

Byla C-324/21**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2021 m. gegužės 25 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Raad van State (Valstybės Taryba, Nyderlandai)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2021 m. gegužės 19 d.

Apeliantas:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Kita apeliacinio proceso šalis:

F.

Pagrindinės bylos dalykas

Pagrindinėje byloje nagrinėjamas apeliacinis skundas pateiktas dėl 2019 m. liepos 16 d. *rechtbank Den Haag* (Hagos apylinkės teismas, Nyderlandai) sprendimo, kuriuo F. skundas dėl 2019 m. liepos 1 d. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (teisingumo ir saugumo valstybės sekretorius, Nyderlandai, toliau – *staatssecretaris*) sprendimo išsiųsti jį iš šalies motyvuojant tuo, kad Italija tebėra atsakinga už [F. tarptautinės apsaugos] prašymo nagrinėjimą, pripažintas pagrįstu ir kuriuo nurodyta panaikinti sulaikymo priemonę, nes suėmimo momentu nebebuvo jokių konkrečių pagrindų jį perduoti pagal Dublino reglamentą dėl to, kad 2019 m. birželio 19 d. pasibaigus perdavimo terminui išnyko Italijos atsakomybė atsiimti užsieniečių.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Pagal SESV 267 straipsnį pateiktas prašymas išaiškinti 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 (toliau – Dublino reglamentas), 29 straipsnį

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo patikslinti, kaip šis reglamentas taikomas susiklosčius tokiai situacijai, kai dvi valstybės narės jau yra sudariusios susitarimą dėl atsakomybės pripažinimo, užsienietis prieš perdavimą iš vienos valstybės narės į kitą slapstosi, o paskui pateikia naują tarptautinės apsaugos prašymą trečiojoje valstybėje narėje. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatuoja, kad siekdamas užkirsti kelią tam, kad baigtųsi Dublino reglamento 29 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatytas perdavimo terminas, o atsakomybė už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą pereitų kitai valstybei narei, nes užsienietis nuolat slapstosi, įvairios valstybės narės praktikoje taiko perdavimo terminų skaičiavimo metodą, žinomą kaip „chain rule“. Pagal šią *Dublin Contact Committee*¹ sukurtą taisyklę perdavimo termino eiga vėl prasideda, kai užsienietis prieš perdavimą slapstosi ir prieš pasibaigiant šiam terminui trečiojoje valstybėje narėje pateikia naują tarptautinės apsaugos prašymą. Kadangi „chain rule“ (dar) neturi teisinio statuso, bet valstybių narių praktikoje jau taikoma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar tokios taisyklės taikymas neprieštaruoja Dublino reglamentui.

Prejudicinis klausimas

Ar 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 (OL L 180, 2013), 29 straipsnį reikia aiškinti taip, kad nepasibaigusio perdavimo termino, kaip jis suprantamas pagal 29 straipsnio 1 ir 2 dalis, eiga vėl prasideda tuo momentu, kai užsienietis, kuris slapstydamasis trukdo valstybei narei jį perduoti, vėl paprašo tarptautinės apsaugos kitoje (šiuo atveju – trečiojoje) valstybėje narėje?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

Dublino reglamentas, ypač jo 4, 5, 9, 19 ir 28 konstatuojamosios dalys ir 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 ir 29 straipsniai

2003 m. rugsėjo 2 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1560/2003, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 343/2003, nustatančio valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus, taikymo taisykles, iš dalies pakeistas 2014 m. sausio 30 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentu (ES) Nr. 118/2014, ypač jo 9 straipsnis

¹ *Dublin Contact Committee* – tai valstybių narių paskirtų nacionalinių ekspertų grupė, kuri konsultuoja Komisiją jai įgyvendinant savo kompetenciją pagal Dublino reglamentą ir su juo susijusias įgyvendinimo nuostatas.

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Vreemdelingenwet 2000 (2000 m. Užsieniečių įstatymas), ypač jo 8, 28, 30, 59a ir 106 straipsniai

Faktinių aplinkybių ir pagrindinės bylos santrauka

- 1 2017 m. lapkričio 24 d. iš Gambijos kilęs F. (toliau – užsienietis) Nyderlanduose paprašė tarptautinės apsaugos. Kadangi jis anksčiau buvo pateikęs tarptautinės apsaugos prašymą Italijoje, Nyderlandai paprašė Italijos jį atsiimti. Italija per teisės aktuose nustatytą dviejų savaitių laikotarpį į šį prašymą atsiimti neatsakė, todėl pagal Dublino reglamento 25 straipsnio 2 dalį laikoma, kad 2017 m. gruodžio 19 d. su juo sutiko. 2018 m. balandžio 12 d. raštu Nyderlandų institucijos pranešė Italijai, kad užsienietis slapstosi, todėl negali būti perduotas per teisės aktuose nustatytą šešių mėnesių terminą. Taigi perdavimo terminas buvo pratęstas iki 2019 m. birželio 19 d.
- 2 Tuomet užsienietis 2018 m. kovo 29 d. pateikė tarptautinės apsaugos prašymą Vokietijoje, tačiau iš pateiktų dokumentų nematyti, ar Vokietija dėl šio prašymo yra priėmusi sprendimą.
- 3 2018 m. rugsėjo 30 d. užsienietis Nyderlanduose vėl paprašė tarptautinės apsaugos. 2019 m. sausio 31 d. sprendimu *staatssecretaris* atsisakė nagrinėti šį prašymą motyvuodamas tuo, kad už tai tebėra atsakinga Italija.
- 4 2019 m. sausio 31 d. priėmus neigiamą sprendimą, užsienietis tapo nepasiekiamas institucijų, bet po penkių mėnesių atvyko į Nyderlandus ir buvo suimtas, todėl *staatssecretaris* 2019 m. liepos 1 d. sprendimu jį sulaukė siekdamas perduoti Italijai.
- 5 Užsienietis šį sprendimą apskundė *rechtbank Den Haag* (Hagos apylinkės teismas, Nyderlandai), o šis 2019 m. liepos 16 d. priėmė skundžiamą sprendimą.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 6 Grįsdamas apeliacinį skundą *staatssecretaris* tvirtina, kad pirmosios instancijos teismas neteisingai konstatavo, jog perdavimo terminas baigėsi dar 2019 m. birželio 19 d., todėl užsienietis negalėjo būti suimtas. Remdamasis „chain rule“, *staatssecretaris* teigia, kad Nyderlandams ir Italijai galiojančio perdavimo termino eiga vėl prasidėjo, nes per tą laiką 2018 m. kovo 29 d. Vokietijoje buvo pateiktas tarptautinės apsaugos prašymas, todėl Italija tebėra atsakinga. Šią taisyklę praktikoje taiko įvairios valstybės narės siekdamos, kad nebūtų skatinamas slapstymasis; Dublino reglamento 29 straipsnio 1 dalyje vartojama „kitos valstybės narės“ sąvoka gali būti taikoma ir trečiajai valstybei narei, todėl tai gali pagrįsti aiškinimą vadovaujantis „chain rule“ ir preziumuotina, kad prašančiajai valstybei narei (šiuo atveju – Nyderlandams) ir atsakingai valstybei narei

galiojančio šešių–aštuoniolikos mėnesių perdavimo termino eiga vėl prasideda, jeigu užsienietis nepraėjus šiam terminui kitoje trečiojoje valstybėje narėje (šiuo atveju – Vokietijoje) pateikia naują tarptautinės apsaugos prašymą.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 7 Kaip konstatavo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, apeliaciniame procese neginčijama, kad Italija 2017 m. gruodžio 19 d. sutiko su Nyderlandų prašymu atsiimti, o perdavimo terminas, kurio eiga prasidėjo sutikus su šiuo prašymu, pagal Dublino reglamento 29 straipsnio 2 dalį bet kuriuo atveju buvo pratęstas dvylika mėnesių iki 2019 m. birželio 19 d.
- 8 Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad šešių mėnesių terminas ir Dublino reglamento 29 straipsnio 2 dalyje nustatytos jo pratęsimo sąlygos turi būti aiškinami siaurai. Pavyzdžiui, 2019 m. kovo 19 d. Sprendimo *Jawo* (C-163/17, EU:C:2019:218) 72 punkte Teisingumo Teismas konstatavo, kad Dublino reglamento 29 straipsnio 2 dalies antrame sakinyje nenumatyta, kad prašančioji valstybė narė ir atsakinga valstybė narė turi konsultuotis dėl perdavimo termino pratęsimo toje nuostatoje numatytais atvejais. Be to, jis ne kartą yra nusprendęs, kad perėmimo savo žinion ir atsiėmimo procedūros turi būti vykdomos laikantis taisyklių, išdėstytų, be kita ko, Dublino reglamento VI skyriuje, o visų pirma – imperatyvių terminų (žr. 2017 m. liepos 26 d. Sprendimo *Mengesteab*, C-670/16, EU:C:2017:587, 49 ir 50 punktus, 2018 m. sausio 25 d. Sprendimo *Hasan*, C-360/16, EU:C:2018:35, 60 punktą ir 2018 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *X ir X*, C-47/17, EU:C:2018:900, 57 punktą). Pastarojo sprendimo 70 punkte Teisingumo Teismas nurodė, kad šie imperatyvūs terminai rodo, kaip Sąjungos teisės aktų leidėjui svarbu, kad būtų greitai nustatyta valstybė narė, atsakinga už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą. Todėl, kaip Sąjungos teisės aktų leidėjas sutiko, tokie prašymai prirėikus turėtų būti nagrinėjami kitoje valstybėje narėje nei ta, kuri pripažinta atsakinga pagal šio reglamento III skyriuje nustatytus kriterijus.
- 9 Atsižvelgiant į pirma nurodytą jurisprudenciją darytina prielaida, kad Italijai ir Nyderlandams galioja imperatyvus aštuoniolikos mėnesių perdavimo terminas, o šį terminą viršijus, vienos valstybės narės atsakomybė perkeliama kitai. Vis dėlto kyla klausimas, kiek svarbus naujo tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimo trečiojoje valstybėje narėje terminas, nes atrodo, kad Dublino reglamento 29 straipsnio 2 dalis tiesiogiai nesiejama su tokiu atveju, kai užsienietis ne tik slapstosi, bet dar ir 2018 m. kovo 29 d. – taigi nesibaigus Italijai ir Nyderlandams galiojančiam perdavimo terminui – Vokietijoje pateikia naują tarptautinės apsaugos prašymą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, atsakymas į šį klausimą svarbus, kad būtų galima nustatyti, ar Dublino reglamentas gali būti aiškinamas vadovaujantis „chain rule“.
- 10 Siekdamas gauti atsakymą į šį klausimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo du scenarijus: pagal pirmąjį scenarijų Dublino reglamento 29 straipsnyje numatyti terminai turi įtakos tik atsakingos ir prašančiosios

valstybės narės, t. y. Italijos ir Nyderlandų, tarpusavio santykiui; pagal antrąjį scenarijų vadovaujamosi „chain rule“, kurios pagrindu vėl gali prasidėti pirminio perdavimo termino eiga, o taip irgi reguliuojamas Italijos ir trečiųjų valstybių narių, kuriose užsienietis paprašė tarptautinės apsaugos, santykis.

- 11 Pirmojo scenarijaus atveju Dublino reglamento 29 straipsnis aiškinamas taip, kad jame numatytas perdavimo terminas bet kuriuo atveju galioja abiem valstybėms narėms, sudariusioms susitarimą dėl atsakomybės pripažinimo, kuriuo grindžiamas sprendimas dėl perdavimo (žr. Sprendimo *Jawo* 59 punktą, kuriame nurodytos „ab[i] suinteresuotos[ios] valstyb[ės]“). Tai, kad tas pats užsienietis trečiojoje valstybėje narėje pateikė naują tarptautinės apsaugos prašymą po to, kai buvo sudarytas susitarimas, neturi jokios įtakos perdavimo termino eigai.
- 12 Jeigu šiuo atveju būtų vadovaujamosi pirma nurodytu aiškinimu, 2017 m. gruodžio 19 d. Italijai ir Nyderlandams pradėjęs eiti perdavimo terminas baigtųsi po aštuoniolikos mėnesių, o tai reiškia, kad atsakomybė už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą 2019 m. birželio 20 d. perėjo Nyderlandams ir pirmosios instancijos teismas teisingai konstatavo, kad užsieniečio suėmimo momentu nebebuvo jokio pagrindo jį perduoti pagal Dublino reglamentą.
- 13 Aiškinimo pagal pirmąjį scenarijų labai liudija tai, kad jis atitinka Dublino reglamento tikslą taikant aiškų ir veiksmingą būdą greitai nustatyti už tarptautinės apsaugos prašymą atsakingą valstybę narę. Kaip matyti iš Dublino reglamento 4 ir 5 konstatuojamųjų dalių ir Sprendimo *Jawo* 58 ir 59 punktų, tai svarbu siekiant garantuoti veiksmingą galimybę pradėti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūras ir greitai išnagrinėti tokius prašymus. Jeigu prašančioji valstybė narė negali perduoti užsieniečio atsakingai valstybei narei per šešių–aštuoniolikos mėnesių terminą, atsakomybė *ipso iure* pereina prašančiajai valstybei narei.
- 14 Tokio aiškinimo nenaudai liudija tai, kad jis skatina *forum shopping* ir antrinę migraciją. Nagrinėjamoje byloje matyti, kad slapstydamasis ir keliaudamas iš vienos šalies į kitą užsienietis gali didele dalimi pats nuspręsti, kuri valstybė narė bus atsakinga už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą. Jeigu užsienietis slapstosi pakankamai ilgai, prašančioji valstybė narė negali jo perduoti atsakingai valstybei narei per perdavimo terminą, todėl išnyksta jos įsipareigojimas pagal Dublino 29 straipsnio 2 dalį atsiimti užsienietį. Ir trečiajai valstybei narei, kurioje užsienietis vėl pasirodo ir iš naujo paprašo tarptautinės apsaugos, neretai tenka ne kartą bandyti pasiekti susitarimą dėl atsiėmimo ar perėmimo savo žinion. Tai prieštarauja Dublino reglamento tikslams greitai išnagrinėti tarptautinės apsaugos prašymus ir vengti *forum shopping* (žr. šio reglamento 5 konstatuojamąją dalį ir 2016 m. birželio 7 d. Sprendimo *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, 54 punktą).
- 15 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad jo išvadai, pagal kurią galiojant dabartiniam Dublino reglamentui ryškėja *forum shopping* tendencija, pritaria Komisija. Tai išplaukia, pirma, iš Komisijos pasiūlymo šį reglamentą išdėstyti nauja redakcija (COM(2016) 270 *final*)

25 konstatuojamosios dalies, kuri veikiausiai leidžia numanyti, kad pirmojo scenarijaus atveju taikytas Dublino reglamento 29 straipsnio aiškinimas yra teisingas, bet kartu nurodo, kad jo rezultatas šiuo atveju yra nepageidautinas, ir, antra, iš naujojo Komisijos pasiūlymo dėl reglamento dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo (COM(2020) 610 *final*) 35 straipsnio 2 dalies. Pagal šią nuostatą nepasibaigusio perdavimo termino eiga nutrūksta, kai užsienietis slapstosi, o perduodančioji valstybė narė apie tai praneša atsakingai valstybei narei. Užsieniečiui vėliau vėl pasirodžius toje valstybėje narėje, vėl prasideda perdavimo termino eiga, todėl jį galima perduoti per dar likusį terminą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad tai yra visai kitas kovos su *forum shopping* būdas nei „chain rule“ atveju.

- 16 Kalbėdamas apie antrąjį scenarijų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atkreipia dėmesį į tai, kad Nyderlandams ir Italijai galiojantis perdavimo terminas pagal „chain rule“, kaip ją aiškino *staatssecretaris*, nagrinėjamu atveju buvo aštuoniolika mėnesių ir baigėsi 2019 m. birželio 19 d. Kadangi F. pradėjo slapstytis, o paskui 2018 m. kovo 29 d., t. y. dar nepasibaigus šiam terminui, Vokietijoje pateikė naują tarptautinės apsaugos prašymą, pagal „chain rule“ vėl prasidėjo termino eiga. Todėl terminas, per kurį asmuo galėjo būti perduotas Italijai, 2018 m. kovo 29 d. faktiškai buvo pratęstas aštuoniolika mėnesių iki 2019 m. rugsėjo 29 d. Vadovaujantis tokiais argumentais, Italija ir toliau būtų atsakinga už F. prašymo nagrinėjimą, todėl 2019 m. liepos 1 d. buvo galima suimti F. siekiant jį perduoti Italijai.
- 17 Taikant minėtą taisyklę galima pašalinti slapstymosi ir antrinės migracijos paskatą, nes užsieniečiams nebebūtų patrauklu slapstantis ir keliaujant iš vienos šalies į kitą siekti, kad atsakomybė už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą pereitų kitai valstybei narei; tačiau ši taisyklė pagal šiuo metu galiojantį Dublino reglamentą neturi jokios privalomosios teisinės galios, nes *Dublin Contact Committee* protokolai tik atspindi neformalias diskusijas, kurios nesaisto valstybių narių ir Komisijos. Kadangi „chain rule“ teisiškai neįpareigoja, valstybių narių nuomonės dėl jos taikymo išsiskiria, o dėl to gali susiklostyti tokios situacijos, kai kelios valstybės narės manys esančios atsakingos arba, atvirkščiai, nė viena nelaikys savęs atsakinga, o tai prieštarautų Dublino reglamentu siekiamam tikslui greitai išnagrinėti tarptautinės apsaugos prašymus.