Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PRIIT PIKAMÄE IŠVADA,
pateikta 2020 m. birželio 25 d.[1]

Byla C-808/18

Europos Komisija
prieš

Vengriją

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Direktyva 2013/32/ES – Nacionalinė tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo procedūra – 6 straipsnis – Galimybė veiksmingai pasinaudoti – 43 straipsnis – Procedūrinės garantijos – 46 straipsnio 5 ir 6 dalys – Skundų, paduotų dėl administracinių sprendimų, kuriais atsisakoma suteikti pabėgėlio statusą, stabdomojo poveikio nebuvimas – Direktyva 2013/33/ES – 2 straipsnio h punktas – Privalomas apgyvendinimas tranzito zonose – Sulaikymo sąvoka – Direktyva 2008/115/EB – 5 straipsnis, 6 straipsnio 1 dalis, 12 straipsnio 1 dalis ir 13 straipsnio 1 dalis – Neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimas“

Turinys

I. Teisinis pagrindas 3

A. Sąjungos teisė 3

1. Direktyva 2008/115 3

2. Direktyva 2013/32 4

3. Direktyva 2013/33 6

B. Vengrijos teisė 7

1. Įstatymas dėl teisės į prieglobstį 7

2. Įstatymas dėl valstybės sienų 9

II. Ikiteisminis procesas 10

III. Analizė 12

1 Originalo kalba: prancūzų.

A. Dėl galimybės veiksmingai pasinaudoti prieglobsčio procedūra nebuvimo 12

1. Šalių argumentai 12

2. Vertinimas 14

a) Dėl kaltinime nurodyto įpareigojimo tikslaus nustatymo 14

b) Taikymas šioje byloje nagrinėjamam atvejui 16

B. Dėl tarptautinės apsaugos prašymams taikomų procedūrinių taisyklių pažeidimo 19

1. Šalių argumentai 19

2. Vertinimas 20

a) Dėl Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikytinumo 20

b) Dėl Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje nustatytų garantijų nesilaikymo 21

c) Dėl SESV 72 straipsnio 23

C. Dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo nedarant jokio skirtumo ir atitinkamų procedūrinių garantijų nesilaikymo 25

1. Šalių argumentai 25

2. Vertinimas 27

a) Dėl sulaikymo buvimo 27

b) Dėl sulaikymo teisėtumo 30

D. Dėl Direktyvoje 2008/115 nustatytų procedūrų nesilaikymo 31

1. Šalių argumentai 31

2. Vertinimas 33

a) Dėl Direktyvos 2008/115 taikytinumo 33

b) Dėl SESV 72 straipsnio 34

E. Dėl skundų, paduotų dėl sprendimų, kuriais atmetamas prieglobsčio prašymas, neveiksmingumo 36

1. Šalių argumentai 36

2. Vertinimas 37

IV. Dėl bylinėjimosi išlaidų 41

V. Išvada 42

1. Šioje byloje Europos Komisija pareiškė ieškinį Teisingumo Teisme pagal SESV 258 straipsnio antrą pastraipą, prašydama konstatuoti, kad Vengrija neįvykdė įsipareigojimų, tenkančių jai pagal tam tikras Direktyvos 2013/32/ES[2], Direktyvos 2013/33/ES[3] ir Direktyvos 2008/115/EB[4] nuostatas.

2. Šiuo labai didelės apimties ieškiniu keliamas klausimas dėl nemažos dalies Vengrijos teisės aktų, kuriais reglamentuojamos prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūros ir neteisėtai šalies teritorijoje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo vykdymo procedūros, suderinamumo su Sąjungos teise. Jame keliamos teisės problemos turi tam tikrą reikšmę, be kita ko, klausimui, ar Serbijos ir Vengrijos pasienyje esančiose tranzito zonose apgyvendintų prieglobsčio prašytojų situacija turi būti laikoma „sulaikymu“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2013/33.

3. Pabrėžiant sprendimo, kurį priims Teisingumo Teismas, reikšmingumą, pateiktas išaiškinimas, esant situacijai, kai kitos valstybės narės griežtina savo nacionalinės teisės aktus šioje srityje, gali turėti poveikį ne tik šiai bylai.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Direktyva 2008/115

4. Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalyje numatyta:

„Valstybės narės gali nuspręsti netaikyti šios direktyvos trečiųjų šalių piliečiams:

a) kuriems atsisakyta leisti atvykti pagal Šengeno sienų kodekso 13 straipsnį arba kuriuos kompetentingos institucijos sulaikė ar suėmė dėl neteisėto valstybės narės išorės sienos kirtimo sausuma, jūra ar oru, ir kurie po to nėra gavę leidimo ar teisės būti toje valstybėje narėje;

<…>“

5. Šios direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Valstybės narės priima sprendimą grąžinti kiekvieno trečiosios šalies piliečio, neteisėtai esančio jų teritorijoje, atžvilgiu, nepažeisdamos 2–5 dalyse nurodytų išimčių.“

6. Šios direktyvos 12 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Sprendimai grąžinti ir, jei tokie priimti, sprendimai uždrausti atvykti bei sprendimai dėl išsiuntimo priimami raštu pateikiant faktines ir teisines priežastis, taip pat informaciją apie galimas teisines teisių gynimo priemones.“

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

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

4 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98).

7. Direktyvos 2008/115 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Atitinkamam trečiosios šalies piliečiui suteikiama veiksminga teisių gynimo priemonė siekiant apskųsti ar peržiūrėti sprendimus, susijusius su grąžinimu, kaip nurodyta 12 straipsnio 1 dalyje, kompetentingame teisme arba kitoje administracinėje institucijoje ar kompetentingoje įstaigoje, sudarytoje iš narių, kurie yra nešališki ir naudojasi nepriklausomumo apsaugos priemonėmis.“

2. Direktyva 2013/32

8. Direktyvos 2013/32 3 straipsnyje nurodyta:

„1. Ši direktyva taikoma visiems tarptautinės apsaugos prašymams, pateiktiems valstybių narių teritorijoje, įskaitant pasienį, teritorinius vandenis arba tranzito zonas, ir tarptautinės apsaugos panaikinimui.

<…>“

9. Šios direktyvos 6 straipsnyje nustatyta:

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

Jeigu tarptautinės apsaugos prašoma kitų institucijų, kurios, tikėtina, gali gauti tokių prašymų, tačiau nėra kompetentingos juos registruoti pagal nacionalinę teisę, valstybės narės užtikrina, kad tokiu atveju registracija būtų vykdoma [atliekama] ne vėliau kaip per šešias [darbo] dienas nuo prašymo dienos.

<…>

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

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

<…>

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

10. Šios direktyvos 24 straipsnio 3 dalyje nurodyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad nustačius, jog prašytojams reikia specialių procesinių garantijų, jiems būtų suteikta tinkama parama, kad visą prieglobsčio procedūros laikotarpį jie galėtų naudotis šioje direktyvoje nustatytomis teisėmis ir vykdyti joje nustatytas pareigas.

Kai tokios tinkamos paramos negalima suteikti pagal 31 straipsnio 8 dalyje ir 43 straipsnyje nurodytas procedūras, visų pirma tais atvejais, kai valstybės narės mano, kad prašytojui reikia specialių procesinių garantijų dėl to, kad jis patyrė kankinimą, žaginimą ar kitų sunkių formų psichologinį, fizinį ar seksualinį smurtą, valstybės narės netaiko 31 straipsnio 8 dalies ir 43 straipsnio arba baigia juos taikyti. Kai valstybės narės taiko 46 straipsnio 6 dalį prašytojams, kuriems pagal šią pastraipą negalima taikyti 31 straipsnio 8 dalies ir 43 straipsnio, valstybės narės suteikia bent 46 straipsnio 7 dalyje numatytas garantijas.“

11. Tos pačios direktyvos 26 straipsnio 1 dalyje numatyta:

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

12. Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje „Pasienio procedūros“ nustatyta:

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

a) tokiose vietose pateikto prašymo priimtinumo pagal 33 straipsnį; ir (arba)

b) prašymo esmės vykdant procedūrą pagal 31 straipsnio 8 dalį.

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

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

13. Šios direktyvos 46 straipsnyje numatyta:

„<…>

5. Nedarydamos poveikio 6 daliai, valstybės narės leidžia prašytojams likti jų teritorijoje, kol baigiasi laikotarpis, per kurį jie gali pasinaudoti teise į veiksmingą teisių gynimo priemonę, ir, kai tokia teise per tą laikotarpį buvo pasinaudota – kol laukiama priemonės rezultato.

6. Kai sprendimas:

a) laikyti prašymą akivaizdžiai nepagrįstu pagal 32 straipsnio 2 dalį arba nepagrįstu išnagrinėjus pagal 31 straipsnio 8 dalį, išskyrus atvejus, kai šie sprendimai pagrįsti 31 straipsnio 8 dalies h punkte nurodytomis aplinkybėmis;

b) prašymą laikyti nepriimtinu pagal 33 straipsnio 2 dalies a, b arba d punktą;

c) atsisakyti dar kartą pradėti nagrinėti prašytojo bylą po to, kai ji buvo nutraukta pagal 28 straipsnį; arba

d) nenagrinėti arba išsamiai nenagrinėti prašymo pagal 39 straipsnį,

atitinkamo prašytojo prašymu arba *ex officio* teismas turi įgaliojimus priimti sprendimą, ar prašytojas gali likti valstybės narės teritorijoje, jeigu tokiu sprendimu panaikinama prašytojo teisė likti valstybėje narėje ir kai nacionalinėje teisėje nenumatyta teisė likti valstybėje narėje, kol laukiama teisių gynimo priemonės rezultato.

<…>

8. Valstybės narės leidžia prašytojui likti teritorijoje, kol laukiama 6 ir 7 dalyse nurodytos procedūros siekiant priimti sprendimą, ar prašytojas gali likti teritorijoje, rezultato.

<…>“

3. Direktyva 2013/33

14. Direktyvos 2013/33 8 straipsnyje nurodyta:

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

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

3. Prašytoją galima sulaikyti tik šiais atvejais:

a) siekiant nustatyti arba patikrinti jo tapatybę arba pilietybę;

b) siekiant nustatyti tuos elementus, kuriais grindžiamas jo tarptautinės apsaugos prašymas, kurie asmens nesulaikius negalėtų būti gauti, ypač jei yra pavojus, kad prašytojas pasislėps;

c) siekiant procedūros metu priimti sprendimą dėl prašytojo teisės atvykti į teritoriją;

d) jei jis sulaikytas [kai prašytojas sulaikomas] taikant grąžinimo procedūrą pagal [Direktyvą 2008/115] <…> siekiant parengti grąžinimą ir (arba) įvykdyti išsiuntimo procesą [įvykdyti išsiuntimą], ir atitinkama valstybė narė gali pagrįsti [remdamasi] objektyviais kriterijais, be kita ko, kad jis [pavyzdžiui tuo, jog prašytojas] jau turėjo galimybę pasinaudoti prieglobsčio suteikimo procedūra, kad yra rimtų priežasčių manyti, jog jis prašosi tarptautinės apsaugos tik siekdamas, kad būtų atidėtas arba sutrukdytas sprendimo grąžinti vykdymas;

e) kai tai būtina nacionaliniam saugumui arba viešajai tvarkai užtikrinti;

f) pagal 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai, 28 straipsnį.

Sulaikymo pagrindai nustatomi nacionalinėje teisėje.

<…>“

15. Šios direktyvos 9 straipsnyje nustatyta:

„<…>

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

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

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

<…>“

16. Minėtos direktyvos 11 straipsnio 2 dalyje numatyta:

„Nepilnamečiai sulaikomi tik kraštutiniu atveju bei nustačius, kad negalima veiksmingai taikyti kitų švelnesnių alternatyvių priemonių. Toks sulaikymas trunka trumpiausią laikotarpį ir dedamos visos pastangos, kad sulaikyti nepilnamečiai būtų paleisti ir apgyvendinti nepilnamečiams tinkamuose būstuose.

<…>“

B. Vengrijos teisė

1. Įstatymas dėl teisės į prieglobstį

17. *Menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (2007 m. Įstatymas Nr. LXXX dėl teisės į prieglobstį, toliau – Įstatymas dėl teisės į prieglobstį) 71/A straipsnyje numatyta:

„1. Jeigu užsienietis pateikia prašymą tranzito zonoje:

a) prieš gaudamas leidimą atvykti į Vengrijos teritoriją arba

b) po to, kai jis buvo palydėtas iki punkto, skirto tvarkai pasienyje saugoti, kaip numatyta Įstatyme dėl valstybės sienų, prieš tai sulaikytas teritorijoje, išsidėsčiusioje aštuonių kilometrų spinduliu nuo Vengrijos teritorijos išorės sienos, kaip ji apibrėžta 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas)[5] 2 straipsnio 2 punkte, arba sienos demarkacijos ženklų,

šis skyrius taikomas laikantis toliau išdėstytų nuostatų.

<…>

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

5 OL L 77, 2016, p. 1 (toliau – Šengeno sienų kodeksas).

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

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

7. Taisyklės, kuriomis reglamentuojama pasienio procedūra, netaikytinos pažeidžiamiems asmenims.“

18. Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 31/A straipsnio 1 dalyje pažodžiui pakartojami Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalyje numatyti sulaikymo pagrindai. Šio įstatymo 31/A straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „prieglobsčio prašytojus gali būti nurodoma sulaikyti atlikus konkretaus atvejo vertinimą ir tik jeigu numatyto tikslo neįmanoma pasiekti taikant priemonę, kuria užtikrinama, kad atitinkamas asmuo bus pasiekiamas“, o to paties straipsnio 5 dalyje numatyta, kad „prieglobsčio prašytojus nurodoma sulaikyti priimant sprendimą, kuris vykdytinas nuo pranešimo apie jį momento“.

19. Minėto įstatymo 31/B straipsnyje nurodyta:

„1. Sulaikymo negalima taikyti motyvuojant vien tuo, kad buvo pateiktas prieglobsčio prašymas.

2. Sulaikymo neleidžiama taikyti prieglobsčio prašytojui, kuris yra nelydimas nepilnametis.

3. Sulaikymas šeimoms su nepilnamečiais vaikais gali būti taikomas tik kaip kraštutinė priemonė, visų pirma atsižvelgiant į vaikų interesą.

<…>“

20. Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/H straipsnyje nurodyta:

„Susiklosčius masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai turi būti taikomos I–IV ir V/A–VIII skyrių nuostatos kartu su 80/I-80/K straipsniuose numatytomis leidžiančiomis nukrypti nuostatomis.“

21. Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/I straipsnio i punkte nurodyta, kad netaikomi to paties įstatymo 30 straipsnis ir 31 straipsnio a punktas, taip pat 71/A–72 straipsniai (72 straipsnio i punktas).

22. Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnyje nurodyta:

„1. Prieglobsčio prašymas turi būti asmeniškai pateiktas kompetentingai nacionalinei institucijai ir tik tranzito zonoje, išskyrus atvejus, kai:

a) prieglobsčio prašytojui taikoma prievartos priemonė, asmens laisvės apribojimo priemonė arba nuosprendis, kuriuo apribojama asmens laisvė;

b) prieglobsčio prašytojui taikoma sulaikymo priemonė, kurią nustato prieglobsčio srityje kompetentinga institucija;

c) prieglobsčio prašytojas teisėtai yra Vengrijos teritorijoje ir neprašo būti apgyvendintas priėmimo centre.

2. Prieglobsčio procedūra prieglobsčio prašytojui taikoma nuo tarptautinės apsaugos prašymo pateikimo kompetentingoje institucijoje, iki kol jam pranešama apie sprendimą, priimtą pasibaigus procedūrai, kai jo jau nebegalima apskųsti.

<…>

4. Vykdant procedūrą tranzito zonoje apgyvendintiems prieglobsčio prašytojams 5 straipsnio 1 dalies a ir c punktuose numatytos teisės nesuteikiamos.

5. Prieglobsčio srityje kompetentinga institucija nustato prieglobsčio prašytojo gyvenamąją vietą tranzito zonoje, kol taps vykdytinas sprendimas dėl perkėlimo pagal Dublino reglamentą arba sprendimas, kurio nebegalima apskųsti. Prieglobsčio prašytojas gali išvykti iš tranzito zonos per jos išėjimą.

6. Jeigu prieglobsčio prašytojas yra jaunesnis nei 14 m. nelydimas nepilnametis, prieglobsčio srityje kompetentinga institucija po nepilnamečio atvykimo į šalį vykdo prieglobsčio procedūrą, remdamasi bendrosiomis taisyklėmis. Ši institucija turi nedelsdama surasti jam laikiną būstą ir kartu paprašyti globos srityje kompetentingos institucijos paskirti globėją, kuris būtų atsakingas už šio nepilnamečio apsaugą ir atstovavimą jam. Globėjas turi būti paskirtas per aštuonias dienas nuo tos dienos, kai prieglobsčio srityje kompetentinga institucija gauna prašymą. Globos srityje kompetentinga institucija nedelsdama praneša nelydimam nepilnamečiui ir prieglobsčio srityje kompetentingai institucijai paskirto globėjo vardą ir pavardę.“

23. Šio įstatymo 80/K straipsnyje numatyta:

„<…>

2. Prieglobsčio srityje kompetentinga institucija priima sprendimą, remdamasi turima informacija, arba užbaiga procedūrą, jeigu prieglobsčio prašytojas:

<…>

d) išvyksta iš tranzito zonos.

<…>

4. Sprendimas užbaigti procedūrą pagal šio straipsnio 2 dalį negali būti ginčijamas per administracinį procesą.

<…>“

2. Įstatymas dėl valstybės sienų

24. *Államhatárról szóló, 2007. évi LXXXIX* (2007 m. Įstatymas Nr. LXXXIX dėl valstybės sienų, toliau – Įstatymas dėl valstybės sienų) 15/A straipsnyje nurodyta:

„1. 5 straipsnio 1 dalyje nurodytoje zonoje gali būti įrengta tranzito zona, skirta laikinai apgyvendinti prieglobsčio arba papildomos apsaugos prašančius asmenis (toliau – prieglobsčio prašytojas) ir prieglobsčio bei migracijos kontrolės procedūroms vykdyti, įrengiant joje šiuo tikslu reikalingus įrenginius.

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

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

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

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

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

<…>“

II. Ikiteisminis procesas

25. 2015 m. gruodžio 11 d. Komisija nusiuntė Vengrijai oficialų pranešimą dėl to, kad ši valstybė narė pažeidė Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 1, 3, 5 ir 6 dalis, aiškinamas atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnį ir Direktyvos 2010/64/ES[6] 3 straipsnio 8 dalį. Šiame pranešime Komisija išreiškė susirūpinimą dėl teisinių teisių gynimo priemonių poveikio vykdant pasienio procedūras, dėl to, kad skundai dėl neigiamų sprendimų dėl prieglobsčio neturi automatinio stabdomojo poveikio, dėl asmeninio pokalbio garantijos atliekant sprendimų, kuriais prašymai atmetami kaip nepriimtini, ir sprendimų, priimtų taikant paspartintą procedūrą, teisminę kontrolę, dėl teisėjų, dalyvaujančių atliekant teisminės kontrolės procedūras, savarankiškos procesinės kompetencijos ir galiausiai dėl Sąjungos teisės normų, susijusių su teisės į vertimą žodžiu ir raštu baudžiamosiose bylose, nesilaikymo.

26. Vengrija atsakė į oficialų pranešimą rašte; jį Komisija gavo 2016 m. vasario 12 d. ir jame ši valstybė narė nurodė, kad atitinkami Vengrijos teisės aktai yra suderinami su Sąjungos teise.

27. 2017 m. kovo 7 d. Vengrija priėmė 2017 m. Įstatymą Nr. XX, kuriuo buvo iš dalies pakeistas Įstatymas dėl teisės į prieglobstį. Komisija nusprendė, kad šis įstatymas, be susirūpinimą keliančių klausimų, nurodytų 2015 m. gruodžio 11 d. oficialiame pranešime, kelia naujų problemų, susijusių su tokiais aspektais: neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių išsiuntimu pažeidžiant Direktyvoje 2008/115 nustatytas procedūras, veiksmingos galimybės pasinaudoti prieglobsčio procedūra neužtikrinimu, neteisėtu pasienio procedūros pratęsimu, prieglobsčio prašytojų laikymu sulaikytų, nedarant jokio skirtumo tarp jų, numatytų procedūrinių garantijų nesilaikymu, netinkamu saugios trečiosios šalies principo taikymu, dienpinigių nemokėjimu tarptautinės apsaugos prašytojams, Sąjungos taisyklių dėl išlaidų, susijusių su priėmimo sąlygomis, padengimo pažeidimu ir prašymų peržiūrėti pirmojo lygmens sprendimus atmesti prieglobsčio prašymą pateikimo termino sutrumpinimu nuo aštuonių iki trijų dienų.

28. 2017 m. kovo 18 d. Komisija išsiuntė Vengrijai papildomą oficialų pranešimą, jame kaltino nesilaikius įpareigojimų, tenkančių Vengrijai pagal Direktyvos 2008/115 5 straipsnį, 6 straipsnio 1 dalį, 12 straipsnio 1 dalį ir 13 straipsnio 1 dalį, Direktyvos 2013/32 3, 6 ir 7 straipsnius, 24 straipsnio 3 dalį, 31 straipsnio 8 dalį, 33, 38, 43 straipsnius, 46 straipsnio 1, 3, 5 ir 6 dalis ir Direktyvos 2013/33 2, 8, 9, 11 straipsnius ir 17 straipsnio 2 dalį, aiškinamus kartu su tos pačios direktyvos 2 straipsnio g punktu ir 17 straipsnio 3 ir 4 dalimis, ir galiausiai Chartijos 6, 18 ir 47 straipsnius.

29. Vengrija atsakė į papildomą oficialų pranešimą 2017 m. liepos 18 d. rašte, o vėliau, 2017 m. spalio 20 d. ir 2017 m. lapkričio 20 d., papildė savo atsakymą. Teigdama, kad laiko nagrinėjamus savo teisės aktus suderinamais su Sąjungos teise, ši valstybė narė tuo pat metu ėmėsi derinti šiuos teisės aktus su Sąjungos teise konkrečiais aspektais.

6 2010 m. spalio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl teisės į vertimo žodžiu ir raštu paslaugas baudžiamajame procese (OL L 280, 2010, p. 1).

30. Galiausiai 2017 m. gruodžio 8 d. Komisija išsiuntė Vengrijai pagrįstą nuomonę; apie ją šiai buvo pranešta tą pačią dieną ir joje Komisija pripažino, kad Vengrija:

– per skundo dėl sprendimo atmesti tarptautinės apsaugos prašymą procedūrą apribodama Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 3 dalyje nurodytą nagrinėjimą tik fakto ir teisės klausimais, kurie buvo nagrinėjami priimant sprendimą,

– neperkeldama Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 dalies į nacionalinę teisę ir priimdama nuostatas, kuriomis nukrypstama nuo bendros automatinio stabdomojo poveikio taisyklės tais atvejais, kuriems netaikoma tos pačios direktyvos 46 straipsnio 6 dalis,

– palydėdama anapus sienos neteisėtai Vengrijoje esančius trečiųjų šalių piliečius ir nesilaikydama Direktyvos 2008/115 5 straipsnyje, 6 straipsnio 1 dalyje, 12 straipsnio 1 dalyje ir 13 straipsnio 1 dalyje nustatytų procedūrų ir garantijų,

– nustatydama, kad prieglobsčio prašymas turi būti asmeniškai pateiktas kompetentingai institucijai ir tik tranzito zonoje,

– nustatydama, kad visiems prieglobsčio prašytojams (išskyrus jaunesnius nei 14 m. vaikus) turi būti taikoma procedūra, kurios rezultatas yra toks, kad šie prieglobsčio prašytojai turi būti laikomi sulaikyti per visą prieglobsčio procedūros trukmę tranzito zonos patalpose, iš kurių jie gali išvykti tik Serbijos kryptimi, ir netaikydama atitinkamų šio sulaikymo garantijų,

– nuo aštuonių iki trijų dienų sutrumpindama terminą pateikti prašymą peržiūrėti pirmojo lygmens sprendimus atmesti prieglobsčio prašymą,

– nesilaikė įpareigojimų, tenkančių jai pagal Direktyvos 2008/115 5 straipsnį, 6 straipsnio 1 dalį, 12 straipsnio 1 dalį ir 13 straipsnio 1 dalį ir Direktyvos 2013/32 3 bei 6 straipsnius, 24 straipsnio 3 dalį, 43 straipsnį ir 46 straipsnio 3, 5 ir 6 dalis, galiausiai pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą bei 8, 9 ir 11 straipsnius, aiškinamus kartu su Chartijos 6, 18 ir 47 straipsniais.

31. 2018 m. vasario 8 d. Vengrija pateikė atsakymą į pagrįstą nuomonę. Ji toliau laikėsi tos pačios nuomonės dėl nagrinėjamų Vengrijos teisės normų suderinamumo su Sąjungos teise ir teisino jas, remdamasi masinės imigracijos sukelta krizine situacija ir SESV 72 straipsniu.

32. Komisijos neįtikino Vengrijos pateikti argumentai, todėl 2018 m. gruodžio 21 d. ji pareiškė ieškinį Teisingumo Teisme. Vengrija 2019 m. kovo 11 d. pateikė atsiliepimą į ieškinį. Atitinkamai 2019 m. balandžio 23 d. ir 2019 m. birželio 4 d. šalys pateikė dubliką ir tripliką.

33. 2020 m. vasario 10 d. teismo posėdyje Komisija ir Vengrija pateikė žodines pastabas ir atsakė į Teisingumo Teismo klausimus.

34. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 61 straipsnio 1 dalį teisėjas pranešėjas paprašė šalių pateikti turimus statistinius duomenis, susijusius su vidutine prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Serbijos ir Vengrijos pasienyje esančiose tranzito zonose trukme, taip pat kai kurias nacionalines nuostatas, kurios nebuvo pateiktos procesiniuose dokumentuose. Šalys atsakymus pateikė per nustatytą terminą. 2020 m. gegužės 20 d. Teisingumo Teismas pateikė šiuos atsakymus šalims ir paprašė jų prireikus iki 2020 m. birželio 1 d. pateikti pastabas. Į šį prašymą sureagavo tik Vengrija. Savo pastabose Vengrija teigė, be kita ko, kad po šių tranzito zonų uždarymo ir jose buvusių asmenų

perkėlimo į atvirus priėmimo centrus ji įvykdė Sprendimą *FMS ir kt.*[7], todėl aplinkybė, kuria grindžiamas Komisijos ieškinio teiginys dėl visų prieglobsčio prašytojų, nedarant jokio skirtumo tarp jų, sulaikymo dėl gyvenimo tranzito zonoje išnyko. Taigi ši šioje byloje pareikšto ieškinio dalis neteko dalyko.

III. Analizė

35. Pirmiausia reikia pažymėti, kad Vengrijos iškeltas nepriimtinumu grindžiamas prieštaravimas, susijęs su nesenu tranzito zonų uždarymu, negali būti laikomas pagrįstu atsižvelgiant į suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią Komisija turi teisę pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo, net jei tariamas pažeidimas buvo pašalintas pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui[8]. Tokiu atveju ieškinys išlaiko savo dalyką, kurį gali sudaryti, be kita ko, valstybės narės atsakomybės pagrindo nustatymas subjektų, kurie dėl šio įsipareigojimo neįvykdymo įgyja teisių, atžvilgiu[9]. Atsižvelgiant į tai, man atrodo, kad galima pereiti prie viso šio ieškinio esmės nagrinėjimo.

36. Šį ieškinį iš esmės sudaro penki kaltinimai, kuriuos reikia nagrinėti paeiliui.

A. Dėl galimybės veiksmingai pasinaudoti prieglobsčio procedūra nebuvimo

1. Šalių argumentai

37. Pirmajame kaltinime Komisija nurodo, jog reikalaudama, kad prieglobsčio prašymas turi būti asmeniškai pateiktas kompetentingai nacionalinei institucijai ir tik tranzito zonoje, į kurią leidžiama patekti tik nedideliam kiekiui asmenų, Vengrija pažeidžia jai pagal Direktyvos 2013/32 3 ir 6 straipsnius tenkančius įpareigojimus.

38. Šiuo klausimu Komisija pažymi, kad 2017 m. Įstatymu Nr. XX buvo iš dalies pakeistas Įstatymas dėl teisės į prieglobstį, nustatant procedūrą, kurią taikant dėl masinės migracijos sukeltos krizinės situacijos leidžiama nukrypti nuo įprastos tvarkos, nustatant bendrą taisyklę, kuriai taikomos vos kelios išimtys, kad prieglobsčio prašymas turi būti pateiktas asmeniškai ir tik dviejose Serbijos ir Vengrijos pasienyje esančiose tranzito zonose, t. y. Roskės ir Tompos tranzito zonose.

39. Išreiškusi susirūpinimą dėl gyvenimo sąlygų minėtose tranzito zonose, Komisija pažymi, kad kompetentingos Vengrijos institucijos į šias zonas leidžia atvykti tik labai ribotam kiekiui asmenų. Iš Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro (JTVPRK) ir Europos Tarybos Generalinio sekretoriaus specialiojo įgaliotinio migracijos ir pabėgėlių reikalams ataskaitų matyti, kad maksimalus Vengrijos priimamų tarptautinės apsaugos prašytojų skaičius buvo laipsniškai mažinamas tiek, kad 2018 m. gegužės mėn. ši valstybė praktiškai uždarė sienas šiems prašytojams.

40. Iš šių ataskaitų taip pat matyti, kad kai kurie asmenys būna priešais įėjimą į tranzito zoną esančiame siaurame žemės ruože ir kad į šią zoną įleidžiama pagal neoficialų laukimo sąrašą, kurį „bendruomenės vadovai“ siunčia Vengrijos valdžios institucijoms. Nors Vengrija neigė prisidedanti prie tokio laukimo sąrašo sudarymo, ji neginčijo, kad toks sąrašas yra. Kadangi minėtame žemės ruože nėra jokios infrastruktūros, o į tranzito zoną įleidžiama po labai nedaug asmenų, visų pirma nuo

7 2020 m. gegužės 14 d. sprendimas (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

8 Be daugelio kitų, žr. 2005 m. balandžio 14 d. Sprendimą *Komisija / Liuksemburgas* (C-519/03, EU:C:2005:234, 19 punktas).

9 Žr. 2008 m. balandžio 10 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-442/06, EU:C:2008:216, 42 punktas).

2018 m. sausio mėn. ir paprastai remiantis minėtu laukimo sąrašu, mažai kas lauktų priešais tranzito zoną. Minėtos ataskaitos taip pat rodo, kad asmenys, siekiantys prašyti tarptautinės apsaugos, turi laukti daug mėnesių, kad galėtų patekti į tranzito zoną, ir šis laukimo laikotarpis gali trukti iki aštuoniolikos mėnesių.

41. Komisija pažymi, jog iš Direktyvos 2013/32 3 ir 6 straipsnių darytina išvada, jog valstybės narės privalo užtikrinti, kad kiekvienas asmuo, pageidaujantis gauti tarptautinę apsaugą, gali pateikti prašymą valstybės narės teritorijoje ir atvykęs į jos teritoriją pasinaudoti šios apsaugos suteikimo procedūra. Minėtos direktyvos 6 straipsnyje įtvirtinta pareiga registruoti tarptautinės apsaugos prašymus ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo jų pateikimo taip pat taikoma prašymams, pateiktiems valstybės narės pasienyje. Be to, būtų pažeistas Chartijos 18 straipsnyje numatytos pareigos suteikti tarptautinę apsaugą veiksmingumas, jeigu valstybės narės galėtų atsisakyti registruoti jų pasienyje pateiktus prašymus.

42. Komisija teigia, kad leisdama pateikti tarptautinės apsaugos prašymą tik tranzito zonoje esantiems asmenims ir registruodama tik šių asmenų pateikiamus prašymus, taip pat labai griežtai ribodama galimybę patekti į šią zoną, Vengrija nesuteikė Vengrijos pasienyje esantiems asmenims galimybės pateikti prašymus ir neužtikrino, kad jie būtų užregistruoti per Direktyvoje 2013/32 numatytą terminą.

43. Komisija priduria, jog negalima pagrįstai teigti, kad Vengrijoje tarptautinės apsaugos prašymus nori pateikti mažai žmonių, nes prie tranzito zonos laukia vos keli asmenys. Iš tiesų, atsižvelgiant į tai, kad prieš patenkant į tranzito zoną leidžiama laukti tik siaurame žemės ruože, kuriame nėra visiškai jokios infrastruktūros, kad asmenų, kuriems leidžiama patekti į tranzito zoną, skaičius buvo laipsniškai mažinamas iki vos vieno žmogaus per dieną ir kad asmenys buvo įleidžiami pagal neoficialų laukimo sąrašą, sunku įsivaizduoti, kad prašytojai lauktų stovėdami eilėje žiemą, be pastogės ir maisto, neturėdami jokių realių galimybių patekti į tranzito zoną.

44. Bet kuriuo atveju Komisija laikosi nuomonės, kad, netgi neatsižvelgiant į tikslų laukiančių asmenų skaičių, sistema, pagal kurią Direktyvos 2013/32 6 straipsnyje įtvirtintai teisei į registravimą nustatoma sąlyga pateikti prašymą nurodytoje vietoje, į kurią patekimo tenka laukti ilgą laiką, neatitinka tame pačiame straipsnyje nustatytos taisyklės, pagal kurią galimybė pasinaudoti procedūra turi būti užtikrinama laiku.

45. Vengrija teigia, kad tarptautinės apsaugos prašytojai neturi teisės pasirinkti prieglobsčio šalies ir kad reikia atsižvelgti ne tik į Direktyvos 2013/32 6 straipsnio 1 dalį, bet ir į šio straipsnio 2 ir 3 dalis, iš kurių darytina išvada, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas leidžia valstybėms narėms reikalauti, kad prašytojas pateiktų prašymą asmeniškai ir nurodytoje vietoje. Taigi Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalis, pagal kurią esant masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai [10] prieglobsčio prašymas turi būti pateiktas asmeniškai kompetentingai institucijai tranzito zonoje, atitinka šį reikalavimą.

46. Visų pirma Komisijos teiginys, jog neužtikrinama, kad tranzito zonoje pateikiamus prašymus pagal Direktyvą 2013/32 registruotų prieglobsčio srityje kompetentinga institucija, yra klaidingas, nes kai prašymas pateikiamas tranzito zonoje, procedūra vykdoma vadovaujantis bendromis taisyklėmis. Taigi Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 32/D straipsnyje, laikantis Direktyvos 2013/32 6 straipsnio 1 dalies, užtikrinama, kad po prašymo pateikimo prieglobsčio srityje kompetentinga institucija pradėtų procedūrą iš karto arba ne vėliau kaip per 24 valandas.

10 Atsiliepime į ieškinį Vengrija paaiškina, kad masinės imigracijos sukelta krizinė situacija yra ypatinga situacija, kuri gali būti paskelbta, jeigu įvykdomos Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/A straipsnio 1 dalyje numatytos sąlygos, ir kurią paskelbus taikomos specifinės procedūrinės taisyklės. Jos teigimu, Vengrijos vyriausybė paskelbė šią padėtį 2015 m. rugsėjo mėn. ir pratęsė ją iki 2019 m. rugsėjo 7 d.

47. Be to, nors Vengrijos valdžios institucijoms yra žinoma tokia praktika, kad prieglobsčio prašytojai, kurie Serbijoje pasinaudoja prieglobsčio procedūra arba pagalba, atvyksta į tranzito zonas jų pačių, Serbijos valdžios institucijų arba tam tikrų organizacijų nustatyta tvarka, vis dėlto Vengrijos valdžios institucijos neturi jokios įtakos taip nustatytai tvarkai ir visiškai nedalyvauja sudarant arba naudojant tokius sąrašus.

48. Vengrijos teigimu, Komisijos nurodomas „siauras žemės ruožas“ niekaip negali paaiškinti nedidelio prašytojų skaičiaus. Iš tiesų, kadangi Vengrijos teritorija priešais tranzito zoną ribojasi su Serbijos teritorija, toje vietoje be jokių problemų gali laukti nemažai asmenų, pageidaujančių pateikti prieglobsčio prašymą. Komisijos nurodyta aplinkybė, kad nėra ilgos laukiančiųjų eilės, paaiškinama tuo, kad dėl atitinkamų asmenų yra arba jau buvo pradėta prieglobsčio procedūra Serbijoje ir pagalba jiems būtų teikiama toje valstybėje.

2. Vertinimas

a) Dėl kaltinime nurodyto įpareigojimo tikslaus nustatymo

49. Komisija kaip pirmojo kaltinimo teisiniu pagrindu remiasi Direktyvos 2013/32 3 ir 6 straipsnių aiškinimu kartu. Šios direktyvos 3 straipsnyje numatyta, kad jos nuostatos taikomos visiems valstybių narių teritorijoje, *įskaitant pasienį*, pateiktiems prieglobsčio prašymams, o tai reiškia, kad šioje byloje nagrinėjamam atvejui taikomas minėtos direktyvos 6 straipsnis. Atsižvelgiant į pastarąją nuostatą, reikia nustatyti konkretų įpareigojimą, kurio Vengrija nesilaikė šioje byloje nagrinėjamu atveju.

50. Direktyvos 2013/32 6 straipsnyje apibrėžiami valstybėms narėms pradiniu tarptautinės apsaugos suteikimo procedūros etapu tenkantys įpareigojimai. Remiantis šiuo straipsniu, valstybės narės pirmiausia privalo registruoti kiekvieną trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės nacionalinės valdžios institucijoms pateiktą tarptautinės apsaugos prašymą per tris arba šešias dienas nuo jo pateikimo ir šis terminas pailginamas iki dešimties dienų, jeigu vienu metu tarptautinės apsaugos prašo daug asmenų, todėl praktiškai labai sunku laikytis pagrindinio termino. Tada valstybės narės turi užtikrinti, kad atitinkamiems asmenims būtų suteikta veiksminga galimybė kuo greičiau pateikti prašymus.

51. Atsiliepime į ieškinį Vengrija nurodo, kad įpareigojimas, kurio pažeidimu ji kaltinama, yra užregistruoti tarptautinės apsaugos prašymą per Direktyvos 2013/32 6 straipsnio 1 dalyje numatytus terminus. Vis dėlto pažymėtina, kad, atsižvelgdama į Vengrijos teiginį, jog Vengrijos valdžios institucijos reguliariai registruoja prašymus per 24 valandas nuo prašymo pateikimo tranzito zonoje, Komisija dublike patikslino, kad kaltina Vengriją ne šioje valstybėje narėje galiojančios tarptautinės apsaugos suteikimo procedūros „netinkamu pobūdžiu“, kurį lemia dėl tarptautinės apsaugos prašymo registravimoi nustatytų terminų nesilaikymas, o tuo, kad Vengrija neužtikrino galimybės „laiku“ pasinaudoti šia procedūra.

52. Šiuo tikslu Komisija nurodo įpareigojimą, kuris tam tikru požiūriu turi būti įvykdytas prieš užregistruojant tarptautinės apsaugos prašymą per Direktyvos 2013/32 6 straipsnio 1 dalyje nustatytus terminus, t. y. *įpareigojimą užtikrinti veiksmingą galimybę pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra*, leidžiant pateikti tarptautinės apsaugos prašymą[11]. Iš tiesų, nors šis įpareigojimas nėra išreikštas konkrečioje nuostatoje, man atrodo akivaizdu, kad jis neatsiejamas nuo reikalavimo užtikrinti Direktyvos 2013/32 6 straipsnio ir visos direktyvos veiksmingumą, nes jeigu atitinkamos valstybės narės jo nesilaikytų, visos direktyvoje įtvirtintos suderintos procedūrinės normos liktų tik teorija.

53. Siekiant tiksliau apibūdinti šį įpareigojimą, svarbiausius jo aspektus galima nustatyti iš Komisijos pasiūlymo dėl Direktyvos 2005/85[12], kurios pagrindinė mintis, susijusi su galimybe pasinaudoti procedūra, priėmus Direktyvą 2013/32 išliko nepakeista, nes šiame pasiūlyme susijusi potencialių prašytojų teisė pasinaudoti procedūra apibrėžiama taip: „prieglobsčio prašytojams turėtų būti suteikiama galimybė kuo skubiau pasinaudoti prieglobsčio procedūra. Prieglobsčio procedūros taisyklės neturėtų jokios prasmės, jeigu asmenys, pageidaujantys gauti apsaugą, negalėtų veiksmingai pasinaudoti šios valstybės prieglobsčio procedūra arba būtų palikti likimo valiai jos teritorijoje pernelyg ilgą laiką todėl, kad valdžios institucijos nepripažįsta jų prašymų prieglobsčio prašymais <…>“. Iš tiesų man atrodo, kad ši ištrauka kartu rodo ir tai, kad, pirma, valstybėms narėms nustatytas įpareigojimas yra ne paprastas įpareigojimas nekliudyti pateikti tarptautinės apsaugos prašymo, o *pozityvus įpareigojimas* palengvinti šio prašymo pateikimą, imantis iniciatyvos tokį prašymą galinčių pateikti asmenų atžvilgiu, ir kad, antra, šio įpareigojimo nesilaikoma, jeigu valstybės narės tik *pavėluotai* pripažįsta šių asmenų baimės būti grąžintiems į savo šalį apraišką ar išraišką, nes tarptautinės apsaugos prašymo pateikimą reikia laikyti šios baimės išraiška.

54. Kalbant apie pirmąjį iš šių dviejų aspektų, man atrodo, kad Direktyva 2013/32 šis aspektas kodifikuojamas, nes jos 8 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad valstybės narės trečiųjų šalių piliečiams ar asmenims be pilietybės, laikomiems sulaikytiems arba atvykusiems prie sienos perėjimo punktų, turi suteikti informaciją apie galimybę pateikti tarptautinės apsaugos prašymą, *jeigu yra duomenų, leidžiančių manyti, kad jie pageidauja pateikti tokį prašymą*. Šiuo klausimu pažymėtina, kad Europos prieglobsčio paramos biuro (EASO) ir Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros (*Frontex*) parengtame praktiniame vadove „Galimybė pasinaudoti prieglobsčio procedūra“ patikslinama, kad „sienos apsaugos ir pirmo kontakto pareigūnai *privalo būti iniciatyvūs, kad užtikrintų veiksmingą galimybę pasinaudoti prieglobsčio procedūra*. Jie turi pareigą nustatyti asmenų, kurie gali pageidauti tarptautinės apsaugos, tapatybę, informuoti juos apie teisę prašyti prieglobsčio ir suteikti informaciją apie tai, kaip pateikti prašymą“[13 14].

55. Dėl antrojo aspekto pažymėtina, kad Direktyvoje 2013/32 valstybėms narėms tikrai nenustatyta tokio prašymo priėmimo termino. Vis dėlto tai nereiškia, kad valstybės narės gali savo nuožiūra potencialiems prašytojams nustatyti pernelyg ilgą laukimo laikotarpį, kol jie galės pateikti prašymą. Dėl tokio aiškinimo šių prašytojų teisė pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra netektų prasmės, nes ja siekiama, kad Chartijos 18 straipsnyje įtvirtinta teisė į prieglobstį būtų veiksminga. Taigi, pritardamas Komisijai, manau, kad pagal valstybėms narėms tenkantį įpareigojimą užtikrinti veiksmingą galimybę pasinaudoti šia procedūra jos privalo numatyti tokį priėmimo mechanizmą, kad tarptautinę apsaugą pageidaujantys gauti asmenys galėtų naudingai pateikti savo prašymus.

11 Tarptautinės apsaugos prašymo pateikimas apibrėžtas Komisijos pasiūlyme dėl [2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos] Direktyvos 2005/85/EB [nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (OL L 326, 2005, p. 13)], t. y. teisės akte, kuris buvo panaikintas ir pakeistas Direktyva 2013/32, kaip „kiekviena [atitinkamo asmens] baimės būti išsiųstam apraiška ar išraiška“ (žr. Pasiūlymą dėl Tarybos direktyvos, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (*COM/2000/0578 *final* – CNS 2000/0238*/ (OL 62 E, 2001, p. 231), komentaras dėl 4 straipsnio.

12 Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (COM/2000/0578 galutinis – CNS 2000/0238) (OL 62 E, 2001, p. 231), komentaras dėl 4 straipsnio.

13 Kursyvu išskirta mano.

14 2016 m. EASO ir *Frontex* praktinis vadovas „Galimybė pasinaudoti prieglobsčio procedūra“, pateikiamas adresu https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20T o%20Procedures-Practical-Guide-FR.pdf.pdf, p. 6.

56. Dabar nagrinėsiu klausimą, ar šioje byloje nagrinėjamomis aplinkybėmis Vengrija įvykdė įpareigojimą, kurio turinys buvo ką tik nustatytas.

b) Taikymas šioje byloje nagrinėjamam atvejui

57. Pirmiausia reikia patikslinti, kad įsipareigojimų neįvykdymą, kuriuo kaltinama Vengrija, sudaro dvi dalys. Pirmą dalį sudaro Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalyje nustatytas įpareigojimas, pagal kurį tarptautinę apsaugą pageidaujantys gauti asmenys, Vengrijos teritorijoje kol kas esantys neteisėtai, privalo atvykti į vieną iš tranzito zonų, kad būtų pradėta prieglobsčio suteikimo procedūra. Antra dalis susijusi su tuo, kad galimybė patekti į šias zonas buvo labai smarkiai apribota prasidėjus migracijos krizei (2015 m. rugsėjo mėn.) ir šie apribojimai taikomi iki šiol. Vis dėlto jau minėjau, kad, mano nuomone, Komisijos pateikti įrodymai pakankamai patvirtina šių dviejų sudedamųjų dalių buvimą.

58. Dėl pirma apibūdinto Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalyje nustatyto įpareigojimo pažymėtina, jog Vengrija neginčija, kad pagal leidžiančias nukrypti nuostatas, taikytinas masinės imigracijos sukeltoje krizinėje situacijoje, tarptautinę apsaugą pageidaujantys gauti asmenys pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalį turi atvykti į vieną iš tranzito zonų – Roskės arba Tompos, kurios yra Serbijos ir Vengrijos pasienyje, kad pateiktų savo prašymą ir taip būtų pradėta tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra.

59. Dėl Komisijos nurodomo labai griežto laipsniško galimybės patekti į tranzito zonas apribojimo reikia pažymėti, kad nagrinėjant šią bylą Vengrija niekada neginčijo įvairių tarptautinių organizacijų parengtų ataskaitų duomenų, pagal kuriuos:

– 2015 m. rugsėjo mėn. Vengrijos vidaus reikalų ministras Vyriausiajam pabėgėlių reikalų komisarui pranešė, kad tranzito zonoje per vieną dieną gali būti priimama ne daugiau kaip 100 asmenų, 2016 m. vasario mėn. šis asmenų skaičius buvo sumažintas iki 50, o 2016 m. kovo mėn. – iki 30 asmenų [15],

– 2016 m. lapkričio mėn. į tranzito zoną buvo leista patekti ne daugiau kaip 10 asmenų per dieną, o 2017 m. šis skaičius buvo sumažintas iki penkių asmenų per dieną (šis skaičius taip pat buvo patvirtintas Europos Tarybos Generalinio sekretoriaus ataskaitoje) [16]; 2018 m. sausio mėn. į tranzito zoną pradėta leisti po vieną asmenį per dieną [17],

– 2018 m. gegužės mėn. į tranzito zonas buvo pradėta įleisti dešimt asmenų per savaitę,

– dėl šio laipsniško galimybės patekti į tranzito zonas ribojimo asmenys, pageidaujantys prašyti tarptautinės apsaugos, yra priversti laukti keliolika mėnesių, kol bus įleisti į tranzito zonas, ir šis laikotarpis gali užtrukti nuo vienuolikos iki aštuoniolikos mėnesių [18].

15 Vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro ataskaita „Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016“ („Vengrija, kaip prieglobsčio šalis. Pastabos dėl teisinių ribojamųjų priemonių ir paskesnės praktikos, taikytos 2015 m. liepos mėn.–2016 m. kovo mėn.“), pateikiama adresu https://www.refworld.org/docid/57319d514.html.

16 2017 m. birželio 12–16 d. Europos Tarybos Generalinio sekretoriaus specialiojo įgaliotinio migracijos ir pabėgėlių reikalams, ambasadoriaus Tomás Boček apsilankymo Serbijoje ir dviejose Vengrijos tranzito zonose ataskaita, pateikiama adresu https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

17 Vengrijos Helsinkio komiteto ataskaita „Country Report: Hungary“ (Ataskaita dėl Vengrijos), pateikiama adresu https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017 update.pdf.

18 2018 m. sausio–rugpjūčio mėn. Vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro ataskaita „Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border“ („Nevilties kelionės: į Europą ir Europos pasienį atvykstantys pabėgėliai ir migrantai“), pateikiama adresu https://www.unhcr.org/desperatejourneys/.

60. Be to, Vengrija aiškiai pripažįsta, kad į tranzito zoną įleidžiama remiantis neoficialiu laukimo sąrašu, kurį „bendruomenės vadovai“ siunčia Vengrijos valdžios institucijoms [19]. Iš tiesų ji neginčija šio sąrašo buvimo ir naudojimo, tik teigia, kad nedalyvauja jį sudarant ir neturi jokios įtakos taip nustatytai priėmimo tvarkai.

61. Remiantis šia informacija vis dėlto galima teigti, kad asmenys, pageidaujantys prašyti tarptautinės apsaugos Serbijos ir Vengrijos pasienyje, privalo laukti nuo vienuolikos iki aštuoniolikos mėnesių, kol bus galimybė juos įleisti į vieną iš tranzito zonų ir tada jie galės pateikti savo prašymą. Vis dėlto man atrodo, kad būtent tokią situaciją Komisija turėjo omenyje pasiūlyme dėl Direktyvos 2005/85, nes tarptautinę apsaugą pageidaujantys gauti asmenys šioje byloje nagrinėjamu atveju Vengrijos teritorijoje paliekami likimo valiai *nepagrįstai ilgą laikotarpį*, kadangi kompetentinga Vengrijos valdžios institucija nemano, kad tarptautinės apsaugos prašymo pateikimas už tranzito zonos ribų yra baimės būti išsiųstam į savo šalį apraiška ar išraiška. Esant tokiam ilgam laukimo terminui, nesuprantu, kaip galima manyti, kad Vengrijos priėmimo sistema sukurta taip, kad potencialiems prašytojams būtų leidžiama *naudingai* pateikti savo prašymus. Dėl šios priežasties laikausi nuomonės, kad teisės aktuose nustatyto įpareigojimo atvykti į tranzito zoną pateikti tarptautinės apsaugos prašymą ir labai griežto asmenų, kuriems leidžiama patekti į šią zoną, skaičiaus ribojimo derinys neatitinka įpareigojimo užtikrinti veiksmingą galimybę pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra, apie kurį galima spręsti iš Direktyvos 2013/32 6 straipsnio tikslo ir kuris buvo apibūdintas pirma šioje išvadoje.

62. Vis dėlto reikia pažymėti, jog Vengrija atkreipia dėmesį į tai, kad priešais tranzito zoną esančiame žemės ruože laukia tik labai nedaug asmenų. Šios valstybės narės teigimu, tai paaiškinama ne Vengrijos institucijų taikomais priėmimo ribojimais, susijusiais su jokios infrastruktūros nebuvimu šiame ruože, kaip teigia Komisija, o su Serbijos taikomo neoficialaus sąrašo buvimu, t. y. aplinkybe, kuriai minėtos valdžios institucijos neturi jokios įtakos. Vis dėlto net darant prielaidą, kad tai, jog į tranzito zonas priimama labai nedaug asmenų, lemia tik tokio sąrašo buvimas, pirmesniame šios išvados punkte padaryta išvada dėl pareigos užtikrinti veiksmingą galimybę pasinaudoti atitinkama procedūra pažeidimo nesikeistų.

63. Iš tiesų sunku įsivaizduoti, kaip neginčijama aplinkybė, kad Vengrija toleravo tokio sąrašo buvimą ir netgi aktyviai dalyvavo jį taikant, glaudžiai bendradarbiaudama su „bendruomenės vadovais“, kaip, man atrodo, matyti iš vienos iš Komisijos nurodytų Vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro ataskaitų, galėtų būti suderinama su *pozityviu* pareigos užtikrinti veiksmingą galimybę pasinaudoti nagrinėjama procedūra poveikiu. Kaip jau nurodžiau šioje išvadoje, šis pobūdis iš tikrųjų reikalauja atitinkamos valstybės narės kompetentingų institucijų iniciatyvos, kurią tarptautinės apsaugos prašymus pageidaujantiems pateikti asmenims būtų siekiama palengvinti šių prašymų pateikimą.

64. Kiti Vengrijos pateikti argumentai, kuriais ji siekia įrodyti, kad Direktyvos 2013/32 6 straipsnis nebuvo pažeistas, taip pat manęs neįtikina.

65. Man atrodo nereikšmingas argumentas, kad, taikant šią direktyvą šioje byloje nagrinėjamam atvejui, atitinkamiems asmenims suteikiama subjektinė teisė turėti galimybę pasirinkti prieglobsčio šalį („right to asylum shopping“), kurios nesuteikia nei Chartijos 18 straipsnis, nei 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašyta Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso, nes priimančiajai valstybei narei tenkančia pareiga užtikrinti veiksmingą galimybę pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra neatsižvelgiama į trečiąją šalį, per kurią šie asmenys atvyko į šios valstybės teritoriją ar jos pasienį. Be to, manau, kad Direktyvoje 2013/32 numatytos sąvokos „pirmoji prieglobsčio šalis“, „saugi kilmės šalis“ ir „saugi trečioji šalis“ jau leidžia valstybėms narėms užkirsti kelią pasirinkti prieglobsčio šalį, netrukdant pasinaudoti nagrinėjama procedūra.

19 Kaip matyti iš 2017 m. birželio 12–16 d. Europos Tarybos Generalinio sekretoriaus specialiojo įgaliotinio migracijos ir pabėgėlių reikalams, ambasadoriaus Tomás Boček informacinio vizito Serbijoje ir dviejose Vengrijos tranzito zonose ataskaitos, pateikiamos adresu https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

66. Taip pat negali būti laikomas pagrįstu argumentas, kad įpareigojimas būti nustatytoje vietoje siekiant pateikti tarptautinės apsaugos prašymą yra pateisinamas tuo, kad, remiantis pasienio administracijos ir kontrolės institucijų pateiktais duomenimis, dauguma neteisėtai į Vengriją atvykstančių asmenų mėgina kirsti sieną netoli tranzito zonų. Iš tiesų tai niekaip negalėtų įteisinti tokios vidaus teisės nuostatos, kaip Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalis, pagal kurią tokį prašymą kliudoma pateikti, pažeidžiant iš Direktyvos 2013/32 6 straipsnio kylančius reikalavimus.

67. Vengrija taip pat teigė, kad Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalis turi būti laikoma suderinama su Direktyva 2013/32, nes pagal jos 6 straipsnio 3 dalį valstybėms narėms leidžiama reikalauti, kad tarptautinės apsaugos prašymai būtų pateikti asmeniškai ir (arba) nustatytoje vietoje. Mano nuomone, šiam argumentui reikėtų skirti daugiau dėmesio.

68. Iš karto reikėtų patikslinti, kad šis argumentas man atrodo paremtas klaidinga prielaida. Iš tiesų neabejotina, kad galimybės veiksmingai pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra nebuvimas, kuriuo šioje byloje kaltina Komisija, susijęs ne su tarptautinės apsaugos prašymo *pateikimo* etapu, o su prieš tai einančiu apsaugos *paprašymo* etapu [20]. Vis dėlto Direktyvos 2013/32 6 straipsnio formuluotė ir struktūra rodo, kad egzistuoja šie du atskiri etapai, ir tai reiškia priešingas išvadas dėl priimančiosios valstybės narės teisės numatyti įpareigojimus atitinkamiems asmenims. Nors asmenims, jau pateikusiems tarptautinės apsaugos prašymą, tikrai gali būti nustatyti įpareigojimai, reikalavimas užtikrinti veiksmingą galimybę pasinaudoti procedūra reiškia, kad joks įpareigojimas vis dėlto negali būti nustatytas prašymo dar nepateikusiems asmenims. Tokį aiškinimą patvirtina iš dalies pakeisto pasiūlymo dėl Direktyvos 2013/32 paaiškinimai, pagal kuriuos „aiškiau atskiriamos sąvokos „paprašyti tarptautinės apsaugos“ ir „pateikti“ tarptautinės apsaugos prašymą ir „laikoma, kad apsaugos „paprašyta“, kai tik pilietis, kuris, kaip galima suprasti, siekia pabėgėlio statuso arba papildomos apsaugos statuso, paprašo valstybės narės apsaugos. Šiam veiksmui nereikia jokių administracinių formalumų. Atitinkami administraciniai formalumai vykdomi, kai prašymas pateikiamas [21 22]“.

69. Man atrodo, kad naujausias pasiūlymas dėl reglamento dėl tarptautinės apsaugos suteikimo procedūrų patvirtina šį aiškinimą. Siekdama racionalizuoti ir supaprastinti procedūros eigą, Komisija jame griežtai atskyrė skirtingus galimybės pasinaudoti šia procedūra etapus, t. y. tarptautinės apsaugos paprašymo etapą, tarptautinės apsaugos prašymo užregistravimo ir pateikimo etapą. Atsižvelgiant į tai, gauti tarptautinę apsaugą pageidaujantiems asmenims nustatytas įpareigojimas atvykti asmeniškai į priimančiosios valstybės narės nurodytą vietą nustatytas minėto pasiūlymo dėl reglamento 28 straipsnyje „Tarptautinės apsaugos prašymo pateikimas“, bet 25 straipsnyje „Prašymas suteikti tarptautinę apsaugą“ jokio įpareigojimo šiems asmenims nenustatyta [23].

70. Bet kuriuo atveju valstybėms narėms pagal Direktyvos 2013/32 6 straipsnio 3 dalį numatyta teisė reikalauti, kad tarptautinės apsaugos prašymai būtų pateikti asmeniškai ir nurodytoje vietoje, turi būti suprantama „nedarant poveikio [šio straipsnio] 2 daliai“. Kitaip tariant, ja jokiu būdu negalima naudotis taip, kad atitinkamiems asmenims būtų kliudoma pateikti tarptautinės apsaugos prašymą „laiku“. Vis dėlto žinant, kad šie asmenys gali patekti į tranzito zoną tik po vienuolikos–aštuoniolikos mėnesių laukimo, kaip tai jau buvo nurodyta šioje išvadoje, man atrodo labai mažai tikėtina, kad Vengrija galėtų pagrįstai remtis Direktyvos 2013/32 6 straipsnio 3 dalimi, siekdama pagrįsti Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalies suderinamumą su Sąjungos teise.

20 Šiuo klausimu pažymėtina, kad savo procesiniuose dokumentuose Komisija nuolat vartoja tarptautinės apsaugos prašymo pateikimo sąvoką. Vis dėlto akivaizdu, kad pirmasis jos kaltinimas susijęs su etapu iki prašymo užregistravimo, t. y. su „paprašymo“ etapu.

21 Priedas „Iš dalies pakeisto pasiūlymo, pridedamo prie dokumento „Iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl tarptautinės apsaugos statuso suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos“, išsamus paaiškinimas“ (nauja redakcija), 6 straipsnis.

22 Laužtiniuose skliaustuose pateikti generalinio advokato patikslinimai neaktualūs teksto redakcijai lietuvių kalba.

23 Žr. pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos tvarka ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES, pasirašytą 2016 m. liepos 13 d. Briuselyje (COM/2016/0467 *final* – 2016/0224 (COD)).

71. Taigi laikausi nuomonės, jog reikalaudama, kad tarptautinės apsaugos prašymas būtų pateiktas asmeniškai kompetentingai nacionalinei institucijai ir tik vienoje iš tranzito zonų, į kurias ši institucija priima tik nedaug asmenų, Vengrija pažeidžia jai pagal Direktyvos 2013/32 3 ir 6 straipsnius tenkantį įpareigojimą.

72. Manau, kad pirmasis šio ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo kaltinimas turi būti pripažintas pagrįstu.

B. Dėl tarptautinės apsaugos prašymams taikomų procedūrinių taisyklių pažeidimo

1. Šalių argumentai

73. Antrajame kaltinime Komisija nurodo, jog dėl to, kad Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje išsamiai reglamentuotos pasienio procedūros taikymo sąlygos, Vengrija, kaip bendrą taisyklę taikydama specialią procedūrą, per kurią neužtikrina šioje direktyvoje numatytų garantijų, nesilaiko jai pagal šios direktyvos 43 straipsnį ir 24 straipsnio 3 dalį tenkančių įpareigojimų.

74. 2017 m. Įstatyme Nr. XX buvo nustatytos naujos nuostatos, nesuderinamos su Direktyvos 2013/32 43 straipsniu. Pirma, pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 5 dalį kiekviena šiame įstatyme numatyta procedūra, nesvarbu, ar susijusi su priimtinumu, ar su esme, turi būti vykdoma tranzito zonoje, priešingai, nei reikalaujama minėtame 43 straipsnyje. Antra, Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 5 dalyje procedūros trukmė neapribojama iki keturių savaičių, kaip to reikalaujama minėtame 43 straipsnyje. Trečia, šiame įstatyme numatyta procedūra taip pat nesilaikoma Direktyvos 2013/32 II skyriuje nustatytų garantijų, be kita ko, tinkamos paramos, privalomos teikti asmenims, kuriems pagal šios direktyvos 24 straipsnio 3 dalį reikalingos specialios garantijos.

75. Be to, pagal SESV 72 straipsnį valstybėms narėms neleidžiama atsisakyti taikyti Sąjungos teisės bendrai ir be menkiausios nuorodos į konkrečius asmenis, remiantis viešosios tvarkos ir vidaus saugumo palaikymu. Šiuo klausimu Komisija pažymi, pirma, jog neatrodo, kad masinės imigracijos sukelta krizinė situacija, kuria motyvuojant buvo priimtas 2017 m. Įstatymas Nr. XX, buvo paskelbta Vengrijos teritorijoje pereinamajam laikotarpiui, ir, antra, kad pagal kitas Sąjungos teisės normas valstybėms narėms siekiama leisti neatidėliotinais atvejais pasirinkti lanksčius sprendimus ir tam tikru mastu nukrypti nuo bendrai taikytinų taisyklių, nepakenkiant Sąjungos teisės veiksmingumui. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra patikslinęs, kad Sutartyje nėra bendros išlygos, pagal kurią iš Sąjungos teisės taikymo srities pašalinamos visos priemonės, kurių imamasi dėl visuomenės saugumo, ir kad Sutarties nuostatos, susijusios su visuomenės saugumu, pavyzdžiui, SESV 72 straipsnis, susijusios su aiškiai apibrėžtais išimtiniais atvejais.

76. Vengrija laikosi nuomonės, kad tranzito zonose vykdomos procedūros nėra pasienio procedūros, todėl jos neprivalo atitikti iš Direktyvos 2013/32 43 straipsnio kylančių reikalavimų.

77. Iš tiesų Vengrijos tranzito zonų teisiškai neįmanoma prilyginti šioje nuostatoje nurodytoms tranzito zonoms. Tai paaiškinama aplinkybe, kad 2017 m. Įstatyme Nr. XX nustatytu pakeitimu buvo įtvirtintos naujos procedūrinės taisyklės, taikomos esant masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai, ir kartu iš dalies pakeista tranzito zonų funkcija. Jeigu paskelbiama tokia krizė, pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/I straipsnio i punktą pasienio procedūros taisyklės nebetaikomos ir taikomos Direktyvoje 2013/32 numatytos „įprastos“ procedūrinės taisyklės. Tai reikštų, kad, remiantis dabar galiojančiais nacionalinės teisės aktais, Roskės ir Tompos tranzito zonos iš esmės yra priėmimo institucijos, esančios netoli sienos, o ne „tranzito zonos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/32 43 straipsnį, kur pagal bendrąsias taisykles būtų vykdomos prieglobsčio procedūros.

78. Kita priežastis, dėl kurios procedūra Roskės ir Tompos tranzito zonose akivaizdžiai negali būti pripažįstama pasienio procedūra, yra ta, kad prieglobsčio srityje kompetentinga nacionalinė institucija jose nagrinėtų ne tik priimtinumo klausimą, bet ir, pripažinus prašymą priimtinu, priimtų sprendimą dėl jo esmės.

79. Dėl Komisijos nurodomo Direktyvos 2013/32 II skyriuje reikalaujamų garantijų, be kita ko, įpareigojimo suteikti tinkamą paramą, kurios reikalaujama šios direktyvos 24 straipsnio 3 dalyje, nesilaikymo Vengrija atsikerta, kad Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 4 straipsnio 3 dalyje nustatytas principas, pagal kurį šio įstatymo nuostatos, kiek tai susiję su asmenimis, kuriems reikia taikyti specialią tvarką, turi būti taikomos atsižvelgiant į specifinius šių asmenų poreikius. Taigi prieglobsčio srityje kompetentinga nacionalinė institucija per procedūrą visada turi atsižvelgti į asmenų, kuriems reikalinga taikyti specialią tvarką, poreikius.

80. Bet kuriuo atveju Vengrija nurodo, kad pagal SESV 72 straipsnį jai leidžiama paskelbti masinės imigracijos sukeltą krizinę situaciją ir tokioje situacijoje taikyti nukrypstančias procedūrines taisykles, siekiant palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą.

2. Vertinimas

81. Šis kaltinimas susijęs su 2017 m. Įstatymu Nr. XX padarytais Įstatymo dėl teisės į prieglobstį pakeitimais siekiant papildomai sugriežtinti specialiąsias procedūras, dėl kurių, esant masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai, kuri Vengrijoje nepertraukiamai tęsėsi nuo 2015 m. rugsėjo 15 d. iki 2019 m. kovo 7 d., taigi galiojo tuo metu, kai baigėsi pagrįstoje nuomonėje nustatytas terminas (2018 m. vasario 2 d.), nukrypstama nuo Įstatymo dėl teisės į prieglobstį bendrųjų nuostatų. Kaip teigia Komisija, dėl šių įstatymo pakeitimų tranzito zonose vykdoma procedūra tapo nesuderinama su garantijomis, siejamomis su pasienio procedūromis pagal Direktyvos 2013/32 43 straipsnį.

82. Vengrija ginčija pačią prielaidą, kuria grindžiamas minėtų garantijų pažeidimas, t. y. prielaidą, kad šią procedūrą apima pasienio procedūros sąvoka, todėl šios bylos aplinkybėms taikytinas Direktyvos 2013/32 43 straipsnis. Dėl šios priežasties prieš nagrinėdamas klausimą, ar po minėtų pakeitimų nagrinėjamos procedūros įgyvendinimo tvarka atitinka šioje nuostatoje, taip pat Direktyvos 2013/32 24 straipsnio 3 dalyje (šios išvados b dalis) numatytas garantijas, pirma pareikšiu savo poziciją dėl šios nuostatos taikytinumo (šios išvados a dalis).

a) Dėl Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikytinumo

83. Pirmiausia reikia išskirti svarbiausius Vengrijos pateiktų pagrindinių gynybos argumentų aspektus. Šios valstybės narės teigimu, nors nuo 2017 m. kovo mėn. Roskės ir Tompos tranzito zonų struktūros tikrai buvo naudojamos pasienio procedūroms vykdyti, taip pat reikia atsižvelgti į tai, kad 2017 m. Įstatymu Nr. XX, kuriuo, ištikus masinės imigracijos sukeltai krizei, buvo leista netaikyti vidaus teisės nuostatų, kuriomis reglamentuojama pasienio procedūra, ir taikyti specialų teisinį režimą, atitinkantį tariamą Direktyvos 2013/32 „bendrųjų“ procedūrinių taisyklių taikymą, taip pat buvo pakeista šių struktūrų funkcija. Nors prieš šį pakeitimą jų teisinis statusas atitiko „tranzito zonų“, kaip jos suprantamos pagal Direktyvos 2013/32 43 straipsnį, teisinį statusą, šiuo metu tai iš esmės yra netoli pasienio esančios priėmimo institucijos, kur prieglobsčio procedūros vykdomos pagal bendrąsias procedūrines taisykles. Tai, kad priėmimo institucija yra netoli pasienio, nebūtinai reiškia, kad ji pripažintina „tranzito zona“ ar kad joje vykdomos procedūros pripažintinos „pasienio procedūromis“ Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikytinumo tikslais.

84. Mano nuomone, šis argumentas grindžiamas klaidinga prielaida dėl minėtame 43 straipsnyje numatytos „pasienio procedūros“ loginio pagrindo.

85. Reikia priminti, kad pagal šią nuostatą Sąjungos teisės aktų leidėjas suteikė valstybėms narėms galimybę tarptautinės apsaugos prašytojus sutelkti pasienyje ir čia per trumpą laiką išnagrinėti pateiktus prašymus, netaikant jokių apribojimų priimtinumo nagrinėjimui, bet suteikiant ribotą kompetenciją, t. y. Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalyje išvardytais atvejais, prašymo esmei įvertinti. Šiuo tikslu šis teisės aktų leidėjas Direktyvos 2013/32 43 straipsnio tekste nurodo kompetenciją, kurią valstybės narės turi teisę įgyvendinti „pasienyje arba tranzito zonose“, o jungtukas „arba“ nereiškia, kad tranzito zonos turi būti kitoje valstybių narių vietoje, o ne pasienyje, nes juo siekiama tik pažymėti vietą, bendrai naudojamą pasienyje pateiktiems tarptautinės apsaugos prašymams nagrinėti.

86. Vadinasi, kaip neseniai nurodžiau savo išvadoje sujungtose bylose *FMS ir kt.*[24], pagrindinis elementas kvalifikuojant nacionalinių kompetentingų institucijų vykdomas procedūras, atsižvelgiant į Direktyvos 2013/32 43 straipsnį, yra jų *teritorialumas*[25]. Jeigu valstybės narės pasinaudoja joms suteikiama galimybe vykdyti procedūras jų pasienyje esančioje vietoje, taikoma ši nuostata[26].

87. Šiuo klausimu neginčijama, kad:

– prieglobsčio prašymai būtinai turi būti pateikiami Roskės ir Tompos tranzito zonose pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalį, kaip tai buvo plačiai paaiškinta nagrinėjant pirmąjį šio ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo kaltinimą,

– kompetentinga nacionalinė institucija pagal to paties įstatymo 80/J straipsnio 5 dalį nustato prieglobsčio prašytojo gyvenamąją vietą vienoje iš tranzito zonų, kol taps vykdytinas sprendimas dėl perdavimo pagal Reglamentą (ES) Nr. 604/2013[27] arba sprendimas, kurio nebegalima apskųsti.

88. Atsižvelgdamas į šias objektyvias aplinkybes, manau, nekyla abejonių, jog dėl to, kad visa prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūra vykdoma palei sieną esančioje struktūroje, ji patenka į Direktyvos 2013/32 43 straipsnio taikymo sritį.

89. Šios išvados niekaip nepaneigia argumentas, jog tai, kad, vykstant tokiai procedūrai, prieglobsčio srityje kompetentinga nacionalinė institucija priima sprendimą dėl esmės ne tik Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalyje išvardytais atvejais, neleidžia kvalifikuoti tokios procedūros kaip „pasienio procedūros“. Iš tiesų toks argumentas prilygsta teiginiui, kad Direktyvos 2013/32 43 straipsnis netaikytinas nagrinėjamai procedūrai todėl, kad jos įgyvendinimo tvarka nesuderinama su šiuo straipsniu, bet tai visiškas sofizmas.

b) Dėl Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje nustatytų garantijų nesilaikymo

90. Nustačius, kad prieglobsčio srityje kompetentingos Vengrijos institucijos Roskės ir Tompos tranzito zonose vykdomai procedūrai taikomas Direktyvos 2013/32 43 straipsnis, reikia išnagrinėti, ar pagrįstas teiginys, kad po 2017 m. Įstatymu Nr. XX padarytų pakeitimų šia procedūra nepaisoma šioje nuostatoje nustatytų garantijų, be kita ko, garantijų, pagal kurias valstybės narės gali priimti sprendimą dėl prašymo priimtinumo arba esmės tik Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalyje išvardytais atvejais (antrojo kaltinimo pirma dalis), o procedūra neturi trukti ilgiau keturių savaičių, turint omenyje tai,

24 Žr. mano išvadą sujungtose bylose *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 136 punktas).

25 Kiek žinau, idėja numatyti specialią tvarką „pasienio procedūrai“ buvo iškelta iš dalies pakeistame pasiūlyme dėl Direktyvos 2005/85 ir išreikšta taip: „remiantis vėliau vykusiomis konsultacijomis su valstybėmis narėmis, siūloma laikytis specialaus požiūrio į *pasienio kontrolės punkte* pateiktus prašymus“ (kursyvu išskirta mano) (žr. iš dalies pakeistą pasiūlymą dėl Tarybos direktyvos, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse) (COM/2002/0326 *final* – CNS 2000/0238) (OL C 291 E, 2002, p. 143), ir man atrodo, kad tai patvirtina pamatinį procedūros teritorialumo elemento pobūdį.

26 Tai neabejotinai reiškia, kad Vengrijos atsiliepime į ieškinį daug kartų akcentuotas Roskės ir Tompos struktūrų funkcinis kvalifikavimas pagal nacionalinę teisę kaip tranzito zonų arba priėmimo institucijų šiuo tikslu neturi jokios reikšmės.

27 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai (OL L 180, 2013, p. 31) (toliau – Dublino reglamentas).

kad jeigu per šį terminą nepriimama jokio sprendimo, tarptautinės apsaugos prašytojui turi būti suteikiama teisė atvykti į atitinkamos valstybės narės teritoriją (antrojo kaltinimo antra dalis). Be to, Komisija nurodo, kad nagrinėjama procedūra taip pat neatitinka Direktyvos 2013/32 24 straipsnio 3 dalies, taikytinos pasienio procedūrai dėl minėtame 43 straipsnyje esančios nuorodos į „II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas“, pagal kurias prašytojams, kuriems reikia specialių procesinių garantijų, turi būti teikiama „tinkama parama“ (antrojo kaltinimo trečia dalis).

91. Akivaizdu, kad visos trys šio kaltinimo dalys turi būti pripažintos pagrįstomis.

92. Kalbant apie pirmąją dalį, pažymėtina, jog šalys nesiginčija, kad kiekviena Įstatyme dėl teisės į prieglobstį numatyta procedūra turi būti vykdoma tranzito zonoje, *nesvarbu, ar ji susijusi su priimtinumu, ar su esme*. Iš tiesų, kaip jau priminiau šioje išvadoje, Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 5 dalyje nurodyta, kad prieglobsčio srityje kompetentinga nacionalinė institucija nustato prieglobsčio prašytojo gyvenamąją vietą tranzito zonoje, kol taps vykdytina nutartis dėl perdavimo pagal Dublino reglamentą arba sprendimas, kurio nebegalima apskųsti, neapribojant šios institucijos kompetencijos tik Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 1 dalyje numatytais dviem atvejais.

93. Kalbant apie antrąją kaltinimo dalį, pažymėtina, kad šalys taip pat neginčija, kad pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/I straipsnio i punktą ir Įstatymo dėl valstybės sienų 15/A straipsnio 2bis dalį atmetama galimybė taikyti nacionalinės teisės aktų nuostatas, pagal kurias tranzito zonoje esančiam prieglobsčio prašytojui leidžiama atvykti į Vengrijos teritoriją, jeigu nuo jo prašymo pateikimo dienos praėjo keturios savaitės, ir prieglobsčio srityje kompetentinga nacionalinė institucija įpareigojama vykdyti procedūrą pagal bendrąsias taisykles (Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 71/A ir 72 straipsniai), nacionalinės teisės aktų nuostatas, kuriomis į nacionalinę teisę perkeliami Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 2 dalies reikalavimai.

94. Kalbant apie trečiąją kaltinimo dalį, reikia priminti, jog Direktyvos 2013/32 24 straipsnio 3 dalyje bendrai numatyta, kad valstybės narės turi užtikrinti „tinkamą paramą“ tarptautinės apsaugos prašytojams, kuriems per visą prieglobsčio procedūrą reikia specialių procesinių garantijų, be to, ši nuostata taip pat susijusi su asmenimis, kurių prašymas nagrinėjamas laikantis Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje apibūdintų pasienio procedūros taisyklių.

95. Direktyvos 2013/32 24 straipsnio 3 dalis, laikantis šios direktyvos 5 straipsnio, Vengrijos buvo perkelta tinkamai, t. y. pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 71/A straipsnio 7 dalį prašytojai, kuriems reikalingos specialios procesinės garantijos [28], nepatenka į nacionalinės nuostatos, kuria minėtos normos perkeliamos į nacionalinę teisę, taikymo sritį. Vis dėlto pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/I straipsnio i punktą buvo numatyta, kad dėl masinės imigracijos sukeltos krizinės situacijos minėta 71/A straipsnio 7 dalis [29] netaikoma, ir šį teisinį režimą Vengrijos valdžios institucijos nepertraukiamai taikė nuo pat jo nustatymo. Be to, svarbiausia tai, kad 2017 m. Įstatymu Nr. XX tarptautinės apsaugos prašytojams, kuriems reikalingos specialios procesinės garantijos, buvo nustatytas specialus mechanizmas, t. y. pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 6 dalį tam tikras procesines garantijas numatyta taikyti tik nelydimiems nepilnamečiams, jaunesniems nei 14 m., vadinasi, tik nedidelei nagrinėjamos kategorijos prašytojų daliai. Mano nuomone, ši situacija rodo, kad Vengrijos valdžios institucijos pažeidė Direktyvos 2013/32 24 straipsnio 3 dalį.

28 Direktyvos 2013/32 2 straipsnio d punkte „prašytojas, kuriam reikia specialių garantijų“ apibūdinamas taip: „prašytojas, kurio galimybės naudotis teisėmis ir vykdyti pareigas, numatytas šioje direktyvoje, yra ribotos dėl asmeninių aplinkybių“.

29 Kalbant konkrečiau, 71/A straipsnio 7 dalyje nurodyta, kad pasienio procedūros taisyklės netaikomos „asmenims, kuriems reikalinga taikyti specialų režimą“, t. y. pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 2 straipsnio k punkte pateiktą apibrėžtį „nelydimiems nepilnamečiams arba visiems pažeidžiamiems asmenims, visų pirma nepilnamečiams, vyresnio amžiaus asmenims, neįgaliesiems, nėščioms moterims, vienišiems tėvams su nepilnamečiais vaikais, taip pat asmenims, patyrusiems kankinimų, smurtą ar kitų sunkių formų psichologinį, fizinį arba seksualinį smurtą, jeigu individualiai įvertinus situaciją galima nustatyti, kad šis asmuo turi specifinių poreikių“. Vis dėlto man atrodo, kad ši sąvoka priskiriama platesnei Direktyvoje 2013/32 vartojamai prašytojo, kuriam reikia specialių procesinių garantijų, sąvokai. Dėl pastarosios sąvokos apibrėžties žr. šios išvados 30 išnašą.

96. Vien tai, kad Vengrija remiasi Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 4 straipsnio 3 dalimi, pagal kurią, „kalbant apie asmenis, kuriems reikia taikyti specialų režimą, šio įstatymo nuostatos turi būti taikomos atsižvelgiant į specifinius poreikius, kuriuos lemia jų situacija“, negali paneigti šios išvados dėl nuostatos, galimos prilyginti tiesiog principiniam teiginiui, kuriam prieštarauja to paties įstatymo 80/I straipsnio i punktas ir 80/J straipsnio 6 dalis.

97. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta pirma, kaip tarpinę išvadą siūlau Teisingumo Teismui savo sprendime pripažinti, jog dėl to, kad tranzito zonose vykdoma pasienio procedūra neatitinka Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje numatytų garantijų ir jos 24 straipsnio 3 dalyje numatytos garantijos, Vengrija neįvykdė jai pagal šias dvi nuostatas tenkančių įpareigojimų.

c) Dėl SESV 72 straipsnio

98. Bet kuriuo atveju, Vengrijos teigimu, taisyklių, kurios skiriasi nuo Direktyvoje 2013/32 nustatytų taisyklių, taikymas šioje byloje yra pateisinamas pagal SESV 72 straipsnį. Anot jos, per 2015 m. kilusią migracijos krizę paaiškėjo, kad galiojančių taisyklių iš tikrųjų nepakanka, kad valstybės narės galėtų tinkamai suvaldyti tokią situaciją. Tokiu atveju pagal SESV 72 straipsnį būtent ir buvo leidžiama nukrypti nuo Sąjungos teisės normų, siekiant išlaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą.

99. Šiuo klausimu pirmiausia reikia priminti, kad SESV 72 straipsnis, kuris yra SESV V antraštinės dalies („Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė“) I skyriuje „Bendrosios nuostatos“, suformuluotas taip: „ši antraštinė dalis neatleidžia valstybių narių nuo pareigos palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą“.

100. Vis dėlto man Vengrijos argumentas atrodo pagrįstas tokiu aiškinimu, pagal kurį ši pirminės teisės nuostata turi būti suprantama kaip *kolizinė norma*, pagal kurią valstybių narių prerogatyvos viešosios tvarkos palaikymo ir vidaus saugumo užtikrinimo srityje yra viršesnės už joms pagal antrinę teisę tenkančius įpareigojimus. Taigi valstybė narė galėtų remtis SESV 72 straipsniu, siekdama atsisakyti taikyti kiekvieną aktą, priimtą pagal Sutarties V antraštinę dalį, kurios privalomasis pobūdis neginčijamas, kiekvieną kartą, kai mano, kad kyla grėsmė jos viešosios tvarkos palaikymui ir vidaus saugumo užtikrinimui.

101. Manau, toks aiškinimas jau buvo paneigtas sprendime, Teisingumo Teismo neseniai priimtame byloje *Komisija / Lenkija ir kt.* (*Laikinasis tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas*)[30] [31], kurio motyvus man atrodo naudinga priminti.

102. Pirmiausia, kaip nurodė Teisingumo Teismas, negalima teigti, kad Sutartyje įtvirtinta bendra išimtis, pagal kurią visos viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui užtikrinti skirtos priemonės nepatenka į Sąjungos teisės taikymo sritį, o Sutartyje aiškios leidžiančios nukrypti nuostatos, taikytinos esant viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui galinčioms pakenkti aplinkybėms, numatytos tik išimtiniais aiškiai apibrėžtais atvejais[32]. Be to, Teisingumo Teismas patvirtino, jog dėl to, kad SESV 72 straipsnyje numatyta leidžianti nukrypti nuostata turi būti aiškinama siaurai, ji negali būti aiškinama kaip suteikianti valstybėms narėms teisę nukrypti nuo Sutarties nuostatų *vien remiantis jų atsakomybe*. Kitaip tariant, kiekviena valstybė narė be Sąjungos institucijų kontrolės negali

30 2020 m. balandžio 2 d. sprendimas (C-715/17, C-718/17 ir C-719/17, EU:C:2020:257).

31 Prieš Teisingumo Teismui priimant sprendimą šioje byloje jau buvau pareiškęs savo poziciją dėl SESV 72 straipsnio išaiškinimo savo išvadoje byloje *Stadt Frankfurt am Main* (C-18/19, EU:C:2020:130, 38–42 punktai).

32 Kaip nurodė Teisingumo Teismas, šios leidžiančios nukrypti nuostatos yra SESV 36, 45, 52, 65 72, 346 ir 347 straipsniuose.

vienašališkai nustatyti viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo reikalavimų aprėpties. Taigi Teisingumo Teismo pozicija tokia, kad valstybė narė, nurodanti, jog taikytinas SESV 72 straipsnis, turi įrodyti būtinybę pasinaudoti šiame straipsnyje numatyta leidžiančia nukrypti nuostata, siekdama vykdyti atsakomybę už viešosios tvarkos palaikymą ir vidaus saugumo užtikrinimą [33].

103. Taigi, jeigu nagrinėjamo antrinės teisės akto galiojimas nėra kvestionuojamas atsižvelgiant į SESV 72 straipsnį, ši valstybė narė turi pateikti Teisingumo Teismui informaciją, kuri leistų įrodyti, kad šis aktas, atsižvelgiant į nustatytą teisinį mechanizmą arba konkrečias jo įgyvendinimo sąlygas, neleidžia jai užtikrinti minėtų pareigų vykdymo. Tik esant tokiai sąlygai valstybė narė gali veiksmingai remtis SESV 72 straipsniu, siekdama pateisinti nurodomą atsisakymą vykdyti jai antrinės teisės akte nustatytą įpareigojimą [34].

104. Šie motyvai taikytini šios bylos aplinkybėms.

105. Pirmiausia pažymiu, kad Vengrija nekvestionuoja Direktyvos 2013/32 43 straipsnio galiojimo SESV 72 straipsnio atžvilgiu ir tai nėra jos gynybos argumentas. Atsižvelgiant į tai, iš jos procesinių dokumentų aiškiai matyti, kad ši valstybė narė šia nuostata grindžia teiginį, kad susiklosčius masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai ji turi teisę numatyti reglamentavimą, kuriuo atsisakoma garantijų, *susijusių su pasienio procedūromis*. Tokiomis aplinkybėmis laikausi nuomonės, kad būtinybė pasinaudoti leidžiančia nukrypti nuostata, kad Vengrija galėtų vykdyti savo pareigas viešosios tvarkos palaikymo ir vidaus saugumo užtikrinimo srityje, turi būti vertinama atsižvelgiant tik į minėtos direktyvos 43 straipsnį. Vis dėlto jo 3 dalyje aiškiai numatyta galimybė įgyvendinti tokią leidžiančią nukrypti nuostatą, jeigu atvykus didelei tarptautinės apsaugos prašančių trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės grupei tampa praktiškai neįmanoma taikyti šio straipsnio 1 dalies nuostatų. Vis dėlto Vengrija savo procesiniuose dokumentuose net ir papildomai nesirėmė šia dalimi.

106. Bet kuriuo atveju reikia pažymėti, pirma, kad Vengrija galėtų remtis Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 3 dalimi *tik* siekdama atsisakyti šio straipsnio 2 dalyje numatytos garantijos, t. y. siekdama pateisinti keturių savaičių termino, per kurį paprastai turi būti įvykdoma pasienio procedūra, praleidimą. Antra, ši valstybė narė galėtų ja pasinaudoti tik jeigu tarptautinės apsaugos prašytojai pasibaigus minėtam keturių savaičių terminui būtų *normaliai* apgyvendinami šalia pasienio arba tranzito zonos esančiose vietose. Vis dėlto, kaip Teisingumo Teismas neseniai paaiškino Sprendime *FMS ir kt.*, reikalavimas, kad šie prašytojai būtų apgyvendinti normaliomis sąlygomis, neabejotinai reiškia, kad jiems negali būti taikomas sulaikymas [35], kaip yra šioje byloje nagrinėjamu atveju, kaip paaiškinsiu vertindamas trečiąjį kaltinimą.

107. Taigi laikausi nuomonės, kad pagal SESV 72 straipsnį Vengrijai Roskės ir Tompos tranzito zonose vykdant pasienio procedūrą, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/32 43 straipsnį, neleidžiama nukrypti nuo šioje nuostatoje numatytų garantijų.

108. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui pripažinti visą Komisijos pateiktą antrąjį kaltinimą pagrįstu.

33 2020 m. balandžio 2 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija* (*Laikinasis tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas*) (C-715/17, C-718/17 ir C-719/17, EU:C:2020:257, 143–147 punktai).

34 Perfrazuoju sprendimo 148–153 punktus.

35 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 244 punktas).

C. Dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo nedarant jokio skirtumo ir atitinkamų procedūrinių garantijų nesilaikymo

1. Šalių argumentai

109. Trečiajame kaltinime Komisija nurodo, kad numatydama visiems prieglobsčio prašytojams (išskyrus jaunesnius nei 14 m. vaikus) taikyti procedūrą, pagal kurią prieglobsčio prašytojams per visą prieglobsčio procedūrą turi būti taikomas sulaikymas vienos iš tranzito zonų patalpose, iš kurių jie gali išvykti tik Serbijos kryptimi, ir netaikydama šiam sulaikymui Direktyvoje 2013/33 numatytų garantijų, Vengrija neįvykdė jai pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą ir jos 8, 9 ir 11 straipsnius tenkančių įpareigojimų.

110. Sulaikymo sąvoka, kaip ji apibrėžta Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkte, yra savarankiška Sąjungos teisės sąvoka, todėl tranzito zonų kvalifikavimas pagal Vengrijos teisę arba tai, kad jos yra šalia pasienio, neturi jokios įtakos jos vertinimui.

111. Vengrijoje nustatytos tranzito zonos yra uždaros vietos, iš kurių prašytojas gali išvykti tik Serbijos kryptimi. Šiose zonose esantys asmenys negali patekti į Vengrijos teritoriją.

112. Pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/K straipsnio 2 dalį, taikytiną dėl masinės imigracijos susiklosčius krizinei situacijai, prieglobsčio srityje kompetentinga institucija gali užbaigti procedūrą, jeigu prašytojas išvyksta iš tranzito zonos. Tokiomis aplinkybėmis išvykimas iš tranzito zonos nevyksta laisvu prašytojų pasirinkimu.

113. Be to, kaip yra patvirtinęs Europos komitetas prieš kankinimus ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą, taip pat Europos Tarybos Generalinio sekretoriaus specialusis įgaliotinis migracijos ir pabėgėlių reikalams, tranzito zonoje esančių asmenų judėjimo laisvė griežtai ribojama. Prieglobsčio prašytojų tranzito zonose praleistas laikas yra svarbus veiksnys nustatant, ar buvimas šiose zonose gali būti pripažįstamas sulaikymu. Vis dėlto Komisijos atstovai vietoje nustatė, kad kai kurie prašytojai šiose zonose gyvena daugiau kaip keturiolika mėnesių.

114. Taigi buvimas tranzito zonose reiškia tokio masto asmens laisvės ribojimą, kad jis turi būti prilyginamas sulaikymui, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą. Šią išvadą taip pat patvirtina Europos Žmogaus Teisių Teismo ketvirtosios kolegijos sprendimas *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją* [36].

115. Vis dėlto sulaikymas tranzito zonose negali būti suderinamas su Direktyvos 2013/32 26 straipsniu ir Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 2 ir 3 dalimis, 9 straipsniu ir 11 straipsnio 2 dalimi, nes jis taikomas kaip bendra taisyklė, sistemingai, neįvertinus prašytojo individualių aplinkybių, neįteikus jokio rašytinio sprendimo, be to, jis gali būti taikomas ir nepilnamečiams arba nelydimiems nepilnamečiams, išskyrus jaunesnius nei 14 m. vaikus.

116. Nors pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/I straipsnį dėl masinės imigracijos susiklosčius krizinei situacijai neatmetama galimybė taikyti to paties įstatymo 31/A straipsnio, susijusio su prieglobsčio prašytojų sulaikymui taikytinomis taisyklėmis, Komisija mano, kad pastarasis straipsnis nepanaikina Vengrijos padaryto pažeidimo, nes, esant tokiai krizinei situacijai, pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 5 dalį visi prašytojai privalo būti tranzito zonoje.

36 2017 m. kovo 14 d. EŽTT sprendimas *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją*, ECHR:2017:0314JUD004728715.

117. Galiausiai neįmanoma argumentuoti remiantis tuo, kad byloje, kurioje priimtas Sprendimas *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*[37], Teisingumo Teismas atmetė prašymą taikyti prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą. Pirma, sulaikymo sąvoka nepriklausė nuo to, ar prejudicinėje byloje Teisingumo Teismas leis taikyti nagrinėjimo skubos tvarka procedūrą. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas toje byloje nagrinėjimo skubos tvarka procedūrą prašė taikyti ne todėl, kad prašytojas buvo tranzito zonoje, o todėl, kad toji byla turėjo reikšmingą įtaką kai kurioms kitoms panašioms byloms, kurioms buvo taikomi tie patys teisės aktai.

118. Vengrijos nuomone, tranzito zonos iš esmės yra prie Šengeno erdvės išorinės sienos Vengrijoje esantys priėmimo centrai, kurie laikantis Sąjungos teisės yra nustatyti kaip prieglobsčio procedūros vietos, o ne sulaikymo vietos.

119. Apgyvendinimas tranzito zonoje nėra sulaikymas, nes iš šių tranzito zonų neleidžiama išvykti tik Vengrijos kryptimi, bet jų gyventojai gali laisvai išvykti iš jų į Serbiją. Be to, iš tranzito zonos išvykstantiems prieglobsčio prašytojams nebūtinai kyla nepalankios pasekmės. Iš tiesų Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/K straipsnio 2 dalies d punkte numatyta, kad jeigu prieglobsčio prašytojas išvyksta iš tranzito zonos, prieglobsčio srityje kompetentinga institucija priima sprendimą, remdamasi turima informacija, arba užbaigia procedūrą. Taigi ši institucija gali priimti sprendimą dėl prašymo suteikti prieglobstį net ir nesant prieglobsčio prašytojo, taip pat jį patenkinti. Šis reglamentavimas atitinka Direktyvos 2013/32 28 straipsnį, pagal kurį minėtai institucijai leidžiama užbaigti prašymo nagrinėjimą, jeigu jis netiesiogiai atsiimamas.

120. Be to, prieglobsčio prašymo pateikimas automatiškai nelemia sistemingo laisvės atėmimo, nes pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 1 dalies c punktą Vengrijos teritorijoje teisėtai gyvenantis asmuo gali pateikti prašymą bet kurioje vietoje, taigi neprivalo nei atvykti į tranzito zoną, nei likti joje.

121. Išsamios taisyklės dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygų, sprendimo sulaikyti ir jo pratęsimo numatytos Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 31/A–31/I straipsniuose ir jais visiškai užtikrinama, kad būtų laikomasi atitinkamų Direktyvos 2013/33 nuostatų.

122. Be to, buvimo priėmimo institucijoje trukmė nėra kriterijus, kuris leistų manyti, kad tai yra sulaikymas. Tas pats pasakytina apie priėmimo centre vyraujančių sąlygų kokybę. Tai, kad tranzito zonos užimama riboto dydžio teritorija neabejotinai lemia tam tikrus judėjimo laisvės apribojimus, nesuteikia pagrindo pripažinti jos tranzito zona.

123. Dėl Direktyvoje 2013/33 numatytų garantijų nesilaikymo Vengrija pažymi, kad prieglobsčio srityje kompetentinga institucija visais atvejais priima sprendimą dėl apgyvendinimo tranzito zonoje kaip per procedūrą nustatytoje gyvenamojoje vietoje, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 7 straipsnio 2 dalį, ir kad toks sprendimas gali būti skundžiamas.

124. Dėl 2017 m. kovo 14 d. EŽTT sprendimo *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją* (CE:ECHR:2017:314JUD004728715) Vengrija nurodo, kad šis sprendimas nėra lemiamas ir kad Europos Žmogaus Teisių Teismas jame nagrinėjo ne šiuo metu veikiančių tranzito zonų, o 2015 m. institucijos situaciją, nes, nors jos pavadinimas buvo toks pat, skyrėsi jos statusas ir teisinis kvalifikavimas, kaip ir joje būnantiems asmenims suteikiamos teisės ir nustatytos pareigos.

37 2020 m. kovo 19 d. sprendimas (C-564/18, EU:C:2020:218).

125. Be to, Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad tranzito zonos, kurios nuo 2017 m. kovo mėn. atlieka priėmimo centrų funkciją, nėra sulaikymo centrai. Iš tiesų atsisakymas taikyti prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą byloje, kurioje priimtas Sprendimas *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*[38], susijęs su ginču dėl tranzito zonoje gyvenančio prašytojo, aiškiai parodė, kad Teisingumo Teismas nelaikė gyvenimo tranzito zonoje sulaikymu, nes pagal jurisprudenciją šios procedūros taikymas galėjo būti pateisinamas, jeigu nagrinėjama byla susijusi su sulaikytu asmeniu.

126. Galiausiai Vengrija dėl Komisijos atstovų vizito laikosi nuomonės, kad jis buvo susijęs tik su Roskės tranzito zona ir kad jo tikslas buvo vietoje patikrinti projektus, kuriems buvo skirta Sąjungos finansinė parama. Be to, Komisijos atstovai pasikeitė vos keliais žodžiais su kai kuriais gyventojais, kurių tapatybė nenustatyta.

2. Vertinimas

127. Kaip matyti iš pirma apibendrintų argumentų, šalių nesutarimų esmė susijusi su skirtingu Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkte numatytos sąvokos „sulaikymas“ kvalifikavimu. Pirmiausia išnagrinėsiu šį aspektą, o tada klausimą, susijusį su garantijų, taikomų esant sulaikymui, kaip jis suprantamas pagal tą pačią direktyvą, laikymusi.

a) Dėl sulaikymo buvimo

128. Pirmiausia reikia priminti, kad šioje byloje pasibaigus rašytinei proceso daliai Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija Sprendime *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją*[39] nagrinėjo klausimą, ar dviejų trečiosios šalies piliečių apgyvendinimas Roskės tranzito zonoje yra laisvės atėmimas pagal 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 5 straipsnį („Teisė į laisvę ir saugumą“). Šiuo klausimu jis nusprendė priešingai nei ketvirtoji kolegija prieš tai priimtame savo sprendime, taigi atsakė neigiamai.

129. Paprašytos per teismo posėdį išreikšti poziciją dėl tokio sprendimo reikšmingumo šiai bylai, šalys išreiškė priešingas nuomones. Komisija teigė, kad Europos Žmogaus Teisių Teismo padaryta išvada negali būti pritaikyta šiai bylai dėl tam tikrų reikšmingų faktinių ir teisinių skirtumų, o Vengrija teigia, kad tokia išvada, kuri taikytina šios bylos aplinkybėms, patvirtina jos argumentą, jog sulaikymo sąvoka, kaip ji apibrėžta Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkte, neapima tarptautinės apsaugos prašytojų situacijos. Taigi atrodo, jog ši valstybė narė mano, kad jeigu šių prašytojų apgyvendinimas vienoje iš tranzito zonų nėra laisvės atėmimas, kaip tai suprantama pagal EŽTK 5 straipsnį, savaime suprantama, kad jo negalima laikyti ir sulaikymu, nes pastaroji sąvoka suponuoja laisvės atėmimo buvimą, kaip jis suprantamas pagal Chartijos 6 straipsnį.

130. Savo išvadoje, kurią pateikiau sujungtose bylose *FMS ir kt.*[40], kurios taip pat buvo susijusios su tuo, ar apgyvendinimas vienoje iš tranzito zonų Serbijos ir Vengrijos pasienyje reiškė sulaikymą, kaip jis suprantamas pagal Direktyvą 2013/33, paaiškinau, kad nors EŽTK 5 straipsnis tikrai atitinka Chartijos 6 straipsnį ir kad pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį reikalaujama, kad joje įtvirtintos teisės, kurios atitinka EŽTK užtikrinamas teises, būtų aiškinamos kaip turinčios tą pačią reikšmę ir taikymo sritį kaip ir EŽTK suteikiamos teisės, vis dėlto neginčijama, jog Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra ne kartą pripažinęs, kad nuoseklumas, kurio siekiama šia nuostata, negali pakenkti Sąjungos teisės ir paties Teisingumo Teismo autonomijai[41], o EŽTK nėra formaliai integruota į

38 2020 m. kovo 19 d. sprendimas (C-564/18, EU:C:2020:218).

39 2019 m. lapkričio 21 d. sprendimas, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

40 Žr. mano išvadą sujungtose bylose *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 148–152 punktai).

41 Iš paaiškinimų, susijusių su Chartijos 52 straipsniu, matyti, kad šio straipsnio 3 dalyje siekiama užtikrinti būtiną Chartijos ir EŽTK suderinamumą „nedarant neigiamos įtakos Sąjungos teisės autonomijai bei Europos Sąjungos Teisingumo Teismo autonomijai“.

Sąjungos teisės sistemą, nes Sąjunga nėra prie jos prisijungusi [42]. Taigi siūliau Teisingumo Teismui netaikyti Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos ir savarankiškai [43] atlikti savo vertinimą, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį. Kadangi pastarasis straipsnis, atsižvelgiant į Direktyvos 2013/33 35 konstatuojamąją dalį [44], turi būti laikomas inkorporuotu į tos pačios direktyvos 2 straipsnio h punkte esančią sulaikymo sąvoką, padariau išvadą, kad sulaikymo buvimas turi būti nustatomas nagrinėjant *tik* šios sąvokos apibrėžtyje esančias sąlygas, o pagal šią apibrėžtį sulaikymu laikoma situacija, „kai valstybė narė izoliuotai laiko prašytoją tam tikroje vietoje, kur prašytojo judėjimo laisvė yra atimta“.

131. Vis dėlto man atrodo, kad neseniai šiose sujungtose bylose priimtame sprendime [45] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas netiesiogiai patvirtino šį požiūrį, nes pripažino sulaikymą atlikęs analizę, susijusią vien su sąlygomis, kylančiomis iš Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkto, ir neatsižvelgdamas į tai, kaip Europos Žmogaus Teisių Teismas išaiškino EŽTK 5 straipsnį Sprendime *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją* [46].

132. Atsižvelgdamas į šias sąlygas Teisingumo Teismas, pasitelkdamas pažodinį, istorinį ir kontekstu grindžiamą aiškinimą, nusprendė, kad tarptautinės apsaugos prašytojo sulaikymas, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą, „yra prievartos priemonė, dėl kurios šiam prašytojui atimama judėjimo laisvė ir jis atskiriamas nuo likusių gyventojų, įpareigojant jį nuolat būti ribotame ir uždarame plote“ [47].

133. Siekiant taikyti taip apibūdintą sulaikymo sąvoką šioje byloje nagrinėjamam atvejui, reikia konstatuoti, kad Komisija savo procesiniuose dokumentuose nurodo tam tikras faktines aplinkybes, kurių tikrumo Vengrija neginčijo. Komisijos teigimu, prieglobsčio prašytojai per visą jų prašymo nagrinėjimo procedūrą turi nuolat būti vienoje iš tranzito zonų, kurios aptvertos aukšta tvora su spygliuota viela. Tranzito zonos viduje šie prašytojai apgyvendinami grupėmis po penkis, maždaug 13 m^2 ploto metaliniuose konteineriuose. Jų galimybė patekti į kitą tranzito zonos sektorių nei tas, kuriame jie apgyvendinti, yra labai ribota ir tai leidžiama padaryti tik jeigu išėjimas yra būtinas dėl medicininių konsultacijų arba dėl prieglobsčio procedūros tikslais rengiamų susitikimų, lydint tranzito zonos prižiūrėtojams, ir jie negali susitikti su asmenimis iš išorės, išskyrus advokatą. Be to, atrodo, jog iš bylos medžiagos matyti, kad jų judėjimas yra nuolat stebimas, nes minėti prižiūrėtojai būna tranzito zonoje ir prie įėjimo į kiekvieną jos sektorių.

134. Mano nuomone, šių įrodymų visuma patvirtina tokį didelį prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės ribojimą, kad ši situacija yra panaši į sulaikymo režimą [48], kaip Teisingumo Teismas, remdamasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytomis analogiškomis faktinėmis aplinkybėmis, konstatavo dėl Roskės tranzito zonos Sprendime *FMS ir kt.* [49].

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

43 Šiam „savarankiškam“ Chartijos nuostatų, kurių turinys yra panašus į EŽTK įtvirtintų nuostatų turinį, aiškinimui taikoma jos 52 straipsnio 3 dalyje nustatyta sąlyga, kad būtų nustatyta didesnė apsauga, nei užtikrinama pagal EŽTK.

44 Ši konstatuojamoji dalis suformuluota taip: „šioje direktyvoje gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, pripažįstamų visų pirma [Chartijoje]. Šia direktyva visų pirma siekiama užtikrinti visišką pagarbą žmogaus orumui bei skatinti Chartijos 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 ir 47 straipsnių taikymą, ir ji turi būti atitinkamai įgyvendinta“.

45 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

46 2019 m. lapkričio 21 d. EŽTT sprendimas, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

47 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 216–222 punktai).

48 Nesuprantu, kaip tokio masto judėjimo laisvės apribojimas galėtų būti laikomas neišvengiama riboto visos tranzito zonos dydžio pasekme, kaip teigia Vengrija.

49 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 226 punktas).

135. Dėl Vengrijos atsiliepime į ieškinį šioje byloje pateikto argumento, kad nagrinėjamų prašytojų apgyvendinimas tranzito zonoje negali būti laikomas sulaikymu, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą, nes kiekvienas tarptautinės apsaugos prašytojas turi galimybę visiškai laisva valia išvykti iš tranzito zonos, pažymiu, jog Teisingumo Teismas tai jau paneigė Sprendime *FMS ir kt.*[50]

136. Remdamasis prielaida, kad tik esant „veiksmingai“ galimybei išvykti iš nagrinėjamos tranzito zonos galima atmesti sulaikymo buvimą[51], Teisingumo Teismas tokį paneigimą grindė dviem motyvais, pagal kuriuos, pirma, galimas minėtų prašytojų atvykimas į Serbiją būtų laikomas neteisėtu, todėl jiems būtų taikomos sankcijos, ir, antra, šiems prašytojams grėstų prarasti visas galimybes gauti pabėgėlio statusą Vengrijoje, jeigu jie išvyktų iš jos teritorijos[52]. Vis dėlto, mano nuomone, šie motyvai taip pat gali būti pagrindas atmesti Vengrijos šioje byloje pateiktą argumentą.

137. Iš tiesų, kalbant apie pirmąjį motyvą, pažymėtina, kad šioje byloje Vengrija neginčijo Komisijos per teismo posėdį patikslintos aplinkybės, kad šiuo metu Serbijos Respublika atsisako taikyti readmisijos sutartį migrantams iš Vengrijos tranzito zonų. Dėl antrojo motyvo reikia pripažinti, kad išvykimas iš tranzito zonos neišvengiamai prilygsta galimybės gauti prašomą tarptautinę apsaugą atsisakymui. Aišku, Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/K straipsnio 2 dalies d punkte nurodyta, kad jeigu prašytojas išvyksta iš tranzito zonos, kompetentinga nacionalinė institucija neprivalo užbaigti procedūros, bet ji taip pat gali priimti sprendimą, remdamasi turima informacija. Vis dėlto, net ir esant tokiai teorinei galimybei, man atrodo labai tikėtina ar net neabejotina, kad toks sprendimas nebūtų palankus šiam prašytojui. Be to, pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/K straipsnio 4 dalį sprendimas užbaigti procedūrą negali būti skundžiamas administracinės bylų teisenos tvarka. Tokiomis aplinkybėmis laikausi nuomonės, kad prieglobsčio prašytojai negali laisva valia išvykti iš tranzito zonos į Serbiją.

138. Norėčiau pridurti, kad šie prašytojai taip pat negali vykti Vengrijos kryptimi, neturėdami leidimo atvykti į šalies teritoriją ir gyventi joje. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad pagal Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1ter dalį, kurią Komisija nurodo šioje byloje pateikdama ketvirtąjį kaltinimą, dėl masinės imigracijos susiklosčius krizinei situacijai Vengrijos policija gali sulaikyti neteisėtai šalies teritorijoje esančius užsieniečius ir palydėti juos iki artimiausio sienos apsaugos punkto, nebent jie įtariami pažeidimo padarymu. Kadangi patekimo į tranzito zoną ir galimybės pateikti tarptautinės apsaugos prašymą reikia ilgai laukti, atitinkamam migrantui nelieka nieko kito, tik traukti Serbijos kryptimi, t. y. grįžti ten, iš kur atvyko, būnant bent jau netikram dėl to, ar jam bus leista atvykti į Serbijos teritoriją, ar jo padėtis yra teisėta ir kokį sprendimą vietoje dėl jo gali priimti institucijos, atsakingos už imigracijos kontrolę.

139. Taigi man atrodo, kad prieglobsčio prašytojo galimybė laisvai išvykti iš tranzito zonos akivaizdžiai nėra reali.

140. Atsižvelgdamas į visus pateiktus samprotavimus, laikausi nuomonės, kad bet kurio prašytojo apgyvendinimas tranzito zonoje, kol nagrinėjamas jo tarptautinės apsaugos prašymas, turi būti laikomas „sulaikymu“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą.

50 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

51 Šiuo klausimu žr. mano išvadą sujungtose bylose *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 155 ir 166 punktai), kurioje nurodžiau, kad tik „reali“ savanoriško išvykimo galimybė gali paneigti sulaikymo buvimą, o šis realumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į pačių tarptautinės apsaugos prašytojų situaciją.

52 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimas *FMS ir kt.* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 228 ir 229 punktai).

141. Ką tik atliktam vertinimui tranzito zonų kvalifikavimas ir teisinis statusas pagal Vengrijos teisę, kuriais ši valstybė narė ne kartą rėmėsi savo procesiniuose dokumentuose, neturi jokios reikšmės, nes apibrėžiant nagrinėjamą sulaikymo sąvoką nedaroma jokios nuorodos į nacionalinę teisę, todėl ji turi būti laikoma savarankiška Sąjungos teisės sąvoka [53].

142. Šio vertinimo rezultato taip pat nekeičia tai, kad Teisingumo Teismas byloje, kurioje priimtas Sprendimas *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, susijęs su ginču dėl tranzito zonoje gyvenančio prieglobsčio prašytojo, atmetė prašymą taikyti prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą, nes toje byloje priimtame sprendime nepatikslinama, kad prašymas buvo atmestas todėl, kad nebuvo manoma, jog šis prašytojas sulaikytas [54]. Bet kuriuo atveju šiomis aplinkybėmis nemanau, kad Teisingumo Teismo atliekamas preliminarus vertinimas dėl sulaikymo buvimo, kuris yra faktinis vertinimas ir kurio ribas griežtai apibrėžia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo suteikta informacija, sutampa su vertinimu, kuris turi būti atliekamas siekiant nustatyti, ar kartu yra tenkinami visi šios sulaikymo sąvokos elementai.

b) Dėl sulaikymo teisėtumo

143. Iš to, kas nurodyta pirma, darytina išvada, kad visiems prieglobsčio prašytojams yra taikomas sulaikymas, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2013/32, kai jie apgyvendinami Serbijos ir Vengrijos pasienyje esančiose tranzito zonose. Taigi šiuo etapu reikia pareikšti poziciją dėl šio sulaikymo teisėtumo, nepamirštant, kad pagal Direktyvos 2013/32 26 straipsnį ir Direktyvos 2013/33 8 straipsnį tarptautinės apsaugos prašytojai tam tikromis sąlygomis gali būti sulaikomi.

144. Komisija teigia, kad Vengrija nesilaikė bet kuriai sulaikymo priemonei taikomo teisinio režimo, apibrėžto Direktyvos 2013/33 8–11 straipsniuose. Nedvejodamas pritariu jos pateikiamam aiškinimui.

145. Iš tiesų iš Komisijos nurodytų nacionalinių nuostatų matyti, kad Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 31/A ir 31/B straipsnius, kuriuose nustatytos prieglobsčio prašytojų sulaikymo taikymą vidaus teisėje apibrėžiančios sąlygos, pagal to paties įstatymo 80/I straipsnio a punktą atsisakoma taikyti susiklosčius masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai. Bet kuriuo atveju, net darant prielaidą, kad, kaip teigia Vengrija, šios nuostatos ir toliau taikomos šioje situacijoje, atsižvelgiant į tai, kad ši valstybė narė griežtai ginčijo bet kokio prieglobsčio prašytojų sulaikymo buvimą, pagrįsta manyti, kad atitinkamos nuostatos netaikomos šių prašytojų sulaikymui tranzito zonose.

146. Vengrija visiškai neginčija, kad Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 5 dalis įgyvendinama *sistemingai*, suteikiant prieglobsčio srityje kompetentingai institucijai galimybę, kol trunka procedūra, nustatyti tranzito zoną kaip prieglobsčio prašytojų gyvenamąją vietą. Mano nuomone, nekyla abejonių, jog Komisija pagrįstai sprendžia, kad taip pažeidžiama, pirma, Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalies pirma pastraipa, pagal kurią sulaikymas gali būti pateisinamas tik remiantis joje išsamiai išvardytais pagrindais, ir, antra, šios direktyvos 8 straipsnio 2 dalis, kurioje reikalaujama, kad sulaikymas gali būti taikomas tik jeigu tai yra būtina, ir *kiekvieną atvejį įvertinus individualiai*, jeigu neįmanoma veiksmingai taikyti kitų švelnesnių alternatyvių priemonių [55].

147. Kalbant apie tai, kad nebuvo priimta sprendimo dėl sulaikymo, kuriame būtų nurodytos faktinės ir teisinės šio sulaikymo priežastys, pažeidžiant Direktyvos 2013/33 9 straipsnio 2 dalį, pažymėtina, jog Vengrija atsikerta, kad prieglobsčio srityje kompetentinga nacionalinė institucija visais atvejais priima sprendimą dėl prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo tranzito zonoje, kol trunka procedūra. Vis dėlto

53 Žr., be kita ko, 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Kásler ir Káslerné Rábai* (C-26/13, EU:C:2014:282, 37 punktas).

54 2020 m. kovo 19 d. Sprendimas *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)* (C-564/18, EU:C:2020:218, 27 punktas).

55 Taip pat žr. 2017 m. rugsėjo 14 d. Sprendimą *K.* (C-18/16, EU:C:2017:680, 48 punktas).

ši valstybė narė pati atsiliepime į ieškinį netiesiogiai pripažįsta, kad tai nėra įsakymas sulaikyti, kaip jis suprantamas pagal šios direktyvos 9 straipsnio 2 dalį, nes ji tokiu įsakymu pripažįsta sprendimą, kuriuo nustatomi tarptautinės apsaugos prašytojų judėjimo laisvės apribojimai, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 7 straipsnio 2 dalį.

148. Vengrija neginčija, kad sulaikymas gali būti taikomas ir nepilnamečiams arba nelydimiems nepilnamečiams, išskyrus jaunesnius nei 14 m. vaikus, o taip neabejotinai pažeidžiama Direktyvos 2013/33 11 straipsnio 2 dalis, pagal kurią nepilnamečiams sulaikymas gali būti taikomas tik kaip kraštutinė priemonė ir jeigu įrodoma, kad negalima veiksmingai taikyti kitų švelnesnių alternatyvių priemonių.

149. Iš ieškinio matyti, kad Komisija taip pat remiasi Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkto pažeidimu. Vis dėlto negaliu suprasti, kur įžvelgiamas šios nuostatos, kurioje tik apibrėžiama „sulaikymo“ sąvoka, pažeidimas, nes Komisija neteigia, kad ši nuostata buvo netinkamai perkelta į nacionalinę teisę. Taigi negaliu pritarti Komisijos pozicijai šiuo klausimu.

150. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, laikausi nuomonės, kad Vengrija neįvykdė jai nustatytų įpareigojimų, nes taikydama sulaikymą tranzito zonose ji neužtikrino Direktyvos 2013/33 8, 9 ir 11 straipsniuose numatytų garantijų.

151. Taigi manau, kad trečiasis ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo kaltinimas turi būti pripažintas pagrįstu.

D. Dėl Direktyvoje 2008/115 nustatytų procedūrų nesilaikymo

1. Šalių argumentai

152. Ketvirtajame kaltinime Komisija nurodo, kad palydėdama neteisėtai šalyje esančius trečiųjų šalių piliečius anapus sienos ir nesilaikydama Direktyvos 2008/115 5 ir 6 straipsniuose, 12 straipsnio 1 dalyje ir 13 straipsnio 1 dalyje apibrėžtų garantijų, Vengrija nesilaikė jai pagal šias nuostatas tenkančių įpareigojimų.

153. Pirmiausia Komisija pažymi, kad pagal Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1 dalį Vengrijos teritorijoje 60 metrų ruožas nuo išorės sienos gali būti naudojamas tvarkai pasienyje saugoti ir užduotims, susijusioms su gynyba ir nacionaliniu saugumu, vykdyti, taip pat katastrofoms valdyti, sienoms, prieglobsčio ir migracijos kontrolei skirtai infrastruktūrai statyti, įrengti ir eksploatuoti. Įstatymo dėl valstybės sienos 5 straipsnio 1ter dalyje numatyta, kad dėl masinės imigracijos susiklosčius krizinei situacijai Vengrijos policija gali sulaikyti neteisėtai šalyje esančius užsieniečius bet kurioje šalies teritorijos dalyje ir palydėti juos iki to paties įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nurodyto artimiausio sienos apsaugos punkto, nebent asmuo būtų įtariamas pažeidimo padarymu.

154. Iš Komisijos nurodytų ataskaitų matyti, kad Vengrijos policija palydi Vengrijos teritorijoje sulaikytus neteisėtai šalyje esančius trečiųjų šalių piliečius iki sienos ir priverčia juos pereiti sienos apsaugos punktą. Trečiųjų šalių piliečiai, palydėti iki siauro Vengrijos teritorijoje esančio pasienio ruožo, kuriame nėra jokios infrastruktūros ir iš kurio nėra jokių galimybių nuvykti į likusią Vengrijos teritorijos dalį, praktiškai neturi jokio kito pasirinkimo, tik palikti Vengrijos teritoriją. Dėl to Komisija laikosi nuomonės, kad ši procedūra atitinka Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 5 punkte apibrėžtą sąvoką „išsiuntimas“, nors tam tikrais atvejais gali būti taip, kad techniškai fizinis perkėlimas nesibaigia už Vengrijos teritorijos ribų.

155. Atitinkamų trečiųjų šalių piliečių išsiuntimas vykdomas nepriimant sprendimo dėl grąžinimo, neatsižvelgiant į individualias aplinkybes, į vaiko interesus, šeimos gyvenimą, atitinkamo trečiosios šalies piliečio sveikatos būklę ir nesilaikant negrąžinimo principo. Šiems trečiųjų šalių piliečiams nepateikiama jokio tinkami rašytinio pateisinimo ar paaiškinimo, o nesant sprendimo grąžinti, jie neturi jokių teisių gynimo priemonių.

156. Be to, Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1ter daliai netaikoma Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punkte numatyta išimtis. Iš tiesų ši nuostata netaikoma Vengrijos teritorijoje jau esantiems piliečiams, o minėtos 5 straipsnio 1ter dalies taikymo sritis apima visus neteisėtai Vengrijoje esančius trečiųjų šalių piliečius.

157. Galiausiai esminis, bendras ir ilgalaikis nukrypimas nuo Direktyvos 2008/115 nuostatų negali būti pateisinamas SESV 72 straipsniu, kuriame tik įtvirtinamas principas, į kurį turi atsižvelgti Sąjungos teisės aktų leidėjas ir kuris padeda aiškinti Sąjungos aktus, priimtus remiantis SESV V antraštinės dalies trečia dalimi.

158. Pirmiausia Vengrija teigia, kad Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1bis dalis yra pateisinama remiantis Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punkte numatyta leidžiančia nukrypti nuostata. Dėl to paties įstatymo 5 straipsnio 1ter dalies ši valstybė narė pažymi, kad, skirtingai nuo to paties įstatymo 5 straipsnio 1bis dalies, ji gali būti taikoma tik esant dėl masinės imigracijos susiklosčiusiai krizinei situacijai.

159. Šiomis aplinkybėmis Vengrija teigia, kad pagal SESV 72 straipsnį valstybėms narėms leidžiama priimti ir taikyti taisykles, susijusias su viešosios tvarkos palaikymu ir vidaus saugumo užtikrinimu, kuriomis gali būti nukrypstama nuo Sąjungos teisės nuostatų, turint omenyje tai, kad masinės imigracijos sukeltos krizinės situacijos ir esant tokiai situacijai taikomų taisyklių paskelbimo tikslas visais atvejais yra palaikyti tvarką ir užtikrinti saugumą šalies viduje. Direktyvoje 2008/115 nenumatyta, kad joje nustatytos taisyklės turi būti taikomos ir SESV 72 straipsnio kontekste. Taigi valstybė narė gali nukrypti nuo minėtos direktyvos nuostatų, jeigu vykdo savo pareigas palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą.

160. Viešoji tvarka ir visuomenės saugumas yra privalomieji bendro intereso pagrindai, pagal kuriuos valstybėms narėms suteikiama teisėkūros kompetencija, leidžianti joms nesilaikyti Sąjungos teisės, o ESS 4 straipsnio 2 dalyje pabrėžiamas pirmaeilis jų pobūdis. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją [56] valstybės narės visiškai savarankiškai sprendžia, ką, jų nuomone, apima viešosios tvarkos sąvoka, ir šis vertinimas gali skirtis atsižvelgiant į laikotarpį. Šiuo klausimu Vengrija primena, jog, net pačios Komisijos nuomone, jau paaiškėjo, kad antrinėje teisėje masinės imigracijoms sukeltoms krizinėms situacijoms valdyti numatytas teisinis pagrindas nėra pakankamas, nes Komisija, padariusi iš to išvadas, 2016 m. pateikė visą rinkinį pasiūlymų, kuriais siekiama reformuoti bendrą Europos prieglobsčio sistemą, susijusių ir su Direktyva 2013/32, ir su Direktyva 2008/115.

161. Taigi susiklosčius tokiai krizinei situacijai kaip Vengrijoje, neprivaloma laikytis Direktyvos 2008/115 5 straipsnio, 6 straipsnio 1 dalies, 12 straipsnio 1 dalies ir 13 straipsnio 1 dalies reikalavimų, kai Vengrijos policija taiko Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1ter dalį.

162. Be to, policija neverčia Vengrijos teritorijoje sulaikytų neteisėtai šaltyje esančių trečiųjų šalių piliečių kirsti sienos, nes sienos apsaugos infrastruktūra (sienos apsaugos punktas) yra ne ant sienos linijos, o Vengrijos teritorijoje. Taigi šie asmenys nėra išsiunčiami į Serbiją ir, palydėti iki punkto, gali pateikti prašymus artimiausioje tranzito zonoje. Nesant faktinio grąžinimo, Direktyvos 2008/115 taikymas iš esmės negalimas, nes valstybė narė negali vykdyti išsiuntimo priemonės savo pačios teritorijoje.

56 Vengrija nurodo, be kita ko, 2010 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *Tsakouridis* (C-145/09, EU:C:2010:708).

163. Vengrija priduria, jog nė vienoje Sąjungos teisės nuostatoje nenurodyta, kur šalies teritorijoje turi būti įrengta prieglobsčio prašymams nagrinėti skirta infrastruktūra ar kur reikia nukreipti neteisėtai šalyje esančius asmenis. Taigi, jeigu policija imasi neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių perkėlimo, kad jie galėtų kuo skubiau pateikti tarptautinės apsaugos prašymą, ji nepažeidžia Sąjungos teisės. Be to, nėra jokios Sąjungos teisės normos, pagal kurią būtų įpareigojama kaip nors pasirūpinti neteisėtai šalyje esančiais trečiųjų šalių piliečiais. Galiausiai Vengrija nurodo, kad policija veikia neperžengdama teisės aktų ribų ir proporcingai naudoja prievartos priemones tik įstatyme numatytais atvejais.

2. Vertinimas

164. Pirmiausia reikia pažymėti, jog Vengrija neginčija, kad neteisėtai Vengrijos teritorijoje esančių trečiųjų šalių piliečių palydėjimą iki artimiausio sienos apsaugos punkto Vengrijos policijos tarnybos vykdo nesilaikydamos Direktyvoje 2008/115 nustatytų grąžinimo procedūrai taikomų garantijų [57]. Visų pirma ši priemonė buvo įgyvendinama neatsižvelgiant į vaiko interesus, šeimos gyvenimą, atitinkamo trečiosios šalies piliečio sveikatos būklę ir nesilaikant negrąžinimo principo (5 straipsnis), taip pat nepriėmus sprendimo dėl grąžinimo (6 straipsnio 1 dalis). Be to, atitinkami trečiųjų šalių piliečiai negauna jokio rašytinio sprendimo, kuriame būtų nurodytos faktinės ir teisinės grąžinimo ir (arba) išsiuntimo priežastys (12 straipsnio 1 dalis), o nesant sprendimo grąžinti, jiems nesuteikiama jokios teisių gynimo priemonės (13 straipsnio 1 dalis).

165. Vis dėlto Vengrija neigia pažeidimus, nurodytus šiame kaltinime, pateikdama du esminius argumentus: pirma, kad šioje byloje nagrinėjamu atveju Direktyva 2008/115 netaikytina, ir papildomai – kad valstybės narės gali remtis SESV 72 straipsniu, siekdamos nukrypti nuo šioje direktyvoje nustatytų vienodų taisyklių. Išnagrinėsiu šiuos argumentus iš eilės.

a) Dėl Direktyvos 2008/115 taikytinumo

166. Pirma, Vengrija laikosi nuomonės, kad Direktyva 2008/115 netaikytina šioje byloje nagrinėjamu atveju, nes palydėjimo iki sienos praktikos taikymas yra pateisinamas remiantis Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punkte esančia leidžiančia nukrypti nuostata.

167. Pagal šią nuostatą valstybės narės gali nuspręsti netaikyti šios direktyvos trečiųjų šalių piliečiams, kuriuos kompetentingos institucijos sulaikė ar suėmė dėl neteisėto valstybės narės išorės sienos kirtimo sausuma, jūra ar oru ir kurie vėliau nėra gavę leidimo ar teisės būti toje valstybėje narėje. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra nurodęs, kad sąvokai „dėl neteisėto valstybės narės sienos kirtimo“ reikalingas „*tiesioginis su laiku ir erdve susijęs ryšys* tarp trečios šalies piliečio suėmimo arba sulaikymo ir išorės sienos kirtimo“ ir kad „tai taikytina ir trečiųjų šalių piliečiams, kuriuos kompetentingos institucijos suėmė ar sulaikė *būtent tuo metu*, kai jie neteisėtai kirto išorės sieną, arba netoli šios sienos po to, kai jie ją neteisėtai kirto [58] [59]“.

168. Neatrodo, jog Komisija ginčija, kad pagal Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1bis dalį siekiama pasinaudoti Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punkte numatyta leidžiančia nukrypti nuostata.

57 Reikia konstatuoti, jog Vengrijos argumentas, pagal kurį Vengrijos policija veikia neperžengdama teisės aktų ribų ir proporcingai naudoja prievartos priemones tik įstatyme numatytais atvejais, kaip to reikalaujama pagal Direktyvos 2008/115 8 straipsnio 4 dalį, neturi reikšmės nustatant, ar Vengrija neįvykdė įsipareigojimų, dėl kurių pažeidimo jai priekaištaujama šiame kaltinime.

58 2019 m. kovo 19 d. Sprendimas *Arib ir kt.* (C-444/17, EU:C:2019:220, 46 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

59 Kursyvu išskirta mano.

169. Šis kaltinimas, mano nuomone, pagrįstai susijęs tik su Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1ter dalimi, kuri dėl masinės imigracijos susiklosčius krizinei situacijai taikytina vietoj 1bis dalies ir kuri vis dar galiojo pagrįstos nuomonės pateikimo dieną. Taigi, Komisijos teigimu, minėta leidžianti nukrypti nuostata neapima būtent šios nuostatos.

170. Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1ter dalis suformuluota taip: „susiklosčius masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai Vengrijos policija gali sulaikyti neteisėtai Vengrijos teritorijoje esančius užsieniečius ir palydėti juos iki 1 dalyje nurodytos artimiausios sienos, nebent jie įtariami pažeidimo padarymu“. Vis dėlto, kadangi šie policijos įgaliojimai neapibrėžti „aštuonių kilometrų spinduliu nuo Vengrijos teritorijos išorės sienos“, kaip tai numatyta Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1bis dalyje [60], ši nuostata taikoma *visiems* Vengrijoje neteisėtai esantiems trečiųjų šalių piliečiams, o ne tik tiems, kurie buvo sulaikyti ar suimti dėl neteisėto išorės sienos kirtimo arba po šio sienos kirtimo netoli jos, kaip to reikalaujama pagal Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punktą. Vadinasi, Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1ter dalis neatitinka vienos iš šioje leidžiančioje nukrypti nuostatoje nustatytų sąlygų, todėl Direktyva 2008/115 negali būti netaikoma, remiantis tokia leidžiančia nukrypti nuostata.

171. Antra, Vengrija tvirtina, kad neteisėtai Vengrijos teritorijoje esančių trečiosios šalies piliečių palydėjimas iki artimiausios sienos, kurį vykdo Vengrijos policija, nėra „išsiuntimas“, kaip jis suprantamas pagal Direktyvą 2008/115, nes ji netaikytina, nesant realaus grąžinimo.

172. Minėtos direktyvos 3 straipsnio 5 punkte sąvoka „išsiuntimas“ apibrėžiama kaip „priverstinis prievolės grįžti įvykdymas, tai yra fizinis išvežimas *iš* valstybės narės“, o tai faktiškai gali leisti manyti, kad Vengrijos pateikiamas aiškinimas yra teisiškai teisingas. Iš tiesų neginčijama, kad pagal Įstatymo dėl valstybės sienų 5 straipsnio 1ter dalį policijos tarnyboms leidžiama tik palydėti Vengrijos teritorijoje sulaikytus neteisėtai šalyje esančius trečiosios šalies piliečius iki artimiausio sienos apsaugos punkto, o visi jie yra Vengrijos teritorijoje. Taigi fizinis išvežimas nesibaigia už šios teritorijos ribų, kaip to reikalaujama pagal nagrinėjamą apibrėžtį. Vis dėlto man atrodo, kad atliekant šį vertinimą negalima atsiriboti nuo aplinkybės, jog dėl to, kad trečiųjų šalių piliečiai paliekami siaurame žemės ruože tarp sienos apsaugos punkto ir valstybės sienos, kuriame nėra jokios infrastruktūros, dėl kurios jame būtų galima būti ilgiau, trečiosios šalies piliečiai neturi jokio kito pasirinkimo, tik kirsti sausumos sieną su Serbija. Be to, reikia pripažinti, kad šie trečiųjų šalių piliečiai netgi negali pereiti punkto šalia tranzito zonos, iki kurio juos palydi policija, ir patekti į šią zoną siekiant pateikti tarptautinės apsaugos prašymus, nes šiuo tikslu reikėtų laukti siaurame žemės ruože, kuriame, kaip jau priminiau, nėra jokios infrastruktūros, vidutiniškai nuo vienuolikos iki aštuoniolikos mėnesių. Apibendrindamas laikausi nuomonės, kad nagrinėjama praktika pagal faktines aplinkybes prilygintina „išsiuntimui“, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 5 punktą.

173. Atsižvelgiant į šiuos samprotavimus, manau, nekyla abejonių, kad Direktyva 2008/115 taikytina nagrinėjamai priemonei.

b) Dėl SESV 72 straipsnio

174. Dėl Vengrijos pateikto argumento, kad pagal SESV 72 straipsnį valstybėms narėms leidžiama nukrypti nuo Direktyvos 2008/115 nuostatų, jeigu jos vykdo savo pareigas palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti visuomenės saugumą, manau, kad išlieka visiškai reikšmingi šios išvados 101–103 punktuose pateikti argumentai, susiję su motyvais, kuriuos Teisingumo Teismas pateikė Sprendime *Komisija / Lenkija ir kt.* (*Laikinasis tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas*) [61].

60 Įstatymo dėl valstybės sienos 5 straipsnio 1bis dalis suformuluota taip: „policija gali sulaikyti neteisėtai Vengrijos teritorijoje esančius užsieniečius zonoje, išsidėsčiusioje aštuonių kilometrų spinduliu nuo išorės sienos, kaip ji apibrėžta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 2 dalyje, arba sienos demarkacijos ženklų, ir palydėti juos iki 1 dalyje nurodytos artimiausios sienos, nebent jie įtariami pažeidimo padarymu“.

61 2020 m. balandžio 2 d. sprendimas (C-715/17, C-718/17 ir C-719/17, EU:C:2020:257).

175. Reikia dar kartą taikyti šiuos motyvus.

176. Pirmiausia reikia pažymėti, kad Vengrija savo procesiniuose dokumentuose kaip gynybos argumentu aiškiai nesirėmė konkrečių Direktyvos 2008/115 nuostatų negaliojimu SESV 72 straipsnio atžvilgiu. Atsižvelgiant į tai, reikia patikrinti, ar šiai valstybei narei būtina remtis joje numatyta leidžiančia nukrypti nuostata atsižvelgiant į visą Direktyvą 2008/115[62]. Šiuo atveju gali būti reikšmingas jos 18 straipsnis, nes jame aiškiai reglamentuojamos nepaprastosios padėtys, susiklosčiusios dėl išskirtinai didelio trečiosios šalies piliečių, kurie turi būti grąžinti, skaičiaus, ir kol ši padėtis tęsiasi, valstybėms narėms suteikiama galimybė nukrypti nuo kai kurių kitų šios direktyvos nuostatų. Vis dėlto pažymėtina, kad Vengrija savo procesiniuose dokumentuose nesirėmė šio straipsnio taikymu ir kad bet kuriuo atveju pagal jį jokiais atvejais neleidžiama nukrypti nuo nuostatų, kurių pažeidimas nurodomas šiame kaltinime[63][64].

177. Vadinasi, Vengrija negali remtis SESV 72 straipsniu, siekdama pateisinti atsisakymą vykdyti visus įpareigojimus, kurie jai nustatyti pagal Direktyvos 2008/115 5 straipsnį, 6 straipsnio 1 dalį, 12 straipsnio 1 dalį ir 13 straipsnio 1 dalį.

178. Mano nuomone, kiti Vengrijos pateikti argumentai negali paneigti šios išvados. Tas pats pasakytina apie argumentą, grindžiamą SESV 72 straipsnio ir ESS 4 straipsnio 2 dalies aiškinimu kartu. Iš tiesų nėra jokios informacijos, kuri rodytų, kad pastarojoje nuostatoje nurodytas esminių valstybinių funkcijų, įskaitant valstybės teritorinio vientisumo, viešosios tvarkos bei nacionalinio saugumo užtikrinimą, vykdymas negalėtų būti užtikrintas niekaip kitaip, tik netaikant nagrinėjamų Direktyvos 2008/115 nuostatų. Kalbant apie Sprendimą *Tsakouridis*[65], pažymėtina, jog nors iš jo matyti, kad valstybės narės turi teisę imtis priemonių viešajai tvarkai palaikyti, nesuprantu, kaip šį sprendimą galima suprasti taip, kad šios valstybės narės gali įgyvendinti tokią leidžiančią nukrypti nuostatą Sąjungos antrinėje teisėje nenumatytais atvejais, tiesiog remdamosi SESV 72 straipsniu. Iš tiesų reikėtų tik priminti, kad tame sprendime Teisingumo Teismo buvo prašoma išaiškinti antrinės teisės nuostatą, t. y. Direktyvos 2004/38/EB[66] 28 straipsnio 3 dalį.

179. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta pirma, siūlau Teisingumo Teismui pripažinti ketvirtąjį Komisijos kaltinimą pagrįstu.

62 Kadangi nėra kvestionuojamas jos galiojimas, tai, kad Direktyvoje 2008/115 nėra tokios konstatuojamosios dalies kaip Direktyvos 2013/32 51 konstatuojamoji dalis, kurioje patikslinama, kad pagal SESV 72 straipsnį ši direktyva neturi poveikio valstybių narių pareigų, susijusių su teisėtvarkos ir vidaus saugumo užtikrinimu, vykdymui, tikrai negali pateisinti nukrypimo nuo šios direktyvos nuostatų remiantis šiuo straipsniu, kaip teigia Vengrija.

63 Iš tiesų Direktyvos 2008/115 18 straipsnyje valstybėms narėms leidžiama numatyti tik ilgesnius teisminės peržiūros terminus, nei numatytieji 15 straipsnio 2 dalies trečioje pastraipoje, ir imtis skubių priemonių dėl sulaikymo sąlygų, kuriomis nukrypstama nuo šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje ir 17 straipsnio 2 dalyje nustatytų sąlygų.

64 Kaip Komisija pažymi ieškinyje, pačioje Direktyvos 2008/15 18 straipsnio 3 dalyje aiškiai pažymima, kad „šio straipsnio nuostatos nesuteikia galimybės valstybėms narėms nukrypti nuo jų bendros pareigos imtis visų būtinų bendro ar specialaus pobūdžio priemonių, kad būtų užtikrintas pagal šią direktyvą numatytas jų pareigų vykdymas“.

65 2010 m. lapkričio 23 d. sprendimas (C-145/09, EU:C:2010:708).

66 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti [d]irektyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46).

E. Dėl skundų, paduotų dėl sprendimų, kuriais atmetamas prieglobsčio prašymas, neveiksmingumo

1. Šalių argumentai

180. Komisija laikosi pozicijos, kad Vengrija pažeidžia Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 ir 6 dalis, ir motyvuoja šį kaltinimą tuo, kad jeigu tarptautinės apsaugos prašymas atmetamas, Įstatyme dėl teisės į prieglobstį aiškiai nenumatyta skundo stabdomojo poveikio galimybė. Taigi nėra užtikrinama prieglobsčio prašytojų teisė likti Vengrijos teritorijoje, kol bus išnagrinėtas jų skundas, nes neigiamas sprendimas vykdytinas, neatsižvelgiant į tai, kad paduotas skundas.

181. Vis dėlto pagal Vengrijoje taikytinas bendrąsias proceso normas administracinių bylų teisenos srityje skundo padavimas neturi stabdomojo poveikio, o Administracinių bylų teisenos kodekso 50 straipsnyje numatyta tik tai, kad stabdomojo poveikio gali būti prašoma tam tikromis sąlygomis. Įstatyme dėl teisės į prieglobstį kaip *lex specialis* nustatytos administracinio proceso taisyklės, taikytinos sprendimų dėl prieglobsčio kontrolei.

182. 2015 m. rugpjūčio 1 d. įsigaliojusiu *Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény* (2015 m. Įstatymas Nr. CXL, kuriuo iš dalies keičiami tam tikri įstatymai, atsižvelgiant į masinės imigracijos valdymą) buvo iš dalies pakeisti Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 53 ir 68 straipsniai ir panaikintos nuostatos, kuriomis aiškiai užtikrinamas stabdomasis poveikis. Šie pakeitimai buvo taikomi tiek esant masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai, tiek jos nesant.

183. Taigi Komisija laikosi pozicijos, pirma, jog dėl to, kad skundas teismui dėl sprendimų, kuriais prieglobsčio prašymai atmetami kaip nepagrįsti, neturi automatiškai stabdomojo poveikio, Vengrija tinkamai neperkėlė Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 dalyje nustatytos bendros taisyklės į nacionalinę teisę. Šiuo klausimu Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 35 straipsnio 1 dalyje prieglobsčio prašytojams savaime nesuteikiama teisė gyventi šalyje, o tiesiog patikslinama, kad šiems asmenims prieglobsčio procedūra taikoma iki pranešimo apie sprendimą, kuris yra neskundžiamas. Taigi vienintelis teisės aktas, kuriuo remdamasis prašytojas gali kildinti savo teisę gyventi Vengrijoje, yra Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 5 straipsnio 1 dalies a punktas, pagal kurį prašytojas pagal šiame įstatyme nustatytas sąlygas turi teisę gyventi Vengrijos teritorijoje. Vis dėlto pagal šią nuostatą teisei gyventi Vengrijoje nustatytos papildomos, tiksliai nedetalizuotos sąlygos. Tai, kad pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 5 dalį, taikytiną esant masinės imigracijos sukeltai krizinei situacijai, prieglobsčio srityje kompetentinga institucija nustato, kad prieglobsčio prašytojo gyvenamoji vieta yra tranzito zonoje, kol taps vykdytinas sprendimas, kurio nebegalima apskųsti, neleidžia daryti tokios išvados. Iš tiesų gyvenimas tranzito zonoje turi būti pripažįstamas sulaikymu ir neatitinka gyvenimo valstybėje narėje sąvokos, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnį.

184. Antra, kalbant apie sprendimų, kuriais prieglobsčio prašymai atmetami kaip nepriimtini, teisminę kontrolę, Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 53 straipsnio 6 dalyje numatyta, kad skundo padavimas neturi stabdomojo poveikio, o tai neatitinka Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalyje nustatytos taisyklės, pagal kurią valstybės narės privalo užtikrinti automatinį skundo stabdomąjį poveikį arba užtikrinti, kad sprendimą dėl stabdomojo poveikio priimtų teismas. Be to, Įstatyme dėl teisės į prieglobstį aiškiai nenurodyta, ar teismo procesams, patenkantiems į Įstatymo dėl teisės į prieglobstį taikymo sritį, taip pat taikytinas Administracinių bylų teisenos kodekso 50 straipsnis, nes jiems minėtame įstatyme numatytos specialiosios taisyklės, taigi ar jis laikytinas tokiu įstatymu, kuriuo minėtos direktyvos 46 straipsnio 6 dalis teisingai perkeliama į nacionalinę teisę laikantis suformuotos Teisingumo Teismo jurisprudencijos.

185. Trečia, pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalies a ir b punktus, jeigu prašymas atmetamas kaip nepriimtinas, nes trečioji šalis laikoma prašytojui saugia trečiąja šalimi, arba kaip nepagrįstas, nes prašytojas neteisėtai atvyko į valstybės narės teritoriją arba neteisėtai joje išbuvo ilgesnį laiką, skundo padavimo stabdomasis poveikis taip pat turėtų būti automatinis. Komisija pripažįsta, kad šie du atvejai numatyti Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies e punkte ir 7 dalies h punkte ir kad šio įstatymo 53 straipsnio 6 dalyje nurodyta, kad skundo padavimas nesustabdo sprendimo vykdymo, išskyrus pagal minėtas nuostatas priimtus sprendimus dėl prieglobsčio. Vis dėlto Įstatyme dėl teisės į prieglobstį aiškiai nenumatyta, kad tam tikrais atvejais skundo padavimas turi stabdomąjį poveikį. Tik priešingas aiškinimas leistų daryti išvadą, kad tokiais atvejais taikytina kita taisyklė nei stabdomojo poveikio nebuvimas. Vis dėlto šio įstatymo tekste nepatikslinta, ar ta kita taisyklė reiškia automatinį stabdomąjį poveikį, kaip to reikalaujama Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 ir 6 dalyse.

186. Vengrija laikosi nuomonės, kad teisės aktais ir praktika prieglobsčio srityje tinkamai užtikrinama prieglobsčio prašytojų galimybė likti jos teritorijoje, net jei Direktyvos 2013/32 nuostatos nebuvo pažodžiui perkeltos į Vengrijos teisę. Iš tiesų, aiškinant Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 5 straipsnio 1 dalį ir 35 straipsnio 1 dalį kartu, teisė likti šalies teritorijoje užtikrinama prieglobsčio prašytojams iki prieglobsčio procedūros pabaigos, o tai atitinkamu atveju atitinka pranešimą apie teismo sprendimą dėl skundo, paduoto dėl sprendimo atmesti prieglobsčio prašymą. Taigi nacionalinės teisės aktai atitinka Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 dalį.

187. Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalyje numatant bendrosios taisyklės išimtį reikalaujama tik to, kad tam tikrais atvejais skundą nagrinėjantis teismas prašytojo prašymu arba savo paties iniciatyva turėtų jurisdikciją įpareigoti, kad skundas turėtų stabdomąjį poveikį. Tokiu atveju Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 53 straipsnio 6 dalyje nenumatyta automatinė teisė likti šalies teritorijoje, tačiau prašytojas pagal Administracinių bylų teisenos kodekso 50 straipsnį galėtų prašyti nedelsiamos teisminės gynybos, kuri, atsižvelgiant į priimtą sprendimą, galėtų lemti stabdomąjį skundo poveikį, taigi ir galimybę likti šalies teritorijoje. Skundą paduodantys prašytojai sistemingai naudojasi šia galimybe, o teismai praktiškai visada patenkina šį prašymą.

188. Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalies a ir b punktuose numatytas „išimties išimtis“ apima Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies e punktas ir 7 dalies h punktas, o teisė likti šalies teritorijoje natūraliai užtikrinama abiem šiais atvejais.

189. Vengrijos teisės atitiktimi Sąjungos teisei taip pat neleidžia suabejoti Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 2 dalis. Iš tiesų pagal to paties įstatymo 80/J straipsnio 5 dalį prašytojas turi teisę būti tranzito zonoje, taigi ir Vengrijos teritorijoje, kol jam bus pranešta apie galutinį sprendimą, o tai atitinka Direktyvos 2013/32 2 straipsnio p punkte numatytą sąvoką „likti valstybėje narėje“ ir šios direktyvos 46 straipsnio 5 ir 6 dalių reikalavimus.

2. Vertinimas

190. Iš pradžių reikia pateikti kelias įžangines pastabas.

191. Direktyvų perkėlimui į nacionalines teisės sistemas būdingos nuolatinės pusiausvyros paieškos tarp nagrinėjamo teisės akto pobūdžio, nes pagal SESV 288 straipsnį direktyva privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus, ir būtinybės užtikrinti visišką ir vienodą Sąjungos teisės taikymą. Todėl suformuotoje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje konstatuojama, kad perkeliant direktyvą į vidaus teisę jos nuostatų nebūtina formaliai ir pažodžiui perkelti į aiškias ir specialias įstatymo ar kito teisės akto nuostatas ir kad gali pakakti bendro teisinio konteksto, jeigu jis pakankamai aiškiai ir tiksliai užtikrina visapusį tos direktyvos taikymą [67].

67 Žr. 2018 m. vasario 22 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija* (C-336/16, EU:C:2018:94, 120 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

192. Jeigu direktyvos nuostata, skirta perkelti į nacionalinę teisę, *siekiama suteikti teises privatiems asmenims*, siekiant įvykdyti su tuo siejamą teisinio saugumo reikalavimą, būtina, kad pagal nacionalinės teisės aktus nekiltų jokių pagrįstų abejonių dėl šių teisių apimties. Tokiu atveju pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją valstybėms narėms tenkanti perkėlimo į nacionalinę teisę pareiga reiškia, kad jos privalo užtikrinti, kad teisinė situacija privatiems asmenims būtų pakankamai tiksliai apibrėžta ir aiški, suteikiant jiems galimybę sužinoti apie visas savo teises ir prireikus remtis jomis nacionaliniuose teismuose [68].

193. Manau, kad trijų šio kaltinimo dalių pagrįstumą reikia nagrinėti atsižvelgiant į šiuos principus.

194. Pirmojoje šio kaltinimo dalyje nurodyta Direktyvos 2013/32 46 straipsnio („Teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę“) 5 dalis, kurioje nustatyta bendra taisyklė; pagal ją kiekvienas tarptautinės apsaugos prašytojas turi teisę likti atitinkamos valstybės narės teritorijoje net ir po to, kai priimamas administracinis sprendimas atmesti jo prašymą, kol baigsis skundui dėl šio sprendimo paduoti nustatytas terminas, o jeigu skundas paduotas, kol dėl šio skundo bus priimtas sprendimas.

195. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad, remdamasis Komisijos dublike pateiktais paaiškinimais, esu linkęs manyti, kad ji priekaištauja dėl netinkamo perkėlimo į nacionalinę teisę ir bet kuriuo atveju tokio perkėlimo aiškumo stokos. Kitaip tariant, Komisija kaltina tuo, kad nacionalinės teisės aktuose paliekama vietos pagrįstoms abejonėms dėl teisės likti atitinkamos valstybės narės teritorijoje, nesilaikant to, ko reikalaujama pirma nurodytoje jurisprudencijoje.

196. Reikia pažymėti, jog Vengrija teigia, kad, aiškinant Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 5 straipsnio 1 dalies a punktą ir 35 straipsnio 1 dalį kartu, gali būti pasiektas toks rezultatas, kurio siekiama Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 dalyje. Vis dėlto pirmiausia reikia nurodyti, kad pritariu Komisijos pozicijai tiek, kiek ji teigia, kad Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 35 straipsnio 1 dalyje („prieglobsčio procedūra prašytojui pradedama taikyti nuo tada, kai jis asmeniškai pateikia tarptautinės apsaugos prašymą prieglobsčio srityje kompetentingai institucijai <…> iki kol bus pranešta apie sprendimą, priimtą pasibaigus procedūrai, jeigu jo nebegalima apskųsti“) nieko nenurodyta dėl prašytojo teisės likti atitinkamos valstybės narės teritorijoje [69].

197. Taigi kyla klausimas, ar Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 5 straipsnio 1 dalies a punktas, vertinamas atskirai, gali suteikti prieglobsčio prašytojams teisę likti Vengrijoje, todėl juo Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 dalis tinkamai perkelta į nacionalinę teisę.

198. Laikausi nuomonės, kad į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai.

199. Siekdamas paaiškinti priežastis, dėl kurių padariau tokią išvadą, pirmiausia primenu, kad nagrinėjama nuostata suformuluota taip: „prieglobsčio prašytojas turi teisę *laikantis šiame įstatyme nustatytų sąlygų* būti Vengrijos teritorijoje ir pagal specialiųjų teisės aktų nuostatas gauti leidimą gyventi Vengrijos teritorijoje“ [70]. Nors pagal šią nuostatą kiekvienam prieglobsčio prašytojui tikrai atsiranda teisė būti Vengrijos teritorijoje, vis dėlto atrodo, kad naudojimuisi šia teise yra nustatytos papildomos sąlygos, kurios nėra kaip nors patikslintos, kaip, mano nuomone pagrįstai, teigia Komisija. Paprašyta per teismo posėdį nurodyti tokias sąlygas, Vengrija nurodo tik Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 35 straipsnio 1 dalį, bet man atrodo, kad joje į nacionalinę teisę perkeliama sąvoka „prieglobsčio prašytojas“, o ne nurodoma viena iš minėtos teisės būti šalyje suteikimo sąlygų.

68 Žr., be kita ko, 2014 m. vasario 13 d. Sprendimą *Komisija / Jungtinė Karalystė* (C-530/11, EU:C:2014:67, 34 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

69 Šiuo klausimu patikslinama, jog Vengrija neginčija Komisijos teiginio, kad 2007 m. Įstatymo Nr. II dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo į šalį ir gyvenimo joje 51 straipsnio 2 dalyje tikrai numatyta, kad „jeigu trečiosios šalies piliečiams taikoma prieglobsčio procedūra, jų negalima įpareigoti grąžinti ir jų grąžinimas negali būti vykdomas“; vis dėlto ši nuostata negali prieglobsčio prašytojams suteikti teisės likti Vengrijos teritorijoje, nes ji taikoma tik „jeigu trečiosios šalies pilietis turi teisę būti Vengrijos teritorijoje, kaip nurodyta atskirame įstatyme“.

70 Kursyvu išskirta mano.

200. Tokiomis aplinkybėmis Vengrijos teisės sistema nesuteikia galimybės pasiekti Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 dalimi siekiamo rezultato, t. y. suteikti kiekvienam tarptautinės apsaugos prašytojui, kurio prašymas atmetamas kaip nepagrįstas, teisę likti atitinkamos valstybės narės teritorijoje. Bet kuriuo atveju, esant teisei būti šalyje, kuri niekaip neapibrėžta, nesuprantu, kaip galima teigti, kad tai yra pakankamai aiškus ir tikslus teisinis režimas, kad prieglobsčio prašytojai „galėtų sužinoti *visas* savo teises ir prireikus jomis remtis nacionaliniuose teismuose“ [71].

201. Ši išvada taikoma tik Vengrijos teisės sistemai, taikomai įprastose situacijose, t. y. nepaskelbus masinės imigracijos sukeltos krizinės situacijos. Iš tiesų, jeigu paskelbiama tokia situacija, Vengrija primena, kad pagal Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 80/J straipsnio 4 dalį teisė likti nacionalinėje teritorijoje sustabdoma, kaip pripažįstama šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalies a punkte. Tokiomis aplinkybėmis, šios valstybės narės teigimu, bylai reikšminga nacionalinė nuostata yra minėto įstatymo 80/J straipsnio 5 dalis, tiek, kiek joje numatyta, kad tranzito zona nustatoma kaip privaloma prieglobsčio prašytojo gyvenamoji vieta, kol sprendimas dėl jo prašymo, kurio nebegalima apskųsti (arba sprendimas dėl perdavimo pagal Dublino reglamentą), taps galutinis.

202. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad tokia nuostata reiškia neteisėtą sulaikymą, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2013/33, reikia konstatuoti, kad ji negali atitikti reikalavimo suteikti prieglobsčio prašytojui teisę likti nacionalinėje teritorijoje pagal Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 dalį.

203. Antroji šio kaltinimo dalis susijusi su Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalimi, kurioje kaip išimtis numatyta, kad jeigu sprendimas dėl atsisakymo priskiriamas prie vienos iš šioje dalyje išvardytos kategorijos (įskaitant, be kita ko, sprendimus, kuriais prašymas pripažįstamas akivaizdžiai nepagrįstu ir, išskyrus tam tikras išimtis, sprendimus, kuriais prašymas pripažįstamas nepagrįstu per paspartintą procedūrą arba nepriimtinu [72]), atitinkama valstybė narė nebūtinai turi automatiškai užtikrinti teisę likti jos teritorijoje, bet ji, jeigu dėl nagrinėjamo sprendimo prašytojas nebetenka teisės likti šioje valstybėje narėje, turi bent jau numatyti, kad teismas turi priimti sprendimą dėl tokios teisės buvimo.

204. Pirmiausia reikia konstatuoti, kad Komisija kritikuoja šio straipsnio perkėlimą į nacionalinę teisę tik tiek, kiek tai susiję su skundais dėl sprendimų atmesti prašymą kaip nepriimtiną. Ji teigia, kad Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 53 straipsnio 6 dalimi, kuria reglamentuojami skundai dėl tokių sprendimų [73] ir pagal kurią „vykstant administraciniam procesui skundo padavimas nesustabdo sprendimo vykdymo, išskyrus sprendimus dėl prieglobsčio, priimtus pagal 51 straipsnio 2 dalies e punktą ir 7 straipsnio h punktą“, į nacionalinę teisę tinkamai neperkeliamas rezultatas, kurio siekiama Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalimi. Vis dėlto, mano nuomone, šio klausimo nagrinėti nebūtina, nes Vengrija nepateikia jokio prieštaravimo dėl to, kad minėta nacionaline nuostata, vertinama atskirai, neužtikrinamas nei automatinis stabdomasis šio skundo poveikis, nei tai, kad sprendimą dėl stabdomojo poveikio priimtų teismas.

71 Kursyvu išskirta mano.

72 Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalies a ir b punktai.

73 Vengrija per teismo posėdį patvirtino, kad šis straipsnis taikomas skundams dėl šių sprendimų, atkreipdama dėmesį į to paties straipsnio 2 dalį, pagal kurią „sprendimas atmesti prašymą, kuris yra *grindžiamas prašymo nepriimtinumu* arba kuris buvo priimtas taikant paspartintą procedūrą, gali būti ginčijamas per administracinį procesą“ (kursyvu išskirta mano).

205. Vis dėlto man atrodo, kad ypatingą dėmesį reikėtų atkreipti į Vengrijos argumentą, kad šis rezultatas vidaus teisės sistemoje faktiškai pasiekiamas todėl, kad egzistuoja Administracinių bylų teisenos kodekso 50 straipsnis. Šios valstybės narės teigimu, pagal šią nuostatą pagrindinį skundą nagrinėjančio teismo galima prašyti nedelsiant užtikrinti teisminę gynybą, kuri gali būti, be kita ko, stabdomojo poveikio nustatymas [74], ir Komisija to neginčija. Vis dėlto Komisija nurodo, kad nelaiko minėto 50 straipsnio tokiu, kuriuo Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalis pakankamai aiškiai ir tiksliai perkelta į nacionalinę teisę.

206. Negaliu pritarti tokiam argumentui.

207. Grįsdama savo poziciją Komisija nurodo tik tai, kad Įstatyme dėl teisės į prieglobstį aiškiai nenurodyta, ar teismo procesams, patenkantiems į šio įstatymo taikymo sritį, taikomos bendrosios administracinio proceso taisyklės. Vis dėlto man atrodo, kad vien remiantis šia pastaba neįmanoma teigti, kad nagrinėjamos nacionalinės teisės nulemta teisinė padėtis nėra pakankamai aiški ir tiksli, kad prieglobsčio prašytojai galėtų sužinoti *visas* savo teises ir prireikus jomis remtis teisme dėl trijų esminių priežasčių. Pirma, Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 53 straipsnio 6 dalyje aiškiai neatmetama galimybė taikyti Administracinių bylų teisenos įstatymo 50 straipsnio, be to, joje nėra su tokiu taikymu nesuderinamo elemento. Antra, ryšys tarp *lex generalis* (Administracinių bylų teisenos kodeksas) ir *lex specialis* (Įstatymas dėl teisės į prieglobstį) [75], pagal kurį šis kodeksas gali būti taikomas tiems patiems atvejams, kuriems taikomas šis įstatymas, siekiant užpildyti jo spragas, tikrai nėra neįprastas. Trečia, Komisija nenurodo jokios aplinkybės, pavyzdžiui, nacionalinės teismų praktikos, kuri leistų suabejoti tuo, kad Vengrijos administraciniai teismai tikrai turi galimybę sustabdyti sprendimo, kuriuo prieglobsčio prašymas pripažįstamas nepriimtinu, vykdymą ir taip pripažinti atitinkamam prašytojui teisę likti nacionalinėje teritorijoje.

208. Be to, nemanau, kad kitoks aiškinimas, nei siūlau, atitiktų pusiausvyrą, kurios Teisingumo Teismas siekė, formuodamas šios išvados 191 ir 192 punktuose nurodytą jurisprudenciją.

209. Trečiojoje šio kaltinimo dalyje nurodomos leidžiančios nukrypti nuostatos išimtys, numatytos Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 6 dalyje. Iš tos pačios dalies a punkto darytina išvada, kad jeigu sprendimas atmesti prašymą grindžiamas Direktyvos 2013/32 31 straipsnio 8 dalies h punkte nurodytomis aplinkybėmis, vėl taikoma šios direktyvos 46 straipsnio 5 dalyje nustatyta bendra taisyklė, todėl teisė likti šalies teritorijoje turi būti suteikiama automatiškai. Be to, darytina išvada, kad ši teisė turi būti suteikiama automatiškai tais atvejais, kai prašymas pripažįstamas nepriimtinu pagal 33 straipsnio 2 dalies c ir e punktus todėl, kad 46 straipsnio 6 dalies b punkte nurodomi tik tie atvejai, kai prašymas pripažįstamas nepriimtinu pagal 33 straipsnio 2 dalies a, b ir d punktus.

210. Reikia priminti, jog šioje dalyje Komisija neginčija, kad iš minėtos 2 dalies a ir b punktų kylančios išimtys į nacionalinę teisę perkeltos tinkamai, nes Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 53 straipsnio 6 dalyje jos konkrečiai nurodomos, nustatant, kad skundo padavimas neturi stabdomojo poveikio, „išskyrus sprendimus dėl prieglobsčio, priimtus pagal 51 straipsnio 2 dalies e punktą ir 7 straipsnio h punktą“. Vis dėlto ji ir vėl mano, kad tokiam perkėlimui trūksta aiškumo, nes šioje nacionalinėje nuostatoje aiškiai nenurodyta, kad stabdomojo poveikio nebuvimo išimtis yra automatinis stabdomasis poveikis.

211. Vis dėlto atsižvelgiant į tai, kaip Komisija formulavo savo argumentus, susijusius su šia dalimi, šiuo klausimu pakanka konstatuoti, kad tiesiog aiškinant šią nuostatą *a contrario* tampa visiškai aišku, kad Vengrijos teisės aktų leidėjas skundams dėl sprendimų, grindžiamų Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies e punkte ir 7 dalies h punkte nurodytomis aplinkybėmis, ketino suteikti automatinį stabdomąjį poveikį.

74 Šio straipsnio 4 dalyje patikslinta, kad prašyme turi būti išsamiai nurodytos priežastys, pateisinančios nedelsiamos teisminės gynybos būtinybę, pridedami patvirtinamieji dokumentai ir patvirtinamos faktinės aplinkybės, kuriomis grindžiamas prašymas.

75 Vengrija per teismo posėdį patvirtino, kad šių dviejų teisės aktų tarpusavio santykis turi būti suprantamas būtent taip.

212. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta pirma, siūlau Teisingumo Teismui pripažinti penktojo kaltinimo pirmą dalį pagrįsta ir atmesti jo antrą ir trečią dalis.

IV. Dėl bylinėjimosi išlaidų

213. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 3 dalies pirmą sakinį kiekviena šalis padengia savo bylinėjimosi išlaidas, jeigu, kaip šioje byloje, dalis šalių reikalavimų patenkinama, o dalis atmetama. Vis dėlto pagal šios nuostatos antrą sakinį Teisingumo Teismas gali nuspręsti, kad, be savo bylinėjimosi išlaidų, šalis padengia dalį kitos šalies bylinėjimosi išlaidų, jeigu tai pateisinama atsižvelgiant į nagrinėjamos bylos aplinkybes.

214. Pagal siūlomą sprendimą patenkinama dauguma Europos Komisijos reikalavimų, o Vengrijos argumentai laikytini pagrįstais tik dėl nedidelės ginčo dalyko dalies, t. y. penktojo kaltinimo antros ir trečios dalių. Taigi šioje byloje pagrįsta nuspręsti, kad, be savo bylinėjimosi išlaidų, Vengrija padengtų keturis penktadalius Komisijos bylinėjimosi išlaidų, o Komisija – penktadalį savo bylinėjimosi išlaidų.

V. Išvada

215. Dėl šioje išvadoje nurodytų motyvų siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Nustatydama, kad kiekvienas prieglobsčio prašymas turi būti pateiktas kompetentingai institucijai asmeniškai ir tik tranzito zonose, į kurias ji leidžia patekti tik nedaugeliui asmenų, Vengrija neįvykdė jai pagal 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 3 ir 6 straipsnius tenkančio įpareigojimo.

2. Įgyvendindama prašymų suteikti prieglobstį procedūrą pasienyje be Direktyvos 2013/32 43 straipsnyje numatytų garantijų, Vengrija neįvykdė jai pagal šią nuostatą tenkančių įpareigojimų.

3. Visiems prieglobsčio prašytojams, išskyrus jaunesnius nei 14 m. vaikus, taikydama jų prašymų nagrinėjimo procedūrą, kurios rezultatas yra jų sulaikymas tranzito zonoje per visą jos laikotarpį, nesuteikdama jiems 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, 8, 9 ir 11 straipsniuose numatytų garantijų, Vengrija neįvykdė jai pagal šias nuostatas tenkančių įpareigojimų.

4. Palydėdama anapus sienos neteisėtai šalies teritorijoje esančius trečiųjų šalių piliečius ir nesilaikydama 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse 5 straipsnyje, 6 straipsnio 1 dalyje, 12 straipsnio 1 dalyje ir 13 straipsnio 1 dalyje nustatytų garantijų, Vengrija neįvykdė jai pagal šias nuostatas tenkančių įpareigojimų.

5. Netinkamai į nacionalinę teisę perkėlusi Direktyvos 2013/32 46 straipsnio 5 dalį, Vengrija neįvykdė jai pagal šią nuostatą tenkančių įpareigojimų.

6. Atmesti likusią ieškinio dalį.

7. Vengrija padengia savo ir keturis penktadalius Komisijos bylinėjimosi išlaidų. Komisija padengia vieną penktadalį savo bylinėjimosi išlaidų.