

**Byla C-322/19**

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį**

**Gavimo data:**

2019 m. balandžio 23 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*High Court* (Airija)

**Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2019 m. kovo 25 d.

**Apeliantai:**

KS

MHK

**Kitos apeliacinio proceso šalys:**

*International Protection Appeals Tribunal* (Skundus dėl tarptautinės apsaugos nagrinėjantis teismas)

*Minister for Justice and Equality* (Teisingumo ir lygybės ministras)

Airija ir *Attorney General* (Generalinis prokuroras)

**Pagrindinės bylos dalykas**

Teisminės peržiūros procesas, kurio metu ginčijami *International Protection Appeals Tribunal* (IPAT) sprendimai atmesti apeliantų skundus dėl *Department of Justice and Equality* (Teisingumo ir lygybės departamentas) sprendimų, kuriais atsisakyta suteikti apeliantams leidimą patekti į darbo rinką.

**Prejudiciniai klausimai**

- a) Kai aiškinant vieną Europos Sąjungos teisės aktą, taikomą konkrečioje valstybėje narėje, kartu priimamas teisės aktas, netaikomas tai valstybei narei, ar į jį galima atsižvelgti aiškinant pirmąjį teisės aktą?

- b) Ar Priėmimo sąlygų direktyvos 2013/33/ES (nauja redakcija) 15 straipsnis taikomas asmeniui, dėl kurio priimtas sprendimas dėl perdavimo pagal reglamentą „Dublinas III“ (Reglamentas (ES) Nr. 604/2013)?
- c) Ar valstybė narė, įgyvendindama Priėmimo sąlygų direktyvos 2013/33/ES (nauja redakcija) 15 straipsnį, turi teisę priimti bendro pobūdžio aktą, pagal kurį dėl bet kokio delsimo priimant sprendimą dėl perdavimo arba po jo priėmimo iš esmės yra kalti prašytojai, kurie gali būti perduodami pagal reglamentą „Dublinas III“ (Reglamentas (ES) Nr. 604/2013)?
- d) Kai prašytojas išvyksta iš valstybės narės joje nesikreipęs dėl tarptautinės apsaugos ir atvyksta į kitą valstybę narę, kurioje prašytojas pateikia tarptautinės apsaugos prašymą, o jam pradėdamas taikyti pagal reglamentą „Dublinas III“ (Reglamentas (ES) Nr. 604/2013) priimtas sprendimas, kuriuo prašytojas gražinamas į pirmąją valstybę narę, ar taikant Priėmimo sąlygų direktyvos 2013/33/ES (nauja redakcija) 15 straipsnį prašytojas gali būti laikomas kaltu dėl atitinkamo delsimo nagrinėjant apsaugos prašymą?
- e) Kai prašytojas pagal reglamentą „Dublinas III“ (Reglamentas (ES) Nr. 604/2013) turi būti perduodamas į kitą valstybę narę, tačiau toks perdavimas atidedamas dėl prašytojo pradėto teisminės peržiūros proceso, dėl kurio perdavimas laikinai sustabdomas pagal teismo nutartį, ar taikant Priėmimo sąlygų direktyvos 2013/33/ES (nauja redakcija) 15 straipsnį prašytojas apskritai arba ypač tais atvejais, kai šio proceso metu gali būti nustatyta, kad teisminė peržiūra yra akivaizdžiai ar kitaip nepagrįsta, arba kad tai yra piktnaudžiavimas procesu, gali būti laikomas kaltu dėl atitinkamo delsimo nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymą?

### **Nurodytos Europos Sąjungos teisės nuostatos**

SESV 78 straipsnis.

2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (OL L 326, 2005).

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013; toliau – Procedūrų direktyva (nauja redakcija)). Šios direktyvos 31 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad šešių mėnesių prašymo nagrinėjimo terminas pradėdamas skaičiuoti tik nuo tada, kai prašytojas yra „[atsakingos] valstybės [narės] teritorijoje ir yra kompetentingos institucijos žinioje“. Ši direktyva Airijai

netaikoma, tačiau ji buvo priimta tą pačią dieną, kaip Direktyva 2013/33/ES, ir yra svarbi ją aiškinant.

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (OL L 180, 2013; toliau – Priėmimo sąlygų direktyva (nauja redakcija)). Viena vertus, 2 straipsnyje ir 8 konstatuojamojoje dalyje numatyta plati taikymo sritis, direktyvą taikant visiems prašytojams. Pagal 2 straipsnio b punktą prašytojas – „*tarptautinės apsaugos pasiprašęs trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, dėl kurio dar nepriimtas galutinis sprendimas*“. Kita vertus, 35 konstatuojamojoje dalyje nurodyta teisė į žmogaus orumą ir įvairūs Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) straipsniai, tačiau nenurodytas Chartijos 15 straipsnis dėl teisės dirbti. Direktyvos 15 straipsnyje numatyta teisė dirbti po devynių mėnesių laikotarpio, nebent prašytojas kaltas dėl delsimo. Šis kriterijus yra platus, palyginti su Procedūrų direktyvos (nauja redakcija) 31 straipsnio 3 dalies, kurioje nurodytas atvejis, kai uždelsiama „*akivaizdžiai*“ dėl to, kad prašytojas „*nevykdo*“ savo pareigų, formuluote.

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

### **Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos**

Atitinkamas nacionalinės teisės aktas, kuriuo įgyvendinama Priėmimo sąlygų direktyva (nauja redakcija), yra *European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018* (2018 m. Europos Bendrijų priėmimo sąlygų taisyklės; toliau – 2018 m. taisyklės). Pagrindinėje byloje ginčijamos trys šių taisyklių nuostatos, t. y.:

- i) 2 taisyklės 2 dalis, kurioje nustatyta, kad priėmus sprendimą dėl perdavimo asmuo, kuriam taikomas toks sprendimas, nebėra laikomas „prašytoju“ pagal taisyklės. Pagal 2 taisyklės 2 dalies a punktą asmenys, kuriems buvo išsiųstas pranešimas apie sprendimą dėl perdavimo, nelaikomi prašytojais, o 2 taisyklės 2 dalies b punkte numatyta „gavėjų, kurie nėra prašytojai“ kategorija. 2 taisyklės 1 dalyje „prašytojas“ apibrėžtas kaip asmuo, kuris pateikė tarptautinės apsaugos prašymą arba kurio vardu toks prašymas buvo pateiktas ir kuris nenustojė būti prašytoju. Pagal 2 taisyklės 3 dalį kai asmuo, dėl kurio priimtas sprendimas dėl perdavimo, pateikia skundą IPAT, jis laikomas gavėju, kuris nėra prašytojas;
- ii) 11 taisyklės 2 dalis, kurioje nustatyta, kad „jei bet kokiame kitame teisės akte ar teisės normoje nenustatyta kitaip, gavėjas, kuris nėra prašytojas, negali ieškoti darbo ar galimybių užsiimti savarankiška veikla, įsidarbinti ar turėti darbo arba užsiimti savarankiška veikla“.

iii) 11 taisyklės 12 dalis, kurioje nustatyta, kad 2006–2014 m. *Employment Permits Acts* (Įstatymai dėl leidimų dirbti) netaikomi prašytojams ar gavėjams, t. y. pagal Dublino sistemą perduodamiems asmenims.

### Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Pirmasis apeliantas K.S. 2010 m. iš Pakistano atvyko į Jungtinę Karalystę. Jungtinėje Karalystėje jis nesikreipė dėl tarptautinės apsaugos. 2015 m. jis išvyko į Airiją ir 2015 m. gegužės 11 d. šioje valstybėje kreipėsi dėl tarptautinės apsaugos. 2016 m. kovo 9 d. *Refugee Applications Commissioner* (Pabėgėlių komisaro tarnyba, Airija) pagal Dublino sistemą nusprendė prašymą perduoti Jungtinei Karalystei. 2016 m. rugpjūčio 17 d. šį sprendimą patvirtino *Refugee Appeals Tribunal* (Skundus dėl pabėgėlių statuso nagrinėjantis teismas, Airija). K.S. dėl to sprendimo teisminės peržiūros kreipėsi į *High Court* (Aukštasis teismas, Airija). Ši byla dar nagrinėjama, todėl perdavimas buvo sustabdytas.
- 2 K.S. pagal 2018 m. taisyklių 11 taisyklės 3 dalį kreipėsi į *Department of Justice and Equality* (Airija) dėl galimybės patekti į darbo rinką. Ją buvo atsisakyta suteikti remiantis tuo, kad 2018 m. taisyklėse nustatyta, jog tokie asmenys kaip prašytojas, kurie gali būti perduodami pagal Dublino sistemą, neturi teisės patekti į darbo rinką. Jis kreipėsi dėl peržiūros; 2018 m. liepos 19 d. ją buvo atsisakyta atlikti. Tą atsisakymą jis apskundė *International Protection Appeals Tribunal* (IPAT) (Airija); 2018 m. rugsėjo 11 d. šis teismas skundą atmetė. K.S. dėl to sprendimo teisminės peržiūros kreipėsi į *High Court*, o 2018 m. rugsėjo 24 d. jam buvo leista pateikti skundą nagrinėjamoje byloje.
- 3 Antrasis apeliantas M.H.K. 2009 m. iš Bangladešo atvyko į Jungtinę Karalystę. M.H.K. leidimas gyventi Jungtinėje Karalystėje baigėsi ir 2014 m. jis išvyko į Airiją; 2015 m. vasario 16 d. šioje šalyje jis kreipėsi dėl tarptautinės apsaugos. 2015 m. lapkričio 25 d. jam buvo įteiktas pranešimas apie sprendimą perduoti prašymą Jungtinei Karalystei pagal reglamentą „Dublinas III“. Tą sprendimą jis apskundė *Refugee Appeals Tribunal*; 2016 m. kovo 30 d. šis teismas skundą atmetė. 2016 m. balandžio 18 d. M.H.K. dėl to sprendimo teisminės peržiūros kreipėsi į *High Court*. Ši byla dar nagrinėjama, todėl perdavimas buvo sustabdytas.
- 4 M.H.K. pagal 2018 m. taisyklių 11 taisyklės 3 dalį kreipėsi dėl leidimo patekti į darbo rinką; 2018 m. rugpjūčio 16 d. *Department of Justice and Equality* (Airija) atsisakė jį suteikti. 2018 m. rugpjūčio 29 d. jis kreipėsi dėl sprendimo peržiūros; 2018 m. rugsėjo 5 d. ją buvo atsisakyta atlikti. 2018 m. rugsėjo 18 d. jis pateikė skundą *International Protection Appeals Tribunal*; 2018 m. spalio 17 d. šis teismas skundą atmetė. M.H.K. dėl to sprendimo teisminės peržiūros kreipėsi į *High Court*, o 2018 m. lapkričio 12 d. jam buvo leista pateikti skundą nagrinėjamoje byloje.
- 5 Pagrindinėje byloje abu apeliantai iš esmės prašo priimti nutartis, kuriomis būtų panaikintas atsisakymas leisti patekti į darbo rinką, pripažinti, kad

2018 m. taisyklių 2 taisyklės 2 dalis, 11 taisyklės 2 ir 12 dalys prieštarauja Priėmimo sąlygų direktyvai (nauja redakcija), ir atlyginti žalą.

### Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 6 Apeliantai teigia, kad atitinkamos nacionalinės nuostatos, pagal kurias asmuo, dėl kurio pagal reglamentą „Dublinas III“ buvo priimtas sprendimas dėl perdavimo, neturi teisės patekti į nacionalinę darbo rinką, prieštarauja Priėmimo sąlygų direktyvai (nauja redakcija). Jie nurodo, kad dėl tos direktyvos 2 straipsnio b punkte pateiktos plačios prašytojo apibrėžties tos direktyvos 15 straipsnis (jame numatyta teisė dirbti po devynių mėnesių laikotarpio, nebent prašytojas kaltas dėl delsimo) taikomas asmeniui, dėl kurio pagal reglamentą „Dublinas III“ buvo priimtas sprendimas dėl perdavimo. Jie taip pat remiasi 2012 m. rugsėjo 27 d. Sprendimu *Cimade / Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration, C-179/11*, kuriame Teisingumo Teismas, nagrinėdamas bylą dėl ankstesnės Priėmimo sąlygų direktyvos (Direktyva 2003/9/EB), nusprendė, kad prašytojai, kuriems taikoma Dublino sistema, gali naudotis minimaliomis priėmimo sąlygomis.
- 7 Valstybei atstovaujančios kitos apeliacinio proceso šalys teigia, kad atsižvelgiant į Priėmimo sąlygų direktyvos (nauja redakcija) 15 straipsnio formuluotę ir *travaux préparatoires* ši nuostata netaikoma asmeniui, dėl kurio pagal reglamentą „Dublinas III“ buvo priimtas sprendimas dėl perdavimo, ir kad teikti tokią apsaugą niekada nebuvo vienas iš direktyvos tikslų. Be to, jie nurodo, kad Teisingumo Teismo sprendimu *Cimade* galima remtis tik teigiant, kad prašytojams pagal Dublino sistemą turėtų būti užtikrinamos *materialinės* priėmimo sąlygos (o ne priėmimo sąlygos apskritai).
- 8 Apeliantai teigia, kad valstybė narė, įgyvendindama Priėmimo sąlygų direktyvos (nauja redakcija) 15 straipsnį, neturi teisės priimti bendro pobūdžio akto, pagal kurį dėl bet kokio delsimo priimant sprendimą dėl perdavimo arba po jo priėmimo yra kalti prašytojai, kurie gali būti perduodami pagal reglamentą „Dublinas III“. Valstybei atstovaujančios kitos apeliacinio proceso šalys teigia, kad valstybė narė turi teisę priimti tokį bendro pobūdžio aktą.
- 9 Apeliantai nurodo, kad taikant Priėmimo sąlygų direktyvos (nauja redakcija) 15 straipsnį ketvirtajame klausime nurodytomis aplinkybėmis prašytojas negali būti laikomas kaltu dėl atitinkamo delsimo nagrinėjant apsaugos prašymą. Jie teigia, kad tai galima netiesiogiai spręsti iš Sprendimo *Cimade*, ir remiasi direktyvos 8 konstatuojamąja dalimi. Be to, apeliantai teigia, kad taikant Priėmimo sąlygų direktyvos (nauja redakcija) 15 straipsnį prašytojas negali būti laikomas kaltu dėl delsimo dėl teisminės peržiūros proceso, kaip nurodyta penktajame klausime, nes prašytojas, kuris kreipėsi dėl teisminės peržiūros, įgyvendina teisę kreiptis į teismą. Valstybei atstovaujančios kitos apeliacinio proceso šalys nurodo, kad prašytojas gali būti laikomas kaltu dėl tokio delsimo.

- 10 Dėl klausimo, ar aiškinant valstybėje narėje taikomą Europos Sąjungos teisės aktą galima atsižvelgti į Europos Sąjungos teisės aktą, kuris šioje valstybėje netaikomas, apeliantai nurodo, kad į direktyvos naują redakciją, kuri nėra taikoma, galima atsižvelgti, jei ji yra deklaratyvi ar kodifikuojanti. Valstybei atstovaujančios kitos apeliacinio proceso šalys nurodo, kad į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai, o tai, kad Airija neprisijungė prie Procedūrų direktyvos (nauja redakcija), nėra svarbu, nes direktyvos yra visoje Europos Sąjungoje taikomos priemonės, o skirtingose valstybėse narėse jų negalima aiškinti skirtingai.

### **Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas**

- 11 Pirmiausia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad, jei pagal Priėmimo sąlygų direktyvą (nauja redakcija) prašytojams nesuteikiama teisė dirbti, jie negali remtis Chartija, nes Airija, vertindama jų prašymus dėl galimybės patekti į darbo rinką, neįgyvendina Europos Sąjungos teisės, todėl Chartija netaikoma. Net jei Chartija būtų taikoma, jos 15 straipsnyje nesuteikiamos teisės trečiosios šalies piliečiams, todėl nagrinėjamos bylos esmė – ar direktyva šiems prašytojams suteikiama tokia teisė.
- 12 Dėl pirmojo klausimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laikosi nuomonės, kad, jei netaikomas aktas konkrečiomis aplinkybėmis yra svarbus aiškinant taikytiną aktą, jis taip pat turi būti svarbus aiškinant nacionalinę teisę, kuria įgyvendinamas taikytinas aktas. Teismo nuomone, jei direktyvoje tiesiog paaiškinama ES teisės aktų leidėjo valia, nesvarbu, ar kuri nors atskira šalis perkėlė konkrečią direktyvą į nacionalinę teisę. Šis klausimas svarbus tuo, kad į jį atsakius prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas žinos, ar aiškindamas Priėmimo sąlygų direktyvą (nauja redakcija) jis gali atsižvelgti į Prieglobsčio procedūrų direktyvą (nauja redakcija), kuri Airijai netaikoma. Jei teismas gali tai daryti, tai iš dalies patvirtintų valstybei atstovaujančių kitų apeliacinio proceso šalių argumentus.
- 13 Dėl antrojo klausimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas laikosi nuomonės, kad Priėmimo sąlygų direktyvos (nauja redakcija) 15 straipsnio nuostatos grindžiamos prielaida, kad kompetentinga institucija delsė priimti sprendimą per devynis mėnesius. Tai reiškia, kad kompetentinga institucija gali priimti tokį sprendimą. Dublino sistemoje tai negalėtų būti taikoma, kol prašytojas iš tikrųjų bus perduotas. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, nereikėtų nepagrįstai išplėsti Sprendime *Cimade* išdėstytos doktrinos, atsižvelgiant į veiksnių, skatinančių suteikti teises, ir todėl, *a fortiori*, galimybę patekti į darbo rinką asmenims, kai vienintelis šių asmenų buvimo Sąjungos teritorijoje pagrindas yra apsaugos prašymo pateikimas. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, pagal Dublino sistemą kyla reikšmingas piktnaudžiavimo teisėmis klausimas, nes asmuo, dėl kurio priimamas sprendimas dėl perdavimo pagal Dublino reglamentą, iš esmės yra asmuo, kuris bent jau tam tikru mastu piktnaudžiavo pagal bendrą Europos

prieglobsčio sistemą numatytu procesu. Šis klausimas svarbus todėl, kad, jei šiems apeliantams 15 straipsnis netaikomas, jų skundai yra nepagrįsti.

- 14 Į savo trečiąjį klausimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siūlo atsakyti taip: prašytojas, kuris neprašo prieglobsčio pirmojoje valstybėje narėje, kurios teritorijoje jis yra, ir kuris išvyksta iš tos valstybės narės ir prašo prieglobsčio kitoje valstybėje narėje, visiškai atsako už tai, kad reikia taikyti pagal Dublino sistemą numatytas procedūras, todėl valstybė narė turi teisę priimti bendro pobūdžio nuostatą, pagal kurią prašytojas laikomas kaltu dėl atitinkamo delsimo. Tai neprieštarauja Sprendimui *Cimade* apskritai, nes delsimo, dėl kurio kaltas prašytojas, koncepcija nėra bendrasis Priėmimo sąlygų direktyvos (nauja redakcija) klausimas, o taikoma tik pagal 9 straipsnio 1 dalį (sulaikymas) ir 15 straipsnio 1 dalį. Šis klausimas bylai svarbus todėl, kad, jei į jį bus atsakyta teigiamai, apeliančių skundai bus nepagrįsti.
- 15 Į savo ketvirtąjį klausimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siūlo atsakyti taip: prašytoją tokioje situacijoje turi būti įmanoma pripažinti kaltu dėl tokio delsimo, nes delsiama todėl, kad prašytojas neprašo apsaugos pirmojoje valstybėje narėje, o laisva valia išvyksta į kitą valstybę narę ir ten pateikia prašymą, o tai prieštarauja sistemai, numatytai įprastai ir tinkamai taikant Europos Sąjungos teisę. Šis klausimas svarbus todėl, kad, jei į jį bus atsakyta teigiamai, apeliančių skundai bus nepagrįsti.
- 16 Į savo penktąjį klausimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siūlo atsakyti taip: kreipimasis dėl teisminės peržiūros atlikimo yra teisėtas, tačiau tai yra savanoriškas prašytojo veiksmas, todėl prašytojas gali būti pripažintas kaltu dėl bet kokio su tuo susijusio delsimo. Taip yra juo labiau tada, kai teismine peržiūra gali būti piktnaudžiuojama arba ji gali būti nepagrįsta. Šis klausimas svarbus todėl, kad, jei į jį bus atsakyta teigiamai, apeliančių skundai bus nepagrįsti. Jei į klausimą bus atsakyta, kad prašytojas gali būti laikomas kaltu dėl delsimo dėl teisminės peržiūros proceso tik tada, jei procesas yra nepagrįstas arba juo piktnaudžiuojama, pagrindinės bylos nagrinėjimas bus atidėtas tol, kol tas klausimas bus išspręstas kiekvieno apelianto pradėtoje pirmojoje teisminės peržiūros byloje.

#### **Prašymas taikyti pagreitintą procedūrą**

- 17 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo prašymą nagrinėti taikant pagreitintą procedūrą pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 105 straipsnį. Šiuo klausimu jis nurodo 2008 m. balandžio 17 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartį *Metock ir kt. / Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, ir 2011 m. rugsėjo 9 d. nutartį *Dereci ir kt. / Bundesministerium für Inneres*, C-256/11. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, apeliantai ir kiti asmenys, pateikę panašius skundus *High Court*, šiuo metu yra neapibrėžtoje padėtyje, kiek tai susiję su jų

teise patekti į darbo rinką. Todėl Teisingumo Teismui pateikus atsakymą per labai trumpą laiką būtų galima pašalinti šį neapibrėžtumą.

DARBINIS VERTINMAS