikuma izriet, ka Komisija atsaucas arī uz Direktīvas 2013/33 2. panta h) punkta pārkāpumu. Tomēr es nevaru saprast, kā šāda tiesību norma, kurā ir vienīgi definēts jēdziens "aizturēšana", tiek pārkāpta, jo Komisija neapgalvo, ka tā nav transponēta. Līdz ar to es nevaru piekrist Komisijas secinājumam šajā ziņā.

150. Ņemot vērā iepriekš minēto, es uzskatu, ka Ungārija nav izpildījusi savus pienākumus, jo tā nav papildinājusi tranzīta zonās īstenoto aizturēšanu ar garantijām, kas paredzētas Direktīvas 2013/33 8., 9. un 11. pantā.

55 Skat. arī spriedumu, 2017. gada 14. septembris, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 48. punkts).

151. Līdz ar to es uzskatu, ka prasības sakarā ar pienākumu neizpildi trešais iebildums ir jāapmierina.

D. Par Direktīvā 2008/115 noteikto procedūru neievērošanu

1. Lietas dalībnieku argumenti

152. Savā ceturtajā iebildumā Komisija uzskata, ka, izraidot otrpus robežas sētai trešo valstu valstspiederīgos, kas teritorijā uzturas nelikumīgi, neievērojot Direktīvas 2008/115 5. pantā, 6. pantā, 12. panta 1. punktā un 13. panta 1. punktā noteiktās procedūras un garantijas, Ungārija nav ievērojusi šajās tiesību normās paredzētos pienākumus.

153. Vispirms Komisija norāda, ka saskaņā ar Valsts robežas likuma 5. panta 1. punktu Ungārijas teritorijā ir iespējams izmantot 60 metrus platu joslu, skaitot no ārējās robežas līnijas, lai uzbūvētu, ierīkotu vai apsaimniekotu būves, kas kalpotu kārtības uzturēšanai pie robežas un pildītu uzdevumus, kuri saistīti ar valsts aizsardzību un drošību, katastrofu pārvarēšanu, robežuzraudzību, patvērumu un ārvalstnieku policiju. Turklāt Valsts robežas likuma 5. panta 1.b punktā esot paredzēts, ka policija masveida imigrācijas izraisītā krīzes situācijā var apturēt ārvalstniekus, kuri nelikumīgi uzturas valsts teritorijā, un tos eskortēt līdz tā paša likuma 5. panta 1. punktā minētās tuvākās struktūras vārtiem, izņemot gadījumu, ja ir aizdomas par pārkāpumu.

154. No Komisijas minētajiem ziņojumiem izrietot, ka Ungārijas policija trešo valstu valstspiederīgos, kuri nelikumīgi uzturas valsts teritorijā un kuri ir aizturēti Ungārijas teritorijā, nogādā līdz robežai un liek viņiem doties otrpus robežas sētai. Trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri tiek nogādāti līdz šaurajai pierobežas joslai Ungārijas teritorijā, kur nav pieejama neviena infrastruktūra un nav nekādu līdzekļu doties uz pārējo Ungārijas teritoriju, praktiski neesot citas izvēles kā vien pamest Ungārijas teritoriju. Līdz ar to Komisija uzskata, ka šī procedūra atbilst jēdzienam "izraidīšana", kā tas ir definēts Direktīvas 2008/115 3. panta 5. punktā, pat ja noteiktos gadījumos ir tehniski iespējams, ka fiziskās pārvešanas darbība nebeidzas ārpus Ungārijas teritorijas.

155. Attiecīgo trešo valstu valstspiederīgo izraidīšana notiekot, nepieņemot atgriešanas lēmumu, neizrādot saprātīgumu, neņemot vērā attiecīgā trešās valsts valstspiederīgā bērna intereses, ģimenes dzīvi, veselības stāvokli un neievērojot neizraidīšanas principu. Šie trešo valstu valstspiederīgie nesaņemot nedz atbilstošu rakstisku pamatojumu, nedz paskaidrojumu, un, tā kā nav atgriešanas lēmuma, viņiem neesot nekādu tiesību aizsardzības līdzekļu.

156. Turklāt Valsts robežas likuma 5. panta 1.b punkts neietilpstot Direktīvas 2008/115 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā paredzētajā izņēmumā. Šī tiesību norma neesot piemērojama valstspiederīgajiem, kuri jau atrodas Ungārijas teritorijā, savukārt minētā 5. panta 1.b punkta piemērošanas joma attiecoties uz ikvienu trešās valsts valstspiederīgo, kurš Ungārijā uzturas nelikumīgi.

157. Visbeidzot, būtisku, vispārēju un ilgstošu atkāpi no Direktīvas 2008/115 tiesību normām nevar pamatot ar LESD 72. pantu, kurā ir tikai noteikts princips, kas Savienības likumdevējam ir jāņem vērā un kas atvieglo to Savienības tiesību aktu interpretāciju, kuri ir pieņemti, pamatojoties uz LESD trešās daļas V sadaļu.

158. Iesākumā Ungārija apgalvo, ka Valsts robežas likuma 5. panta 1.a punkts ir pamatots ar atkāpi, kas paredzēta Direktīvas 2008/115 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā. Attiecībā uz šī paša likuma 5. panta 1.b punktu šī dalībvalsts norāda, ka to var piemērot tikai masveida imigrācijas izraisītā krīzes situācijā – atšķirībā no 5. panta 1.a punkta.

159. Šajā kontekstā Ungārija apgalvo, ka LESD 72. pants ļauj dalībvalstīm pieņemt un piemērot noteikumus, kuri attiecas uz sabiedriskās kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības nodrošināšanu un ar kuriem var atkāpties no Savienības tiesību normām, ņemot vērā, ka masveida imigrācijas izraisītas krīzes situācijas pasludināšanas mērķis un tādā situācijā piemērotie noteikumi jebkurā gadījumā būtu kārtības uzturēšana un valsts iekšējās drošības nodrošināšana. Direktīvā 2008/115 neesot paredzēts, ka ar to ieviestie noteikumi ir jāpiemēro arī LESD 72. panta kontekstā. Līdz ar to dalībvalsts varot atkāpties no minētās direktīvas tiesību normām, kad tā pilda savus sabiedriskās kārtības uzturēšanas un iekšējās drošības nodrošināšanas pienākumus.

160. Sabiedriskā kārtība un valsts drošība esot obligātas vispārējo interešu prasības, kuras piešķirot dalībvalstīm likumdošanas kompetenci, kas tām ļauj iejaukties Savienības tiesībās, un kuru primārā nozīme esot uzsvērta LES 4. panta 2. punktā. Saskaņā ar Tiesas judikatūru [56] dalībvalstis pilnīgi autonomi izlemjot, kas, viņuprāt, ietilpst sabiedriskās kārtības jēdzienā, un šis vērtējums laika gaitā varot mainīties. Šajā ziņā Ungārija atgādina, ka atbilstošās tiesību normas, kas paredzētas atvasinātajās tiesībās, lai pārvaldītu masveida imigrācijas izraisītas krīzes situācijas, esot izrādījušās nepietiekamas pašas Komisijas ieskatā, kura no tā esot izdarījusi secinājumus, 2016. gadā prezentējot kopējas Eiropas patvēruma sistēmas reformas priekšlikumu sarežģītu kopumu gan attiecībā uz Direktīvu 2013/32, gan attiecībā uz Direktīvu 2008/115.

161. Līdz ar to tādā krīzes situācijā, kāda pastāv Ungārijā, neesot obligāti jāpilda Direktīvas 2008/115 5. pants, 6. panta 1. punkts, 12. panta 1. punkts un 13. panta 1. punkts, ja Ungārijas policija piemēro Valsts robežas likuma 5. panta 1.b punktu.

162. Turklāt policija neliekot šķērsot robežu trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri nelikumīgi uzturas Ungārijas teritorijā un tādēļ ir aizturēti, ņemot vērā, ka robežas aizsardzības struktūra (robežas sēta) neesot izvietota uz robežas līnijas, bet gan Ungārijas teritorijā. Tādējādi šīs personas neesot izraidītas uz Serbiju un pēc tam, kad tās ir eskortētas līdz vārtiem, tās varot iesniegt savu pieteikumu tuvākajā tranzīta zonā. Tā kā nenotiek faktiska atgriešana, Direktīvas 2008/115 piemērošana pēc definīcijas ir izslēgta, jo dalībvalsts nevar izpildīt izraidīšanas pasākumu savā teritorijā.

163. Ungārija piebilst, ka nevienā Savienības tiesību normā nav norādīts, kur valsts teritorijā ir jāatrodas struktūrām, kas kalpo patvēruma pieteikumu izskatīšanai, nedz arī – uz kurieni būtu jānogādā personas, kuras uzturas valstī nelikumīgi. Līdz ar to, kad policija īsteno to trešo valstu valstspiederīgo pārvešanu Ungārijas teritorijā, kuri dalībvalstī uzturas nelikumīgi, lai viņi pēc iespējas ātrāk varētu iesniegt savu starptautiskās aizsardzības pieteikumu, tā nepārkāpj Savienības tiesības. Turklāt neesot nevienas Savienības tiesību normas, kurā būtu noteikts pienākums sniegt jebkādu atbalstu trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri valstī uzturas nelikumīgi. Visbeidzot, Ungārija apgalvo, ka policija rīkojoties normatīvo aktu robežās un samērīgi izmanto piespiedu līdzekļus tikai likumā paredzētajos gadījumos.

2. Vērtējums

164. Uzreiz ir jānorāda, ka Ungārija neapstrīd, ka trešās valsts valstspiederīgo, kas valstī uzturas nelikumīgi, pārvietošanu Ungārijas teritorijā līdz tuvākās struktūras vārtiem īsteno Ungārijas policija, neievērojot Direktīvā 2008/115 noteiktās garantijas, kas saistītas ar atgriešanas procedūru [57]. Pirmām kārtām šī pasākuma īstenošana notiek, neņemot vērā attiecīgā trešās valsts valstspiederīgā bērna intereses, ģimenes dzīvi, veselības stāvokli un neievērojot neizraidīšanas principu (5. pants), un

56 Ungārija konkrēti atsaucas uz 2010. gada 23. novembra spriedumu *Tsakouridis* (C-145/09, EU:C:2010:708).

57 Jākonstatē, ka Ungārijas argumentam, saskaņā ar kuru Ungārijas policija rīkojas normatīvo aktu robežās un izmanto piespiedu līdzekļus samērīgi – tikai likumā paredzētajos gadījumos, kā tas ir noteikts Direktīvas 2008/115 8. panta 4. punktā, nav nozīmes, nosakot, vai Ungārija nav izpildījusi pienākumus, kuru neievērošana tai ir pārmesta ar šo iebildumu.

nepieņemot atgriešanas lēmumu (6. panta 1. punkts). Turklāt attiecīgie trešo valstu valstspiederīgie nesaņem rakstisku lēmumu, kurā būtu norādīti atgriešanas un/vai izraidīšanas faktiskie un tiesiskie iemesli (12. panta 1. punkts), un šāda atgriešanas rīkojuma neesamības gadījumā viņiem nav tiesību aizsardzības līdzekļu (13. panta 1. punkts).

165. Tomēr Ungārija atspēko ar šo iebildumu tai pārmestos pārkāpumus, balstoties uz diviem būtiskiem argumentiem: galvenokārt – Direktīvas 2008/115 nepiemērojamība šajā lietā un pakārtoti – dalībvalstu iespēja atsaukties uz LESD 72. pantu, lai atkāptos no šajā direktīvā paredzētajiem vienotajiem noteikumiem. Es tos izvērtēšu vienu pēc otra.

a) Par Direktīvas 2008/115 piemērojamību

166. Ungārija uzskata, pirmkārt, ka Direktīva 2008/115 šajā lietā nav piemērojama, jo to, ka tiek izmantota nogādāšana līdz robežai, pamatojot Direktīvas 2008/115 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā ietvertā atkāpe.

167. Saskaņā ar šo tiesību normu dalībvalstis var pieņemt lēmumu nepiemērot šo direktīvu trešo valstu valstspiederīgajiem, kurus kompetentās iestādes ir aizturējušas vai notvērušas saistībā ar nelikumīgu dalībvalsts ārējās (zemes, jūras vai gaisa) robežas šķērsošanu un kuri vēlāk nav ieguvuši atļauju vai tiesības palikt attiecīgajā dalībvalstī. Šajā ziņā Tiesa jau ir norādījusi, ka frāze "saistībā ar nelikumīgu [..] šķērsošanu" paredz "*tiešu laika un telpas saikni* starp trešās valsts valstspiederīgā aizturēšanu vai notveršanu un ārējās robežas šķērsošanu" un ka "tādējādi tā attiecas uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kurus kompetentās iestādes ir aizturējušas vai notvērušas *tieši tajā brīdī*, kad viņi nelikumīgi šķērsoja ārējo robežu, vai pēc šīs šķērsošanas šīs robežas tuvumā" [58] [59].

168. Man nešķiet, ka Komisija apstrīd, ka Valsts robežas likuma 5. panta 1.a punkta mērķis ir izmantot Direktīvas 2008/115 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā paredzēto atkāpi.

169. Šis iebildums, manuprāt, pamatoti attiecas tikai uz šī paša likuma 5. panta 1.b punktu, kas piemērojams 1.a punkta vietā masveida imigrācijas izraisītas krīzes situācijā un kas joprojām ir spēkā argumentētajā atzinumā norādītā termiņa beigās. Tātad Komisija uzskata, ka uz šo tiesību normu minētā atkāpe neattiecas.

170. Valsts robežas likuma 5. panta 1.b punkts ir formulēts šādi: "Masveida imigrācijas izraisītā krīzes situācijā policija var apturēt ārvalstniekus, kuri nelikumīgi uzturas Ungārijas teritorijā, un tos eskortēt līdz 1. punktā minētās tuvākās struktūras vārtiem, izņemot gadījumu, ja ir aizdomas par pārkāpumu." Bet, tā kā šīs policijas pilnvaras nav ierobežotas ar "[astoņus kilometrus] platu joslu, skaitot no ārējās robežas līnijas", kā tas ir paredzēts Valsts robežas likuma 5. panta 1.a punktā [60], šī tiesību norma tiek piemērota *visiem* trešās valsts valstspiederīgajiem, kuri nelikumīgi uzturas Ungārijā, nevis tikai tiem, kuri ir aizturēti vai notverti tieši tajā brīdī, kad viņi nelikumīgi šķērsojuši ārējo robežu, vai pēc šīs šķērsošanas šīs robežas tuvumā, kā tas ir noteikts Direktīvas 2008/115 2. panta 2. punkta a) apakšpunktā. No tā izriet, ka, tā kā Valsts robežas likuma 5. panta 1.b punkts neatbilst vienam no šajā atkāpes tiesību normā paredzētajiem nosacījumiem, tas nav izslēgts no Direktīvas 2008/115 piemērošanas jomas saskaņā ar šo direktīvu.

58 Spriedums, 2019. gada 19. marts, *Arib* u.c. (C-444/17, EU:C:2019:220, 46. punkts un tajā minētā judikatūra).

59 Mans izcēlums.

60 Valsts robežas likuma 5. panta 1.a punkts ir formulēts šādi: "Policija Ungārijas teritorijā var apturēt ārvalstniekus, kuri nelikumīgi uzturas Ungārijas teritorijā, [astoņus kilometrus] platā joslā, skaitot no ārējās robežas līnijas, kā noteikts Šengenas Robežu kodeksa 2. panta 2. punktā, vai no robežas demarkācijas zīmēm, un tos eskortēt līdz 1. punktā minētās tuvākās struktūras vārtiem, izņemot gadījumu, ja ir aizdomas par pārkāpumu."

171. Otrkārt, Ungārija argumentē, ka trešās valsts valstspiederīgo, kas valstī uzturas nelikumīgi, pārvietošana Ungārijas teritorijā līdz tuvākās struktūras vārtiem, ko īsteno Ungārijas policija, neesot "izraidīšana" Direktīvas 2008/115 izpratnē, jo šī direktīva neesot piemērojama, ja nenotiek faktiska atgriešana.

172. Jēdziens "izraidīšana" šīs direktīvas 3. panta 5. punktā ir definēts kā "atgriešanās pienākuma izpilde piespiedu kārtā, proti, fiziska izvešana no dalībvalsts", kas faktiski varētu likt domāt, ka Ungārijas piedāvātā interpretācija ir juridiski pareiza. Proti, nav strīda par to, ka Valsts robežas likuma 5. panta 1.b punktā policijai ir atļauts tikai eskortēt trešās valsts valstspiederīgos, kuri nelikumīgi uzturas Ungārijas teritorijā un tādēļ ir aizturēti, līdz tuvākās robežas aizsardzības struktūras vārtiem, proti, līdz struktūrām, kas atrodas Ungārijas teritorijā. Tādējādi fiziskās pārvietošanas darbība netiek pabeigta ārpus šīs teritorijas, kā tas ir prasīts attiecīgajā definīcijā. Tomēr man šķiet, ka šajā vērtējumā nevar neņemt vērā faktu, ka, tā kā trešo valstu valstspiederīgie tiek atstāti šaurajā zemes joslā, kura atrodas starp robežas sētu un valsts robežu un kurā nav nekādas infrastruktūras, kas ļautu tajā uzturēties ilgstoši, trešo valstu valstspiederīgajiem nav citas iespējas kā vien pamest šo zemes joslu un šķērsot sauszemes robežu ar Serbiju. Turklāt ir jāņem vērā, ka šie trešo valstu valstspiederīgie pat nespēj aiziet no vārtiem, līdz kuriem policija viņus ir pavadījusi, līdz tranzīta zonai un tajā iekļūt, lai sagatavotu starptautiskās aizsardzības pieteikumu, jo tas nozīmētu gaidīšanu, kuras vidējais ilgums ir no vienpadsmit līdz astoņpadsmit mēnešiem, šaurā zemes joslā, kurā, kā es tikko atgādināju, nav nekādas infrastruktūras. Nobeigumā es uzskatu, ka attiecīgā prakse faktiski ir pielīdzināma "izraidīšanai" Direktīvas 2008/115 3. panta 5. punkta izpratnē.

173. Ņemot vērā šos apsvērumus, manuprāt, nav nekādu šaubu, ka Direktīva 2008/115 ir piemērojama attiecīgajam pasākumam.

b) Par LESD 72. pantu

174. Attiecībā uz Ungārijas izvirzīto argumentu, saskaņā ar kuru LESD 72. pants ļauj dalībvalstīm atkāpties no Direktīvas 2008/115 normām, kad tās īsteno savu sabiedriskās kārtības uzturēšanas un iekšējās drošības nodrošināšanas pienākumu, šo secinājumu 101.–103. punktā izklāstītie apsvērumi par Tiesas argumentāciju spriedumā Komisija/Polija u.c. (Starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju pagaidu pārcelšanas mehānisms) [61], manuprāt, saglabā savu nozīmi.

175. Šī argumentācija ir jāpiemēro vēlreiz.

176. Vispirms norādīšu, ka savos rakstveida apsvērumos Ungārija kā aizstāvības pamatu nav skaidri norādījusi atsevišķu Direktīvas 2008/115 tiesību normu spēkā neesamību attiecībā uz LESD 72. pantu. Ņemot to vērā, ir jāpārbauda, vai šai dalībvalstij ir jāatsaucas uz tajā paredzēto atkāpi Direktīvas 2008/115 kontekstā kopumā [62]. Tās 18. pantam potenciāli ir nozīme, jo tajā ir skaidri reglamentētas ārkārtas situācijas, ko izraisa ārkārtīgi liels skaits trešo valstu valstspiederīgo, kuri ir

61 Spriedums, 2020. gada 2. aprīlis (C-715/17, C-718/17 un C-719/17, EU:C:2020:257).

62 Tā kā netiek apšaubīta tās spēkā esamība, apstāklis, ka Direktīvā 2008/115 nav ietverts tāds apsvērums kā Direktīvas 2013/32 51. apsvērums, kurā ir precizēts, ka tā neietekmē to dalībvalstu pienākumu izpildi, kas attiecas uz likumības un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības nodrošināšanu saskaņā ar LESD 72. pantu, noteikti nevar pamatot atkāpi no šīs direktīvas tiesību normām, pamatojoties uz šo pantu, kā to apgalvo Ungārija.

atgriežami, un ar to dalībvalstīm ir piešķirta iespēja atkāpties no atsevišķām citām šīs direktīvas normām tik ilgi, kamēr šāda situācija turpinās. Tomēr ir jānorāda, ka Ungārija savos rakstveida apsvērumos nav atsaukusies uz šī panta piemērošanu un ka jebkurā gadījumā ar to nav pieļautas nekādas atkāpes no tiesību normām, kuru neievērošana ir apstrīdēta ar šo iebildumu [63] [64].

177. No tā izriet, ka Ungārija nevar pamatoties uz LESD 72. pantu, lai pamatotu savu atteikumu pildīt visus pienākumus, kas tai noteikti Direktīvas 2008/115 5. pantā, 6. panta 1. punktā, 12. panta 1. punktā un 13. panta 1. punktā.

178. Pārējie Ungārijas izvirzītie argumenti, manuprāt, nevar atspēkot šo secinājumu. Tas pats attiecas uz argumentu, kas balstīts uz LESD 72. panta un LES 4. panta 2. punkta interpretāciju, tos skatot kopā. Nekas neliecina par to, ka šajā pēdējā minētajā tiesību normā paredzēto valsts galveno funkciju, piemēram, valsts teritoriālās integritātes nodrošināšanas, likumības uzturēšanas un valsts drošības aizsardzības, efektīvu saglabāšanu var nodrošināt, tikai nepiemērojot Direktīvas 2008/115 attiecīgās tiesību normas. Attiecībā uz spriedumu *Tsakouridis* [65], lai arī ir taisnība, ka no tā izriet, ka dalībvalstīm ir tiesības noteikt pasākumus sabiedriskās kārtības uzturēšanai, es nesaprotu, kā minēto spriedumu var saprast tādējādi, ka šīs dalībvalstis var piemērot šādu atkāpi gadījumos, kas nav paredzēti Savienības atvasinātajās tiesībās, vienkārši atsaucoties uz LESD 72. pantu. Atgādinu, ka Tiesai tajā bija jāinterpretē atvasināto tiesību norma, proti, Direktīvas 2004/38/EK [66] 28. panta 3. punkts.

179. Ņemot vērā iepriekš minēto, es ierosinu Tiesai apmierināt Komisijas ceturto iebildumu.

E. Par pārsūdzību, kas celtas par lēmumiem, ar kuriem ir noraidīts patvēruma pieteikums, efektivitātes neesamību

1. Lietas dalībnieku argumenti

180. Komisija uzskata, ka Ungārija pārkāpj Direktīvas 2013/32 46. panta 5. un 6. punktu, jo, kad starptautiskās aizsardzības pieteikums tiek noraidīts, Likumā par patvēruma tiesībām nav skaidri paredzēta pārsūdzības apturošās iedarbības iespēja. Līdz ar to patvēruma meklētāju tiesības palikt Ungārijas teritorijā, gaidot pārsūdzības iznākumu, nav garantētas, jo nelabvēlīgs lēmums ir izpildāms neatkarīgi no pārsūdzības iesniegšanas.

181. Saskaņā ar Ungārijā piemērojamiem vispārējiem procesuālajiem noteikumiem administratīvās tiesvedības jomā pārsūdzības celšanai neesot apturošas iedarbības, jo Administratīvā procesa kodeksa 50. pantā ir vienīgi paredzēts, ka apturošu iedarbību var prasīt, izpildot atsevišķus nosacījumus. Savukārt Likumā par patvēruma tiesībām kā *lex specialis* ir noteiktas normas administratīvā procesa jomā, kas ir piemērojamas lēmumu patvēruma jomā pārbaudei.

63 Direktīvas 2008/115 18. pantā dalībvalstīm ir tikai atļauts noteikt juridiskai pārskatīšanai ilgākus laika posmus nekā tie, kas noteikti saskaņā ar šīs direktīvas 15. panta 2. punkta trešo daļu, un veikt steidzamus pasākumus attiecībā uz aizturēšanas apstākļiem, atkāpjoties no tiem, kas paredzēti šīs pašas direktīvas 16. panta 1. punktā un 17. panta 2. punktā.

64 Kā Komisija norāda prasības pieteikumā, Direktīvas 2008/115 18. panta 3. punktā pat ir skaidri uzsvērts, ka "šo pantu netulko tā, ka tas ļautu dalībvalstīm atkāpties no to vispārējā pienākuma veikt visus vispārējos un īpašus atbilstošos pasākumus, lai nodrošinātu to pienākumu izpildi, kuri noteikti šajā direktīvā".

65 Spriedums, 2010. gada 23. novembris (C-145/09, EU:C:2010:708).

66 Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV 2004, L 158, 77. lpp.).

182. Ar *egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény* (2015. gada Likums Nr. CXL par grozījumu izdarīšanu noteiktos likumos masveida imigrācijas pārvaldības kontekstā), kas stājās spēkā 2015. gada 1. augustā, tika grozīts Likuma par patvēruma tiesībām 53. un 68. pants un atceltas tiesību normas, kas skaidri garantēja apturošu iedarbību. Šie grozījumi ir piemērojami gan masveida imigrācijas izraisītas krīzes laikā, gan ārpus šādas krīzes situācijas.

183. Līdz ar to Komisija uzskata, pirmkārt, ka, tā kā pārsūdzībām, kas celtas par lēmumiem, ar kuriem patvēruma pieteikumi ir noraidīti kā nepamatoti, nav automātiskas apturošas iedarbības, Ungārija nav pareizi transponējusi vispārējo noteikumu, kas noteikts Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punktā. Šajā ziņā Likuma par patvēruma tiesībām 35. panta 1. punkts pats par sevi nepiešķirot patvēruma meklētājiem uzturēšanās tiesības, bet tikai precizējot, ka šīs personas ir pakļautas patvēruma procedūrai līdz tāda lēmuma paziņošanai, kas vairs nav pārsūdzams. Līdz ar to vienīgie tiesību akti, no kuriem pieteikuma iesniedzējs varētu izsecināt uzturēšanās tiesības Ungārijā, esot Likuma par patvēruma tiesībām 5. panta 1. punkta a) apakšpunkts, saskaņā ar kuru pieteikuma iesniedzējam atbilstoši minētajā likumā paredzētajiem nosacījumiem ir tiesības uzturēties Ungārijas teritorijā. Tomēr ar šo tiesību normu uzturēšanās tiesības Ungārijā ir pakļautas papildu nosacījumiem, kuri nav sīkāk precizēti. Apstāklis, ka saskaņā ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 5. punktu, kas ir piemērojams masveida imigrācijas izraisītas krīzes situācijā, patvēruma jomā kompetentā iestāde patvēruma meklētājam nosaka tranzīta zonu kā uzturēšanās vietu līdz brīdim, kad lēmums, kas vairs nav pārsūdzams, ir kļuvis izpildāms, neļaujot izdarīt šādu secinājumu. Proti, uzturēšanās tranzīta zonā esot jākvalificē kā aizturēšana, un tā neatbilstot uzturēšanās dalībvalstī koncepcijai Direktīvas 2013/32 46. panta izpratnē.

184. Otrkārt, attiecībā uz to lēmumu pārbaudi tiesā, ar kuriem patvēruma pieteikumi ir noraidīti kā nepieņemami, Likuma par patvēruma tiesībām 53. panta 6. punktā esot paredzēts, ka pārsūdzības iesniegšanai nav apturošas iedarbības, kas esot saderīgi tikai ar Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punktā paredzēto noteikumu, saskaņā ar kuru dalībvalstīm ir vai nu jāgarantē automātiska apturoša iedarbība pārsūdzībām, vai arī jānodrošina, ka tiesa pieņem lēmumu par apturošu iedarbību. Turklāt Likumā par patvēruma tiesībām neesot skaidri precizēts, vai Administratīvā procesa kodeksa 50. pants ir piemērojams arī tiesvedībām, kas ietilpst Likuma par patvēruma tiesībām piemērošanas jomā un attiecībā uz kurām minētajā likumā ir paredzēti īpaši noteikumi, un tādējādi tiek uzskatīts, ka ar to ir pareizi transponēts minētās direktīvas 46. panta 6. punkts saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru.

185. Treškārt, saskaņā ar Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punkta a) un b) apakšpunktu, ja pieteikums ir noraidīts kā nepieņemams tādēļ, ka trešā valsts tiek uzskatīta par pieteikuma iesniedzējam drošu trešo valsti, vai ir noraidīts kā nepamatots, jo pieteikuma iesniedzējs ir nelikumīgi ieceļojis vai paildzinājis savu uzturēšanos dalībvalsts teritorijā, pārsūdzības celšanas apturošajai iedarbībai arī būtu jābūt automātiskai. Komisija atzīst, ka šie abi gadījumi ir paredzēti Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta e) apakšpunktā un 7. punkta h) apakšpunktā un ka minētā likuma 53. panta 6. punktā ir noteikts, ka prasības pieteikuma iesniegšanai nav lēmuma izpildi apturoša iedarbība, izņemot lēmumus patvēruma jomā, kas pieņemti, piemērojot minētās tiesību normas. Tomēr Likumā par patvēruma tiesībām neesot skaidri paredzēts, ka šādos gadījumos prasības pieteikuma iesniegšanai ir apturoša iedarbība. Tikai interpretācija *a contrario* ļautu secināt, ka šādos gadījumos ir piemērojams cits noteikums, kas nav apturošas iedarbības neesamība. Tomēr šī likuma tekstā neesot precizēts, vai šis atšķirīgais noteikums nozīmē automātisku apturošu iedarbību, kā tas ir prasīts Direktīvas 2013/32 46. panta 5. un 6. punktā.

186. Ungārija uzskata, ka tiesiskais regulējums un prakse patvēruma jomā pienācīgi nodrošina pieteikuma iesniedzējiem iespēju palikt tās teritorijā, pat ja Direktīvas 2013/32 tiesību normas Ungārijas tiesībās nav transponētas vārds vārdā. Proti, no Likuma par patvēruma tiesībām 5. panta 1. punkta un 35. panta 1. punkta, lasot tos kopā, izriet, ka patvēruma meklētāju tiesības palikt teritorijā tiek garantētas līdz patvēruma procedūras pabeigšanai, kas attiecīgā gadījumā atbilstu brīdim, kad tiek paziņots tiesas nolēmums par pārsūdzību, kas celta par patvēruma pieteikuma noraidošo lēmumu. Tādējādi valsts tiesību akti atbilstot Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punktam.

187. Savukārt Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punktā esot tikai kā izņēmums no vispārējā noteikuma noteikts, ka atsevišķos gadījumos tiesai, kurā iesniegta pārsūdzība, ir kompetence izdot rīkojumus par pārsūdzības apturošo iedarbību vai nu pēc prasītāja lūguma, vai arī pēc savas ierosmes. Šajā gadījumā Likuma par patvēruma tiesībām 53. panta 6. punktā neesot paredzētas automātiskas tiesības palikt teritorijā, bet pieteikuma iesniedzējs tomēr saskaņā ar Administratīvā procesa kodeksa 50. pantu varot lūgt tūlītēju tiesību aizsardzību tiesā, kas atkarībā no tās pieņemtā lēmuma varētu izpausties kā prasības pieteikuma apturoša iedarbība un līdz ar to – iespēja palikt valsts teritorijā. Pieteikuma iesniedzēji, kas ceļ pārsūdzību, sistemātiski izmantojot šādu iespēju, un tiesas praksē vienmēr apmierinot šādu lūgumu.

188. Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punkta a) un b) apakšpunktā paredzētie "izņēmumi no izņēmuma" esot ietverti Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta e) apakšpunktā un 7. punkta h) apakšpunktā, jo abos šajos gadījumos ir nodrošinātas tiesības palikt valsts teritorijā.

189. Arī Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 2. punkts neliekot apšaubīt Ungārijas tiesību atbilstību Savienības tiesībām. Saskaņā ar šī paša likuma 80./J panta 5. punktu pieteikuma iesniedzējam esot tiesības uzturēties tranzīta zonā un līdz ar to – Ungārijas teritorijā līdz galīgā lēmuma paziņošanai, kas atbilstot Direktīvas 2013/32 2. panta p) punktā paredzētajam jēdzienam "palikt dalībvalstī", kā arī šīs direktīvas 46. panta 5. un 6. punkta prasībām.

2. Vērtējums

190. Vispirms ir jāformulē daži ievada apsvērumi.

191. Direktīvu transponēšanu valstu tiesību sistēmās raksturo pastāvīgi centieni rast līdzsvaru starp attiecīgā tiesību akta raksturu, kas saskaņā ar LESD 288. pantu dalībvalstīm, kurām tas adresēts, tikai uzliek saistības attiecībā uz sasniedzamo rezultātu, bet atstāj tām pilnvaras noteikt to īstenošanas formu un metodes, un nepieciešamību nodrošināt Savienības tiesību pilnīgu un vienveidīgu piemērošanu. Tādējādi Tiesas pastāvīgajā judikatūrā ir noteikts, ka direktīvas normu pārņemšana tādā pašā formā un tekstā skaidrā un specifiskā likuma vai noteikumu normā nav obligāta, jo transponēšanai var būt pietiekami ar vispārēju juridisko kontekstu, ar nosacījumu, ka tas patiešām nodrošina šīs direktīvas pilnīgu piemērošanu [67].

192. Ja ar transponējamās direktīvas tiesību normu *ir paredzēts piešķirt tiesības privātpersonām*, ar to saistītās tiesiskās drošības prasības izpildei ir nepieciešams, lai valsts tiesiskais regulējums neļauj pastāvēt nekādām leģitīmām šaubām par šo tiesību apmēru. Šādā gadījumā dalībvalstīm uzliktais transponēšanas pienākums saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru nozīmē, ka tām ir jānodrošina, ka privātpersonām ir pietiekami precīza un skaidra tiesiskā situācija, kas tām ļauj īstenot savas tiesības un vajadzības gadījumā uz tām atsaukties valsts tiesās [68].

193. Šī iebilduma trīs daļu pamatotība, manuprāt, ir jāizvērtē, ņemot vērā šos principus.

67 Skat. spriedumu, 2018. gada 22. februāris, Komisija/Polija (C-336/16, EU:C:2018:94, 120. punkts un tajā minētā judikatūra).

68 Skat. it īpaši spriedumu, 2014. gada 13. februāris, Komisija/Apvienotā Karaliste (C-530/11, EU:C:2014:67, 34. punkts un tajā minētā judikatūra).

194. Šī iebilduma pirmā daļa attiecas uz Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punktu ("Tiesības uz efektīvu tiesisko aizsardzību"), ar ko tiek noteikts vispārējs noteikums, saskaņā ar kuru ikvienam starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējam ir tiesības uzturēties attiecīgās dalībvalsts teritorijā pat pēc tam, kad ir pieņemts administratīvs lēmums, ar kuru ir noraidīts viņa pieteikums, līdz termiņam, kurā beidzas viņa iespēja iesniegt pārsūdzību par šo lēmumu, vai, ja pārsūdzība ir iesniegta, – līdz šīs pārsūdzības iznākumam.

195. Šajā ziņā es vēlos norādīt, ka Komisijas sniegtie precizējumi replikas rakstā mani vedina uzskatīt, ka tās kritika attiecas uz nepareizu transponēšanu un jebkurā gadījumā uz šīs transponēšanas skaidrības trūkumu. Citiem vārdiem sakot, Komisija pārmet to, ka atbilstošās valsts tiesību normas atstāj vietu saprātīgām šaubām par tiesību palikt attiecīgās dalībvalsts teritorijā apmēru, kas ir pretrunā tam, kas ir prasīts iepriekš atgādinātajā judikatūrā.

196. Jānorāda – Ungārija apgalvo, ka Likuma par patvēruma tiesībām 5. panta 1. punkta a) apakšpunkta un 35. panta 1. punkta interpretācija, tos skatot kopā, ļautu sasniegt Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punktā paredzēto rezultātu. Es uzreiz norādu, ka piekrītu Komisijas nostājai, ciktāl tā uzskata, ka Likuma par patvēruma tiesībām 35. panta 1. punktā ("Pieteikuma iesniedzējam ir piemērojama patvēruma procedūra kopš brīža, kad viņš personiski iesniedz starptautiskās aizsardzības pieteikumu patvēruma jomā kompetentajai iestādei, [..] līdz brīdim, kad tiek paziņots procedūras iznākumā pieņemtais lēmums, kas vairs nav pārsūdzams") nav noteikts nekas par pieteikuma iesniedzēja tiesībām palikt attiecīgās dalībvalsts teritorijā [69].

197. Tādējādi rodas jautājums, vai ar Likuma par patvēruma tiesībām 5. panta 1. punkta a) apakšpunktu, aplūkojot to atsevišķi, patvēruma meklētājiem var tikt piešķirtas tiesības palikt Ungārijā un vai tādējādi tas ir uzskatāms par adekvātu Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punkta transponējumu.

198. Es uzskatu, ka uz šo jautājumu ir jāatbild noliedzoši.

199. Lai izskaidrotu iemeslus, kas man liek nonākt pie šāda secinājuma, vispirms ir jāatgādina, ka attiecīgā tiesību norma ir formulēta šādi: "Patvēruma meklētājam ir tiesības *saskaņā ar šajā likumā paredzētajiem nosacījumiem* uzturēties Ungārijas teritorijā un saskaņā ar īpašu tiesisko regulējumu iegūt uzturēšanās atļauju Ungārijas teritorijā." [70] Lai gan minētā tiesību norma, protams, rada uzturēšanās tiesības Ungārijas teritorijā ikvienam patvēruma meklētājam, šo tiesību īstenošana tomēr šķiet pakārtota papildu nosacījumiem, kuri nav konkrēti precizēti, kā to, manuprāt, pamatoti uzskata Komisija. Aicināta tiesas sēdē identificēt šādus nosacījumus, Ungārija minēja tikai Likuma par patvēruma tiesībām 35. panta 1. punktu, kas, manuprāt, drīzāk attiecas uz jēdziena "patvēruma meklētājs" transponēšanu, nevis uz viena no iepriekš minēto uzturēšanās tiesību piešķiršanas nosacījumiem formulējumu.

200. Šādos apstākļos Ungārijas tiesiskais režīms neļauj sasniegt Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punktā paredzēto rezultātu, proti, piešķirt visiem starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējiem, kuru pieteikums ir noraidīts kā nepamatots, tiesības palikt attiecīgās dalībvalsts teritorijā. Jebkurā gadījumā, saskaroties ar uzturēšanās tiesībām, kuru aprises nekādā veidā nav definētas, es nesaprotu, kā varētu uzskatīt, ka pastāv tāds tiesiskais režīms, kas ir pietiekami skaidrs un precīzs, lai patvēruma meklētāji "varētu īstenot savas tiesības un – vajadzības gadījumā – uz tām atsaukties valsts tiesās" [71].

69 Šajā ziņā ir jāprecizē, ka Ungārija neapstrīd Komisijas apgalvojumu, ka, lai arī ir taisnība, ka 2007. gada Likuma Nr. II par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu un uzturēšanos 51. panta 2. punktā ir paredzēts, ka tad, "ja trešās valsts valstspiederīgajam ir piemērojama patvēruma procedūra, nevar uzdot veikt vai izpildīt izraidīšanu vai atgriešanu", tomēr ar šo tiesību normu patvēruma meklētājiem nevar tikt piešķirtas tiesības palikt Ungārijas teritorijā, jo šo normu var piemērot tikai tad, "ja trešās valsts valstspiederīgajam ir tiesības uzturēties Ungārijas teritorijā, kā precizēts atsevišķā likumā".

70 Mans izcēlums.

71 Mans izcēlums.

201. Šis secinājums attiecas tikai uz Ungārijas tiesisko režīmu, kas ir piemērojams parastajās situācijās, proti, kad nav izsludināta masveida imigrācijas izraisīta krīzes situācija. Ja šāda situācija ir izsludināta, Ungārija atgādina, ka ar Likuma par patvēruma tiesībām 80./J panta 4. punktu tiek apturētas tiesības palikt valsts teritorijā, kas ir atzītas šī likuma 5. panta 1. punkta a) apakšpunktā. Šādos apstākļos attiecīgā valsts tiesību norma – šīs dalībvalsts ieskatā – ir minētā likuma 80./J panta 5. punkts, jo tajā ir paredzēts, ka patvēruma meklētājam tranzīta zona tiek noteikta kā obligātā uzturēšanās vieta līdz brīdim, kad lēmums par viņa pieteikumu (vai pārsūtīšanas rīkojums saskaņā ar Dublinas regulu) ir kļuvis izpildāms un vairs nav pārsūdzams.

202. Ņemot vērā, ka es ierosinu Tiesai nolemt, ka šāda tiesību norma ir nelikumīga aizturēšana Direktīvas 2013/33 izpratnē, ir jāuzskata, ka tā nevar atbilst prasībai piešķirt patvēruma meklētājam tiesības palikt valsts teritorijā saskaņā ar Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punktu.

203. Šī iebilduma otrā daļa attiecas uz Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punktu, kurā atkāpes veidā ir paredzēts, ka tad, ja nelabvēlīgais lēmums ietilpst kādā no šajā punktā uzskaitītajām kategorijām (tostarp lēmumi, ar kuriem pieteikums atzīts par acīmredzami nepamatotu, kā arī – ar dažiem izņēmumiem – atzīts par nepamatotu paātrinātas procedūras iznākumā vai par nepieņemamu [72]), attiecīgajai dalībvalstij nav obligāti automātiski jānodrošina tiesības palikt teritorijā, bet, ja attiecīgā lēmuma rezultātā tiek izbeigtas pieteikuma iesniedzēja tiesības palikt šajā dalībvalstī, tai ir vismaz jāparedz, ka par šo tiesību pastāvēšanu ir jālemj tiesai.

204. Vispirms ir jākonstatē, ka Komisijas kritika attiecas tikai uz šī panta transponēšanu attiecībā uz pārsūdzībām, kas celtas par lēmumiem, ar kuriem pieteikums ir noraidīts kā nepieņemams. Tā apgalvo, ka ar Likuma par patvēruma tiesībām 53. panta 6. punktu, kurā ir reglamentētas šādu lēmumu pārsūdzības [73], saskaņā ar kuru "administratīvajā tiesvedībā prasības pieteikuma iesniegšanai nav lēmuma izpildi apturošas iedarbības, izņemot lēmumus patvēruma jomā, kas pieņemti, piemērojot 51. panta 2. punkta e) apakšpunktu un 7. punkta h) apakšpunktu", nav pareizi transponēts ar Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punktu sasniedzamais rezultāts. Taču, manuprāt, nav nepieciešams aplūkot šo jautājumu, jo Ungārija neizvirza nevienu iebildumu par to, ka minētā valsts tiesību norma, aplūkojot to atsevišķi, negarantē ne šo pārsūdzību automātisku apturošu iedarbību, ne arī to, ka lēmumu par apturošu iedarbību pieņem tiesa.

205. Savukārt tas, kam, manuprāt, ir jāpievērš īpaša uzmanība, ir Ungārijas arguments, ka minētais rezultāts valsts tiesību sistēmā faktiski ir sasniegts, pateicoties tam, ka pastāv Administratīvā procesa kodeksa 50. pants. Šī dalībvalsts uzskata, ka šī tiesību norma ļauj lūgt tiesai, kurā ir celta galvenā prasība, tūlītēju tiesību aizsardzību tiesā, kas var konkrēti izpausties kā apturošas iedarbības piešķiršana [74], ko Komisija neapstrīd. Savukārt pēdējā minētā norāda, ka tā neuzskata, ka minētais 50. pants ir pietiekami skaidra un precīza Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punkta transpozīcija.

206. Es nevaru piekrist šādam argumentam.

207. Lai pamatotu savu nostāju, Komisija vienīgi uzsver, ka Likumā par patvēruma tiesībām nav skaidri precizēts, ka vispārējie administratīvā procesa noteikumi ir piemērojami tiesvedībām, kas ietilpst šāda likuma piemērošanas jomā. Man šķiet, ka šī piezīme pati par sevi nevar likt uzskatīt, ka tiesiskā situācija, kas izriet no attiecīgajām valsts tiesībām, nav pietiekami skaidra un precīza, lai patvēruma meklētāji varētu īstenot savas tiesības un uz tām atsaukties tiesā, trīs būtisku iemeslu dēļ. Pirmkārt, ar Likuma par patvēruma tiesībām 53. panta 6. punktu nav skaidri izslēgta Administratīvā procesa

72 Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punkta a) un b) apakšpunkts.

73 Tiesas sēdē Ungārija apstiprināja, ka šis pants attiecas uz pārsūdzībām, kas celtas par šiem lēmumiem, vēršot uzmanību uz šī paša panta 2. punktu, saskaņā ar kuru "nelabvēlīgu lēmumu, *kas pamatots ar pieteikuma nepieņemamību* vai kas pieņemts paātrinātā procedūrā, var apstrīdēt administratīvā tiesvedībā" (mans izcēlums).

74 Šī panta 4. punktā ir precizēts, ka iemesliem, kas pamato vajadzību pēc tūlītējas tiesību aizsardzības tiesā, ir jābūt detalizēti norādītiem pieteikumā, ir jābūt pievienotiem pierādījumiem un pieteikuma pamatā esošajiem faktiem ir jābūt pamatotiem.

kodeksa 50. panta piemērošana, un tas nesatur nevienu ar šādu piemērošanu nesaderīgu elementu. Otrkārt, saikne starp *lex generalis* (Administratīvā procesa kodekss) un *lex specialis* (Likums par patvēruma tiesībām)[75], atbilstoši kurai pirmo minēto var piemērot tajos pašos gadījumos, uz kuriem attiecas otrais minētais, lai novērstu tā trūkumus, noteikti nav nekas neparasts. Treškārt, Komisija nenorāda nevienu elementu, piemēram, valsts judikatūras virzienu, kas ļautu apšaubīt, ka Ungārijas administratīvajām tiesām faktiski ir iespēja apturēt lēmuma, ar kuru patvēruma pieteikums atzīts par nepieņemamu, izpildi un tādējādi atzīt attiecīgā pieteikuma iesniedzēja tiesības palikt valsts teritorijā.

208. Turklāt es neuzskatu, ka ar interpretāciju, kas atšķiras no piedāvātās, tiktu ievērots līdzsvars, ko Tiesa vēlējās panākt ar šo secinājumu 191. un 192. punktā minēto judikatūru.

209. Šī iebilduma trešā daļa attiecas uz Direktīvas 2013/32 46. panta 6. punktā paredzētajiem izņēmumiem no atkāpes. No šī paša punkta a) apakšpunkta izriet, ka tad, ja nelabvēlīgais lēmums ir balstīts uz Direktīvas 2013/32 31. panta 8. punkta h) apakšpunktā minētajiem apstākļiem, šīs direktīvas 46. panta 5. punktā paredzētais vispārējais noteikums kļūst piemērojams, un tas nozīmē, ka tiesības palikt dalībvalsts teritorijā ir jāpiešķir automātiski. Tāpat var secināt, ka šīs tiesības ir jāpiešķir automātiski gadījumā, ja pieteikums tiek atzīts par nepieņemamu saskaņā ar 33. panta 2. punkta c) un e) apakšpunktu, pamatojoties uz to, ka 46. panta 6. punkta b) apakšpunkts attiecas tikai uz gadījumiem, kad pieteikums tiek atzīts par nepieņemamu saskaņā ar 33. panta 2. punkta a), b) un d) apakšpunktu.

210. Ir jāatgādina – ar šo daļu Komisija neapstrīd, ka izņēmumi, kas izriet no šī 2. punkta a) un b) apakšpunkta, ir tikuši transponēti, jo Likuma par patvēruma tiesībām 53. panta 6. punktā ir atsauce tieši uz tiem, jo tajā ir noteikts, ka pārsūdzības iesniegšanai nav apturošas iedarbības, "izņemot lēmumus patvēruma jomā, kas pieņemti, piemērojot 51. panta 2. punkta e) apakšpunktu un 7. punkta h) apakšpunktu". Tomēr tā atkal uzskata, ka transpozīcija nav skaidra, jo šajā valsts tiesību normā nav skaidri noteikts, ka izņēmums apturošas iedarbības neesamības gadījumā ir automātiska apturoša iedarbība.

211. Ņemot vērā veidu, kādā Komisija ir attīstījusi savu argumentāciju šajā daļā, šajā ziņā pietiek ar konstatējumu, ka vienkārša minētās tiesību normas *interpretācija* "*a contrario*" pilnīgi skaidri norāda uz to, ka Ungārijas likumdevējs ir vēlējies pārsūdzībām, kas celtas par lēmumiem, kuri ir pamatoti ar Likuma par patvēruma tiesībām 51. panta 2. punkta e) apakšpunktā un 7. punkta h) apakšpunktā minētajiem apstākļiem, piešķirt automātisku apturošu iedarbību.

212. Ņemot vērā iepriekš minēto, es ierosinu Tiesai apmierināt piektā iebilduma pirmo daļu un noraidīt otro un trešo daļu.

IV. Tiesāšanās izdevumi

213. Atbilstoši Tiesas Reglamenta 138. panta 3. punkta pirmajam teikumam, ja lietas dalībniekiem spriedums ir daļēji labvēlīgs un daļēji nelabvēlīgs, kā tas ir šajā lietā, lietas dalībnieki sedz savus tiesāšanās izdevumus paši. Tomēr, pamatojoties uz šī noteikuma otro teikumu, Tiesa, ja to pamato lietas apstākļi, var nolemt, ka lietas dalībnieks papildus saviem tiesāšanās izdevumiem atlīdzina daļu no pretējās puses tiesāšanās izdevumiem.

214. Atbilstoši piedāvātajam risinājumam spriedums galvenokārt ir labvēlīgs Eiropas Komisijai, turpretim Ungārijas argumenti pārliecina tikai attiecībā uz nelielu strīda priekšmeta daļu, proti, piektā iebilduma otro un trešo daļu. Ņemot to vērā, izskatāmajā lietā šķiet atbilstīgi piespriest Ungārijai līdztekus saviem tiesāšanās izdevumiem atlīdzināt arī četras piektdaļas no Komisijas tiesāšanās izdevumiem, savukārt Komisijai jāsedz viena piektdaļa no saviem tiesāšanās izdevumiem.

75 Ungārija tiesas sēdē apstiprināja, ka saikne starp šiem diviem tiesību aktiem ir jāsaprot šādi.

V. Secinājumi

215. Šajos secinājumos izklāstīto iemeslu dēļ ierosinu Tiesai nospriest šādi:

1) Paredzot, ka ikviens patvēruma pieteikums ir jāiesniedz personiski kompetentajā iestādē un tikai tranzīta zonās, kurās tā atļauj iekļūt tikai nelielam skaitam personu, Ungārija nav izpildījusi Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2013/32/ES (2013. gada 26. jūnijs) par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai 3. un 6. pantā noteikto pienākumu.

2) Īstenojot tādu patvēruma pieteikumu izskatīšanas procedūru uz robežas, kurā netiek ievērotas šīs Direktīvas 2013/32 43. pantā paredzētās garantijas, Ungārija nav izpildījusi šajā tiesību normā noteiktos pienākumus.

3) Piemērojot visiem patvēruma meklētājiem, izņemot bērnus, kas ir jaunāki par 14 gadiem, pieteikuma izskatīšanas procedūru, kuras rezultātā viņi tiek aizturēti tranzīta zonās visu pieteikuma izskatīšanas laiku, viņiem neesot nodrošinātai iespējai izmantot Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2013/33/ES (2013. gada 26. jūnijs), ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai, 8., 9. un 11. pantā paredzētās garantijas, Ungārija nav izpildījusi šajās tiesību normās noteiktos pienākumus.

4) Pārvedot otrpus robežas sētai trešo valstu valstspiederīgos, kas valsts teritorijā uzturas nelikumīgi, neievērojot Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/115/EK (2008. gada 16. decembris) par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi, 5. pantā, 6. panta 1. punktā, 12. panta 1. punktā un 13. panta 1. punktā noteiktās garantijas, Ungārija nav izpildījusi šajās tiesību normās noteiktos pienākumus.

5) Nepareizi transponējot valsts tiesībās Direktīvas 2013/32 46. panta 5. punktu, Ungārija nav izpildījusi šajā tiesību normā noteiktos pienākumus.

6) Pārējā daļā prasību noraidīt.

7) Ungārija sedz savus, kā arī atlīdzina četras piektdaļas no Eiropas Komisijas tiesāšanās izdevumiem. Eiropas Komisija sedz vienu piektdaļu no saviem tiesāšanās izdevumiem.