

Byla C-556/21

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

Gavimo data:

2021 m. rugsėjo 10 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Raad van State (Nyderlandai)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2021 m. rugsėjo 1 d.

Apeliantas:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Kitos apeliacinio proceso šalys:

E. N.

S. S.

J. Y.

Pagrindinės bylos dalykas

Pagrindinė byla susijusi su užsieniečių E. N., S. S. ir J. Y. (toliau – prašytojai) prašymais išduoti leidimą gyventi šalyje. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Teisingumo ir saugumo valstybės sekretorius, toliau – *Staatssecretaris*) nusprendė nenagrinėti šių prašymų, nes už jų nagrinėjimą atsakinga kita valstybė narė. Visuose trijuose su šiais užsieniečiais susijusiuose procesuose *Staatssecretaris* padavė apeliacinį skundą *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State* (Valstybės Tarybos Administracinių bylų skyrius, Nyderlandai, toliau – *Afdeling*) dėl kelių *Rechtbanken* (apygardos teismai, Nyderlandai) sprendimų, kuriais *Staatssecretaris* sprendimai buvo pripažinti negaliojančiais, ir tuomet *Afdeling Voorzieningenrechter* (laikinąsias apsaugos priemonės taikantis teisėjas) nusprendė, kad terminas, per kurį užsieniečiai turi būti perduoti atsakingai valstybei, per apeliacinį procesą sustabdomas.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Šiame pagal SESV 267 straipsnį pateiktame prašyme priimti prejudicinį sprendimą keliamas klausimas, ar pagal Reglamento (ES) Nr. 604/2013 (toliau – Dublino reglamentas) 29 straipsnio 1 dalį ir 27 straipsnio 3 dalį draudžiama Nyderlandų reguliavimo tvarka, pagal kurią apeliaciniame procese kompetentingas *Voorzieningenrechter* gali sustabdyti perdavimo terminą.

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), 27 straipsnio 3 dalį ir 29 straipsnį reikia aiškinti kaip nedraudžiančius, kad tais atvejais, kai valstybės narės teisės sistemoje tokiose kaip ši bylose numatyta antroji instancija, nagrinėdamas bylą apeliacinio teismo teisėjas valstybės narės kompetentingos institucijos prašymu pritaikytą laikinąją apsaugos priemonę, dėl kurios sustabdomas perdavimo terminas?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

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 (Dublino reglamentas), 5, 9 ir 19 konstatuojamosios dalys ir 18, 27 ir 29 straipsniai

2003 m. rugsėjo 2 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1560/2003, nustatančio 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, 9 straipsnio 1 dalis

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Algemene wet bestuursrecht (Bendrasis administracinės teisės įstatymas) 8:81 ir 8:108 straipsniai

Faktinių aplinkybių ir pagrindinės bylos santrauka

- 1 Prašytojai pateikė tarptautinės apsaugos prašymus Nyderlanduose, tačiau, *Staatssecretaris* manymu, už pirmųjų dviejų prašymų nagrinėjimą buvo atsakinga Italija, už trečiojo – Rumunija. Abi šios valstybės pareiškė su tuo sutinkančios, todėl *Staatssecretaris* nusprendė nenagrinėti visų šių trijų prašymų. Vis dėlto

Rechtbank dėl priežasčių, kurios prejudiciniam klausimui nėra reikšmingos, šiuos sprendimus pripažino negaliojančiais, o *Staatssecretaris* atitinkamus sprendimus apeliacine tvarka apskundė *Afdeling*. *Staatssecretaris* prašė *Voorzieningenrechter* apeliacinio proceso laikotarpiu sustabdyti terminą, per kurį užsieniečiai turi būti perduoti atsakingai valstybei. Šis prašymas visose trijose bylose buvo patenkintas.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 2 Prašytojai – jie norėtų, kad jų prašymai būtų nagrinėjami Nyderlanduose – teigia, kad perdavimo terminas per apeliacinį procesą negali būti sustabdomas. Tai esą pažeistų Dublino reglamento 29 straipsnio 1 dalį ir 27 straipsnio 3 dalį. Jų manymu, šio reglamento 27 straipsnio 3 dalyje vartojama sąvoka „atitinkamas asmuo“ rodo būtent tai, kad šia nuostata siekiama apsaugoti užsieniečių, o ne *Staatssecretaris* interesus. Be to, perdavimo termino sustabdymas nesuderinamas ir su Dublino reglamento 5 konstatuojamojoje dalyje nurodytu siekiu greitai išnagrinėti tarptautinės apsaugos prašymus.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 3 Pagal Dublino reglamento 29 straipsnio 1 dalį užsienietis turi būti perduodamas per šešis mėnesius nuo momento, kai atsakinga valstybė narė pareiškė sutinkanti jį perimti savo žinion arba atsiimti, arba nuo galutinio sprendimo dėl skundo ar peržiūrėjimo priėmimo, jei dėl to buvo sustabdytas sprendimo vykdymas pagal 27 straipsnio 3 dalį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, valstybės narės gali pačios nuspręsti dėl tokio sprendimo vykdymo sustabdymo formos nevirsydamos tam tikrų ribų, nes gali pasirinkti iš 27 straipsnio 3 dalyje numatytų skirtingų galimybių. Nyderlanduose taikoma 27 straipsnio 3 dalies c punkte įtvirtinta teisės norma, pagal kurią „atitinkamas asmuo“ turi teisę per pagrįstą laikotarpį prašyti sustabdyti sprendimo dėl perdavimo vykdymą, „kol nagrinėjamas jo skundas ar peržiūrimas sprendimas“.
- 4 Remiantis šia formuluote būtų galima manyti, kad prašyti sustabdyti sprendimo vykdymą gali tik užsienietis, jei jis pateikė prašymą peržiūrėti sprendimą arba paskui padavė skundą. Nyderlanduose vadinamosiose Dublino bylose dėl užsieniečių perdavimo dar gali būti teikiama apeliacija. Kai apeliacinį skundą paduoda *Staatssecretaris*, jis daugeliu atvejų prašo *Voorzieningenrechter* sustabdyti atitinkamų užsieniečių perdavimo terminą. Išnagrinėjęs iš esmės, *Afdeling* tokius prašymus įvairiose bylose tenkindavo. Atsižvelgus į prašytojų argumentus šiuo atveju kilo klausimas, ar *Staatssecretaris* apskritai turi teisę teikti tokį prašymą dėl sustabdymo, nes gali būti taip, kad tokią teisę turi tik „atitinkamas asmuo“.
- 5 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad taip pat yra svarių argumentų manyti, jog toks apeliacinis skundas, kai *Staatssecretaris* prašymu sustabdomas perdavimo terminas, pagal Dublino reglamentą kaip tik nėra draudžiamas. Siekiant paaiškinti tokią nuomonę atkreipiamas dėmesys į tai,

kad nėra kliūčių numatyti apeliacijos galimybę, nors Dublino reglamente ji nėra nustatyta. Iš 2018 m. rugsėjo 26 d. Sprendimo *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (stabdomasis apeliacinio skundo poveikis) (C-180/17, EU:C:2018:775) 25 ir 26 punktų galima daryti išvadą, kad direktyva, kuria įpareigojama numatyti apskundimo pirmojoje instancijoje galimybę, iš esmės leidžiama numatyti ir apskundimo apeliacinėje instancijoje galimybę. Akivaizdu, kad tai taikytina ir dėl Dublino reglamento.

- 6 Teismas taip pat atkreipia dėmesį į tikslą, kurio siekiama Dublino reglamentu – jame nurodytas būdas, kaip greitai nustatyti, kuri valstybė narė atsakinga už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą. Tuo siekiama racionalizuoti prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimą, padidinti teisinį tikrumą nustatant už prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimą atsakingą valstybę narę ir taip užkirsti kelią palankesnio teisinio reglamentavimo ieškojimui (*forum shopping*) (žr. 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *N. S.*, C-411/10, EU:C:2011:865, 79 punktą, Dublino reglamento 9 konstatuojamąją dalį ir 2016 m. birželio 7 d. Sprendimo *Ghezlbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, 57 punktą). Todėl, nors vienas iš Dublino reglamento tikslų yra greitai nustatyti atsakingą valstybę narę, vis dėlto, kaip kyla ir iš šio reglamento 9 ir 19 konstatuojamųjų dalių, turėtų būti nustatyta teisė į veiksmingą teisinę gynybą dėl sprendimų, pagal kuriuos asmuo turi būti perduotas šiai valstybei narei. Iš to galima daryti išvadą, kad užsienietis gali pasirinkti papildomą teisinę apsaugą vietoj greito atsakingos valstybės narės nustatymo.
- 7 Atrodo, užsieniečiui nekliudoma per apeliacinį procesą prašyti *Voorzieningenrechter* sustabdyti perdavimo terminą, nors apeliacijos galimybė Dublino reglamento 27 straipsnio 3 dalies c punkto formuluotėje „kol nagrinėjamas jo skundas ar peržiūrimas sprendimas“ nenumatyta. Taikant kitoki aiškinimą galėtų susiklostyti dvi situacijos, kurios, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo manymu, būtų nepageidautinos. Pirma, užsienietis per apeliacinį procesą galėtų būti perduotas ir, jei apeliacinis skundas būtų pagrįstas, turėtų būti grąžinamas į Nyderlandus. Antra, jei užsieniečio per apeliacinį procesą nebūtų galima perduoti, perdavimo terminas gali pasibaigti, todėl, net jei jis antrojoje instancijoje pralaimėtų, prašymas suteikti prieglobstį turėtų būti nagrinėjamas Nyderlanduose.
- 8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo manymu, jei teisę į veiksmingą teisinę gynybą antrojoje instancijoje turi užsienietis, tai tokią teisę turi ir *Staatssecretaris*, taip pat tiek, kiek tai susiję su perdavimo termino sustabdymu. Jei *Voorzieningenrechter* negalėtų sustabdyti perdavimo termino, apeliacija *Staatssecretaris* požiūriu daugeliu atvejų neturėtų prasmės. Mat interesą, kad būtų išnagrinėtas jo apeliacinis skundas, *Staatssecretaris* turi tol, kol nepasibaigęs perdavimo terminas. Tik tuomet, jei *Staatssecretaris* apeliacinis skundas būtų pagrįstas, jis vis dar galėtų užsienietį perduoti atsakingai valstybei narei. Iš praktikos matyti, kad ne visais atvejais apeliacinį procesą galima užbaigti per šešis mėnesius. Be to, užbaigus apeliacinį procesą *Staatssecretaris* dar reikia laiko surengti faktinį užsieniečio perdavimą.

- 9 Atsižvelgiant į tai svarbu, kad Dublino reglamente nenustatyta, koks laikotarpis gali būti siejamas su apskundimu. Iš 2018 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *X ir X* (C-47/17 ir C-48/17, EU:C:2018:900, 69 ir 70 punktai) kyla, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas terminus numatė tam, kad užsieniečio perėmimo savo žinion arba atsiėmimo procedūros būtų vykdomos sparčiai. Vis dėlto teisinė gynyba yra veiksminga tik tuomet, kai teismas jai gali skirti pakankamai laiko (žr. 2020 m. kovo 19 d. Sprendimo *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-406/18, EU:C:2020:216, 32–36 punktus). Todėl, priešingai, nei argumentuoja užsieniečiai, atrodo, jog tokiose kaip ši bylose nėra netinkama, kad perdavimo terminas sustabdomas tam tikram laikotarpiui, kuris galiausiai gali būti ilgesnis nei Dublino reglamento 29 straipsnio 2 dalyje numatytas ilgiausias 18 mėnesių terminas, taikomas, kai atitinkamas asmuo slapstosi.
- 10 Galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad tuo atveju, kai taikoma reglamentavimo tvarka, pagal kurią suteikiama tik pirmosios instancijos teisinė apsauga – o pagal Dublino reglamentą jos pakanka, – dėl 27 straipsnio 3 dalies c punkte vartojamos sąvokos „atitinkamas asmuo“ problemų nekyla. Jei nenumatyta apeliacija, tai ir šioje teisės nuostatoje kalbėti apie ką nors daugiau nei vien apie teisinę apsaugą nėra reikalo. Pakanka nuostatų, reguliuojančių „atitinkamo asmens“ teisinę gynybą. Tik tuomet, kai taikoma tokia kaip Nyderlanduose reguliavimo tvarka, pagal kurią Dublino bylose galima apeliacija, gali nutikti taip, kad ir pati kompetentinga institucija norės paduoti apeliacinį skundą. Tokiu atveju akivaizdu, kad nurodyta teisės nuostata pagal analogiją taikytina kompetentingai institucijai.
- 11 Iš *Staatssecretaris* atsakymo į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą paaiškėjo, kad kol kas nėra pasitaikę, kad valstybė narė būtų atsisakiusi užsieniečių atsiimti arba perimti savo žinion, kai faktiškai pasibaigė perdavimo terminas, kurį *Voorzieningenrechter* buvo sustabdęs *Staatssecretaris* apeliacinio skundo nagrinėjimo laikotarpiui. Užsieniečių atsiimti arba perimti savo žinion buvo atsisakyta tik tuomet, kai *Staatssecretaris* per klaidą pagal Įgyvendinimo reglamento Nr. 1560/2003 9 straipsnio 1 dalį laiku nepranešė valstybei narei apie apskundimo procedūros atidedamąjį poveikį.
- 12 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo šią bylą sujungti su byla C-338/21, kurioje jis taip pat pateikė klausimą. Toje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat tenkino *Staatssecretaris* prašymus pritaikyti laikinąsias apsaugos priemones. Taigi tai, ar dėl jų bus sustabdytas perdavimo terminas atitinkamose bylose, priklauso nuo Teisingumo Teismo atsakymo į šią bylą pateiktą prejudicinį klausimą.