

Byla C-924/19 PPU

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

Gavimo data:

2019 m. gruodžio 18 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Szegedi Közigazgatási és Munkaiügyi Bíróság (Segedo administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2019 m. gruodžio 18 d.

Pareiškėjai:

FMS

FNZ

Atsakovai:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (Dél-alföld užsieniečių kontrolės policijos nacionalinė generalinė direkcija, Vengrija)

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Užsieniečių kontrolės policijos nacionalinė generalinė direkcija, Vengrija)

Pagrindinės bylos dalykas

Du skundai – vienas, pateiktas dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią grąžinami pareiškėjai, o kitu prašoma pripažinti, kad nenurodyta už tranzito zonos ribų esanti buvimo vieta.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Ar prie Direktyvos 2013/32 33 straipsnyje nurodomų nepriimtimumo pagrindų priskirtina aplinkybė, kad prašytojas į valstybę narę atvyko per šalį, kurioje nepatyrė nei persekiojimo, nei didelės žalos pavojaus, arba kurioje užtikrinamas

tinkamas apsaugos lygis? Jei atsakymas teigiamas ir valstybė narė atmeta prašymą suteikti prieglobstį remdamasi šiuo nepriimtino pagrindu, ar ta valstybė narė privalo vykdyti prieglobsčio procedūrą?

Ar apgyvendinimas tranzito zonoje laikytinas sulaikymo priemone vykdamas tarptautinės apsaugos prašymo procedūrą, kaip nustatyta Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punkte, ar sulaikymu, susijusiu su užsieniečių kontrolės policijos veiklos sritimi pagal Direktyvos 2008/115 15 straipsnį?

Ar valstybė narė privalo užtikrinti galimybę apskųsti sprendimą, susijusį su prieštaravimu dėl sprendimo pakeisti sprendime dėl gražinimo nurodytą šalį, į kurią gražinama?

Teisinis pagrindas: SESV 267 straipsnis.

Prejudiciniai klausimai

1. [Dėl naujo nepriimtino pagrindo]

Ar 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (nauja redakcija) (toliau – Prieglobsčio procedūrų direktyva) 33 straipsnio nuostatos dėl nepriimtinių prašymų gali būti aiškinamos taip, kad jomis draudžiami valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos per prieglobsčio procedūrą prašymas laikomas nepriimtiniu, jeigu prašytojas į Vengriją atvyko per šalį, kurioje jis nebuvo persekiojamas ir jam nekilo didelės žalos pavojus, arba kurioje yra užtikrinamas tinkamas apsaugos lygis?

2. [Dėl prieglobsčio procedūros vykdymo]

- a) Ar atsižvelgiant į Pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 18 straipsnį Prieglobsčio procedūrų direktyvos 6 straipsnį ir 38 straipsnio 4 dalį, taip pat 34 konstatuojamąją dalį, pagal kurią nustatoma pareiga nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymus, reikia aiškinti taip, kad prieglobsčio srityje kompetentinga valstybės narės valdžios institucija privalo prašytojui užtikrinti galimybę inicijuoti prieglobsčio procedūrą tuo atveju, jei ji neišnagrinėjo prašymo suteikti prieglobstį esmės, pasirėmusi pirmajame prejudiciniame klausime nurodytu nepriimtino pagrindu, ir vėliau nurodė gražinti prašytoją į trečiąją šalį, kuri atsisakė jį priimti?
- b) Jei į antrąjį prejudicinį klausimą būtų atsakyta teigiamai: a) koks yra tikslus šio įpareigojimo turinys? Ar juo numatoma pareiga užtikrinti galimybę pateikti naują prašymą suteikti prieglobstį, taip panaikinant neigiamas paskesnių prašymų pasekmes, nurodomas Prieglobsčio procedūrų direktyvos 33 straipsnio 2 dalies d punkte ir 40 straipsnyje,

ar, priešingai, juo numatoma *ex officio* prieglobsčio procedūros pradžia arba vykdymas?

- c) Jei į 2a prejudicinį klausimą būtų atsakyta teigiamai, atsižvelgiant taip pat į Prieglobsčio procedūrų direktyvos 38 straipsnio 4 dalį, ar nepasikeitus faktinėms aplinkybėms valstybė narė gali iš naujo nagrinėti prašymo nepriimtinumą vykdydama šią naują procedūrą (tokiu atveju ji turėtų galimybę taikyti bet kurią iš III skyriuje nurodytų procedūrų, pvz., iš naujo taikyti nepriimtumo pagrindą), ar ji privalo nagrinėti prieglobsčio prašymą iš esmės, kiek tai susiję su kilmės šalimi?
- d) Ar atsižvelgiant į Chartijos 18 straipsnį pagal Prieglobsčio procedūrų direktyvos 33 straipsnio 1 dalį ir 2 dalies b ir c punktus, taip pat jos 35 ir 38 straipsnius, trečiosios šalies vykdytina *readmisija* yra kumuliacinė sąlyga norint taikyti nepriimtumo pagrindą, t. y. norint priimti sprendimą, pagrįstą nepriimtumo pagrindu, ar šios sąlygos įgyvendinimą užtenka patikrinti tuo metu, kai toks sprendimas vykdomas?

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

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

- a) Ar Prieglobsčio procedūrų direktyvos 43 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį draudžiami valstybės narės teisės aktai, pagal kuriuos leidžiama sulaikyti prieglobsčio prašytoją tranzito zonoje ilgiau nei keturioms savaitėms?
- b) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį ir 52 straipsnio 3 dalį, 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija) (toliau – Priėmimo direktyva) 2 straipsnio h punktą, taikytiną pagal Prieglobsčio procedūrų direktyvos 26 straipsnį, reikia aiškinti taip, kad apgyvendinimas tranzito zonoje tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje (apgyvendinimas zonoje, iš kurios savo noru teisėtai negalima išvykti jokia kryptimi), ilgesniam nei Prieglobsčio procedūrų direktyvos 43 straipsnyje nustatytam keturių savaičių laikotarpiui, laikytinas sulaikymu?
- c) Ar aplinkybė, kad prašytojo sulaikymas ilgesniam nei Prieglobsčio procedūrų direktyvos 43 straipsnyje nustatytam keturių savaičių laikotarpiui, vykdomas tik todėl, kad jis negali patenkinti savo poreikių (apgyvendinimo ir prasimaitinimo), nes tam neturi materialių priemonių, atitinka Priėmimo direktyvos 8 straipsnį, taikytiną pagal Prieglobsčio procedūrų direktyvos 26 straipsnį?

- d) Ar aplinkybės, kad dėl *de facto* sulaikymu laikomo apgyvendinimo ilgesniam nei Prieglobsčio procedūrų direktyvos 43 straipsnyje nustatytam keturių savaičių laikotarpiui nebuvo priimtas sprendimo dėl sulaikymo, kad neužtikrinama teisinė priemonė sulaikymo teisėtumui ir tolesniam jo taikymui užginčyti, kad *de facto* sulaikymas vykdomas neišnagrinėjus jo būtinumo ir proporcingumo ar galimų alternatyvų, ir kad neapibrėžta jo tiksli trukmė ir netgi jo pabaigos momentas, atitinka Priėmimo direktyvos 8 ir 9 straipsnius, taikytinus pagal Prieglobsčio procedūrų direktyvos 26 straipsnį?
- e) Ar Chartijos 47 straipsnį galima aiškinti taip, kad kai valstybės narės teismas susiduria su aiškiai neteisėtu sulaikymu, jis gali, kol pasibaigs administracinis procesas, kaip apsaugos priemonę įpareigoti valdžios instituciją nustatyti trečiosios valstybės piliečio buvimo vietą, esančią už tranzito zonos ribų, kuri nėra sulaikymo vieta?

4. [Dėl tranzito zonos kaip sulaikymo vietos, susijusios su užsieniečių kontrolės policijos veiklos sritimi]

Tolesnius klausimus reikia pateikti tuo atveju, jei, atsižvelgiant į atsakymą į antrąjį prejudicinį klausimą, vykdytina ne prieglobsčio procedūra, o procedūra, susijusi su užsieniečių kontrolės policijos veiklos sritimi.

- a) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį ir 52 straipsnio 3 dalį, 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (toliau – Grąžinimo direktyva) 17 ir 24 konstatuojamąsias dalis, taip pat jos 16 straipsnį reikia aiškinti taip, kad apgyvendinimas tranzito zonoje tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje (apgyvendinimas zonoje, iš kurios savo savo noru teisėtai negalima išvykti jokia kryptimi) reiškia laisvės atėmimą, kaip tai suprantama pagal minėtas nuostatas?
- b) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį ir 52 straipsnio 3 dalį, aplinkybė, kad prašytojas iš trečiosios šalies sulaikomas tik todėl, kad jam taikytina grąžinimo priemonė ir jis neturi materialių sąlygų savo poreikiams (apgyvendinimo ir prasimaitinimo) patenkinti, atitinka Grąžinimo direktyvos 16 konstatuojamąją dalį ir 15 straipsnio 1 dalį?
- c) Ar, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnį, 47 straipsnį ir 52 straipsnio 3 dalį, aplinkybės, kad dėl *de facto* sulaikymu laikomo apgyvendinimo nebuvo priimtas sprendimas dėl sulaikymo, kad neužtikrinama teisinė priemonė sulaikymo teisėtumui ir tolesniam jo taikymui užginčyti, ir kad *de facto* sulaikymas vykdomas neišnagrinėjus jo būtinumo ir proporcingumo ar galimų alternatyvų atitinka Grąžinimo direktyvos 16 konstatuojamąją dalį ir 15 straipsnio 2 dalį?

- d) Ar atsižvelgiant į Chartijos 1, 4, 6 ir 47 straipsnius Gražinimo direktyvos 15 straipsnio 1 dalį ir 4–6 dalis, taip pat 16 konstatuojamąją dalį galima aiškinti taip, kad pagal jas draudžiama sulaikymą vykdyti neapibrėžus jo tikslios trukmės ir pabaigos momento?
- e) Ar Sąjungos teisę galima aiškinti taip, kad, kai valstybės narės teismas susiduria su aiškiai neteisėtu sulaikymu, jis gali, kol pasibaigs administracinis procesas, kaip apsaugos priemonę įpareigoti valdžios instituciją nurodyti trečiosios valstybės piliečiui buvimo vietą, esančią už tranzito zonos ribų, kuri nebūtų sulaikymo vieta?
5. [Dėl veiksmingos teisminės gynybos dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią gražinama]

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

Nurodomos tarptautinės teisės nuostatos

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 5, 6 ir 13 straipsniai, EŽTK protokolo Nr. 4 2 straipsnis;

Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencija, visų pirma 2016 m. lapkričio 21 d. Sprendimas *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją* (ieškinys Nr. 47287/15), taip pat 2019 m. lapkričio 21 d. Sprendimas *Z. A. ir kt. prieš Rusiją* (ieškinys Nr. 61411/15).

Sąjungos teisės nuostatos, kuriomis remiamasi

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija: 6, 47 ir 52 straipsniai;

2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98) 16, 17 ir 24 konstatuojamosios dalys ir 2, 3, 13, 15 bei 16 straipsniai;

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60) 5, 26, 33, 35, 38 ir 43 straipsniai;

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/UE dėl Europos Parlamento ir Tarybos kuria nustatomos normos dėl tarptautinės

apsaugos prašytojų priėmimo (OL L 180, 2013, p. 96) 2 straipsnio h punktas ir 8–11 straipsniai;

2007 m. lapkričio 8 d. Tarybos sprendimo 2007/819/EB dėl Europos bendrijos ir Serbijos Respublikos susitarimo dėl neteisėtai gyvenančių asmenų readmisijos sudarymo (OL L 334, 2007, p. 45) 3 straipsnis;

1990 m. birželio 19 d. Sprendimas *Factortame* (C-213/89, EU:C:1990:257).

Nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis remiamasi

Magyarország Alaptörvénye (Vengrijos pagrindinis įstatymas) XIV straipsnio 4 dalis;

2019 m. Vengrijos Konstitucinio teismo Sprendimas Nr. 2/2019. (III. 5.) AB;

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (2007 m. Įstatymas Nr. LXXX dėl teisės į prieglobstį) 5, 6, 12, 45, 51, 51/A. ir 71/A. straipsniai;

Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (2007 m. Įstatymas Nr. LXXX dėl valstybės sienų) 5 straipsnio 1 ir 1b dalys bei 15/A. straipsnis;

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (2007 m. Įstatymas Nr. II dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo) 47, 62 ir 65 straipsniai;

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarországon egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet (2016 m. Vyriausybės Dekretas Nr. 41/2016 (III.9) dėl masinės imigracijos visoje Vengrijos teritorijoje sukeltos krizinės situacijos paskelbimo ir dėl krizinės situacijos paskelbimo, egzistavimo ir panaikinimo taisyklių).

Trumpas faktinių aplinkybių ir pagrindinės bylos aprašymas

- 1 Pareiškėjai yra Afganistano pilietybę turintys sutuoktiniai. 2019 m. vasario 5 d. Roskės (Vengrija) tranzito zonoje jie pateikė prašymą dėl pabėgėlių statuso pripažinimo. Remiantis jų pačių pareiškimais, pripažinti pabėgėlių statusą jie neprašė jokioje kitoje šalyje, o šalyse, per kurias tranzitu keliavo prieš atvykdam į Vengriją (Turkijoje, Bulgarijoje ir Serbijoje), jie nepatyrė netinkamo elgesio ar žalos. Iš Afganistano jie išvyko dėl politinių priežasčių.
- 2 2019 m. balandžio 25 d. sprendimu prieglobsčio srityje kompetentinga valdžios institucija konstatavo, kad pareiškėjų prašymas nepriimtinas ir nurodė juos grąžinti į Serbijos Respublikos teritoriją. Minėta valdžios institucija savo sprendimą dėl nepriimtimumo grindė Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalimi, remdamasi tuo, kad pareiškėjai į Vengriją atvyko per šalis, kuriose jiems

nekilo nei persekiojimo pavojus, kuriuo būtų galima pagrįsti pabėgėlių statuso pripažinimą, nei didelės žalos pavojus, kuris galėtų būti pagrindas papildomai apsaugai suteikti, arba tuo, jog šalyse, per kurias pareiškėjai tranzitu keliavo siekdami atvykti į Vengriją, jiems buvo užtikrintas tinkamas apsaugos lygis.

- 3 Pareiškėjų skundą kompetentingas teismas atmetė nenagrinėjęs bylos esmės.
- 4 Vėliau savo 2019 m. gegužės 17 d. sprendimais užsieniečių kontrolės policija nurodė pareiškėjams likti priskirtoje vietoje, t. y. Roskės tranzito zonos užsieniečių kontrolės policijos skyriuje.
- 5 Po to, kai Serbija nesutiko priimti pareiškėjų, 2019 m. birželio 3 d. užsieniečių kontrolės policija priėmė sprendimą, kuriuo pakeitė 2019 m. balandžio 25 d. sprendimą, kaip šalį, į kurią gražinama, nurodydama Afganistaną. Prieštaravimas dėl šio sprendimo dėl pakeitimo buvo atmestas neatlikus teisminės priežiūros.
- 6 Šiuo metu pareiškėjai tebėra Roskės tranzito zonoje – teritorijoje, aptvertoje aukštomis spygliuotomis sienomis, kurioje įrengti metaliniai konteineriai. Pareiškėjai iš savo sektoriaus gali išvykti tik išimties tvarka (pvz., medicininei apžiūrai ar norėdami atvykti į reikiamas vietas teisiniams veiksams atlikti), todėl jie yra beveik atskirti nuo išorinio pasaulio. Kituose sektoriuose apgyvendinti prieglobsčio prašytojai taip pat negali jų lankyti, o kontaktas su išoriniu pasauliu – net su teisiniu atstovu – galimas tik gavus išankstinį leidimą ir dalyvaujant policijos pareigūnui tranzito zonoje šiuo tikslu įrengtame konteineryje. Pareiškėjų prašymu 2019 m. gegužės 20 d. EŽTT priėmė apsaugos priemonę, nustatydama Vengrijai pareigą tranzito zonoje skirti jiems maitinimą.
- 7 Pareiškėjai pateikė du skundus. Pirmuoju jie prašo panaikinti sprendimą, susijusį su prieštaravimu dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią gražinama, vykdymo, taip pat nurodyti prašymus išnagrinėti iš naujo. Antruoju skundu jie prašo pripažinti, kad prieglobsčio srityje kompetentinga valdžios institucija padarė pažeidimą, kai nepriskyrė pareiškėjams už tranzito ribų esančios buvimo vietos. Abu procesai buvo sujungti.

Esminiai pagrindinės bylos šalių argumentai

- 8 Pareiškėjai teigia, kad sprendimas, priimtas dėl prieštaravimo dėl sprendimo, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią gražinama, vykdymo yra sprendimas dėl gražinimo, ir todėl pagal teisminės gynybos principą jo atžvilgiu būtina užtikrinti teisę kreiptis į teismus, kurie privalo jį išnagrinėti iš esmės. Įstatymu dėl teisės į prieglobstį nustatytas naujas nepriimtino pagrindas, kuris Direktyvoje 2013/32 nenurodytas (saugios tranzito šalies sąvoka) ir kuriuo pažeidžiama Sąjungos teisė. Be to, buvimas priskirtoje tranzito zonoje esančioje vietoje laikytinas sulaikymu, nors nėra nė vieno šiuo tikslu įstatymuose nustatyto pagrindo. Pagal Vengrijos teisės aktus jie negali palikti tranzito zonos pakeliui į Vengriją, o remiantis Sprendimu 2007/819 Serbija nepriima atgal pareiškėjų, kuriems netaikytinas išsiuntimas.

- 9 Atsakovai tvirtina, kad prieštaravimas dėl vykdymo yra veiksminga teisinės gynybos priemonė, taikytina dėl sprendimo, kuriuo pakeista šalis, į kurią gražinama. Prieglobsčio srityje kompetentinga valdžios institucija prašymą suteikti prieglobstį iš esmės nagrinėja tik tuo atveju, kai nepriimtino pagrindas susijęs su saugios kilmės šalies arba saugios trečiosios šalies sąvoka. Tačiau pareiškėjų prašymas suteikti prieglobstį buvo atmestas ne dėl šių priežasčių, o remiantis saugios tranzito šalies sąvoka.
- 10 Atsakovai priduria, kad pareiškėjams suteikta laisvė palikti tranzito zonos teritoriją pakeliui į Serbiją, todėl buvimas priskirtoje tranzito zonos vietoje nėra sulaikymas, kaip EŽTT patvirtino savo 2019 m. lapkričio 21 d. sprendime (ieškinys Nr. 47287/15).

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindų santrauka

- 11 Dėl pirmojo prejudicinio klausimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad iš Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 2 dalies formuluotės matyti, jog joje pateikiamas baigtinis ir išsamus nepriimtino pagrindų sąrašas ir kad valstybės narės negali nustatyti naujų nepriimtino pagrindų. Vis dėlto Įstatymo dėl teisės į prieglobstį 51 straipsnio 2 dalies f punkte nustatytas būtent naujas nepriimtino pagrindas.
- 12 Kiek tai susiję su antruoju prejudiciniu klausimu, iš Direktyvos 2013/32 33 straipsnio 1 dalies ir 2 dalies b ir c punktų, taip pat iš jos 35 ir 38 straipsnių, aiškinamų atsižvelgiant į Chartijos 18 straipsnį, matyti, kad viena iš kumuliacinių sąlygų norint taikyti nepriimtino pagrindą yra trečiosios šalies vykdytina prašytojo readmisija. Jei dar prieš priimant sprendimą dėl nepriimtino nekyla abejonių dėl to, kad šalis, į kurią gražinama, prašytojo nepriims, valstybės narės kompetentinga valdžios institucija tokio sprendimo priimti negali, nes negalima daryti prielaidos, kad prašytojas faktiškai galės šioje šalyje gauti apsaugą. Būtent todėl „vėl atsiranda“ prieglobsčio srityje kompetentingos valdžios institucijos pareiga vykdyti prieglobsčio procedūrą, kurią ji turi atlikti vadovaudamasi Direktyvoje 2013/32 įtvirtintais principais ir garantijomis.
- 13 Jei prieglobsčio procedūra turi būti vykdoma todėl, kad šalis, į kurią gražinama, nepriima prašytojo atgal, šiuo tikslu pateiktas prašymas negali būti laikomas paskesniu prašymu.
- 14 Dėl trečiojo prejudicinio klausimo pažymėtina, kad Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog jei sprendimas nepriimamas per keturias savaites, prašytojui suteikiamas leidimas atvykti į valstybės narės teritoriją. Pagal minėtos direktyvos 5 straipsnį, neleidžiama remtis dideliu prašytoju skaičiumi (pagal Vengrijos teisės aktus – didelio prašytojo skaičiaus sukeltos krizės padėtimi) siekiant nustatyti šios nuostatos išimtis, kurios būtų nenaudingos prašytojams. Direktyvos 2013/32 43 straipsnio 3 dalis netaikytina, nes prašytojai pasienio apylinkėse ar tranzito zonoje nebuvo apgyvendinti tinkamomis sąlygomis.

- 15 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, apgyvendinimas tranzito zonoje ilgiau nei keturioms savaitėms reiškia sulaikymą, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2013/33, ir jam turi būti taikomi šios direktyvos 8–11 straipsniai.
- 16 Kiek tai susiję su ketvirtuoju prejudiciniu klausimu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad pareiškėjams taikytinas Direktyvos 2008/115 15 straipsnis, aiškinamas kartu su Chartijos 6 ir 52 straipsniais.
- 17 Remdamasis nagrinėjimo kriterijais, nustatytais EŽTT Sprendime *Ilias ir Ahmed* ir to paties teismo Sprendime *Z. A. ir kt.*, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad buvimas tranzito zonoje reiškia laisvės atėmimą (EŽTK 5 straipsnio 1 dalis).
- 18 Minėti kriterijai yra šie:
- a) *Asmeninės prašytojų aplinkybės ir pasirinkimo galimybės, kuriomis jie pasinaudojo*: pareiškėjai į tranzito zoną atvyko ne savo noru ir priėmus sprendimą joje buvo priversti pasilikti. Sulaikymo pradžioje jie nebuvo *de facto* prieglobsčio prašytojai, nes jų prašymai suteikti prieglobstį buvo atmesti anksčiau ir buvo nurodyta juos grąžinti.
- b) *Nagrinėjamoje šalyje taikytina tvarka ir šia tvarka siekiamas tikslas*: būtina buvimo vieta pareiškėjams buvo priskirta ne siekiant iš esmės išnagrinėti jų prašymą suteikti prieglobstį, o todėl, kad buvo nurodyta juos grąžinti, kai jie neturėjo nei kur apsigyventi, nei būtinų pragyvenimo išteklių.
- c) *Taikytina trukmė ir procedūrinės garantijos*: Vengrijos teisės aktuose nenustatyta maksimali buvimo tranzito zonoje trukmė, taip pat nenumatytas sprendimas, kuriuo įpareigojama būti toje zonoje, todėl atrodo, kad ji netgi galėtų būti pratęsiama neribotam laikui. Pareiškėjai neturi galimybės naudotis procesinėmis priemonėmis, kuriomis galėtų užginčyti savo buvimo tranzito zonoje trukmę.
- d) *Konkrečiai prašytojams nustatytų apribojimų, kurių jiems teko paisyti, pobūdis, laipsnis ir sunkumas*: atsižvelgiant į tai, kad pareiškėjai negali vykti į Serbiją, o jų išsiuntimas į Afganistaną galimas tik pervežant oro transportu, išvykimas iš tranzito zonos priklauso ne nuo jų valios, o išimtinai nuo valdžios institucijų veiksmų.
- 19 Atsižvelgiant į viską, kas išdėstyta, apgyvendinimas tranzito zonoje reiškia *de facto* neteisėtą sulaikymą, nes:
- jis vykdomas laiku ir tinkama forma nepriėmus pagrįsto sprendimo, taip pažeidžiant, visų pirma, Chartijos 6 straipsnį ir EŽTK 5 straipsnį;
 - jam stinga teisinio pagrindo, nes pagal Direktyvos 2008/115 15 straipsnį negalima nurodyti apgyvendinti tranzito zonoje vien dėl to, kad buvo nurodyta

pareiškėjus grąžinti ir jie neturi nei kur apsigyventi, nei būtinų pragyvenimo išteklių;

- nebuvo nustatyta apgyvendinimo trukmė;
 - neužtikrinama būtina ir automatiška galimybė pareikšti ieškinį;
 - valdžios institucija atlikusi išankstinę alternatyvių priemonių analizę neįvertino, ar sulaikymas buvo vienintelis sprendimas ir ar šiuo konkrečiu atveju tai buvo būtinas ir proporcingas apribojimas.
- 20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas priduria, kad remiantis teise į veiksmingą teisminę gynybą, pripažįstamą pagal Chartijos 47 straipsnį, neteisėto sulaikymo atveju valstybės narės teismas, taikydamas apsaugos priemonę iki administracinio proceso pabaigos, gali nurodyti valdžios institucijai priskirti trečiosios šalies piliečiui buvimo vietą, esančią už tranzito zonos ribų, net kai pagal valstybės narės teisės aktus galimybė taikyti tokią priemonę nenumatyta (žr. 1990 m. birželio 19 d. Sprendimą *Factortame ir kt.*, C-213/89).
- 21 Dėl penktojo prejudicinio klausimo pažymėtina, kad užsieniečių kontrolės policijos sprendimas pakeisti šalį, į kurią grąžinama, minimą sprendime, kuriuo nurodoma grąžinti, atsižvelgiant į jo turinį ir padarinius, yra naujas sprendimas dėl grąžinimo, priimtas remiantis Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 4 dalimi, ir turi būti suteikiama galimybė jį patikrinti. Pagal EŽTK 6 ir 13 straipsnius bei Chartijos 47 straipsnį skundą nagrinėjantis teismas privalo būti nepriklausomas ir nešališkas forumas, o prieglobsčio srityje kompetentinga valdžios institucija tokia nėra. Prieštaravimas dėl vykdymo neužtikrina veiksmingos teisminės gynybos priemonės, nes pagal Vengrijos teisės aktus neleidžiama, kad teismas kontroliuotų valdžios institucijos sprendimą, priimamą dėl protesto dėl vykdymo. Šioje byloje veiksminga teisminė gynyba būtų užtikrinta tik tuo atveju, jei teismas galėtų kontroliuoti sprendimą, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią grąžinama.
- 22 Net jei būtų konstatuota, kad pareiškėjams taikoma Direktyva 2013/32, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad Teisingumo Teismui būtina priimti sprendimą dėl šio klausimo, nes kitu atveju gali ir toliau galioti sprendimas, kuriuo pakeičiama šalis, į kurią grąžinama.