



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MELCHIOR WATHELET IŠVADA,
pateikta 2013 m. sausio 31 d.¹

Byla C-534/11

**Mehmet Arslan
prieš**

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie

(Nejvyšší správní soud (Čekijos Respublika) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Trečiosios šalies pilietis — Neteisėtas buvimas — Sulaikymas siekiant išsiųsti iš šalies —
Direktyva 2008/115/EB — Tarptautinės apsaugos prašymas — Direktyva 2005/85/EB —
Direktyva 2003/9/EB — Piktnaudžiavimas teise“

I – Įžanga

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, Teisingumo Teismo kanceliarijoje gautas 2011 m. spalio 20 d., visų pirma susijęs su 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 narėse² (toliau – Grąžinimo direktyva) 2 straipsnio 1 dalies kartu su 9 konstatuojamąja dalimi aiškinimu ir jos nuostatų sąsajos su 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatančia būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse³.

2. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas nagrinėjant ginčą tarp Turkijos piliečio M. Arslan ir *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie* (Čekijos Respublikos policija, Ústí regiono regioninis direktoratas, užsieniečių policijos skyrius, toliau – atsakovė pagrindinėje byloje). M. Arslan atvyko ir buvo Čekijos Respublikos teritorijoje be reikiamo leidimo. Atsakovė pagrindinėje byloje nusprendė jį sulaikyti 60 dienų, siekdama taikyti administracinį išsiuntimą. M. Arslan Čekijos teismuose apskundė atsakovės pagrindinėje byloje sprendimą pratęsti jo sulaikymą papildomam 120 dienų laikotarpiui. M. Arslan teigia, kad tą dieną, kai buvo priimtas sprendimas pratęsti jo sulaikymą, nebuvo jokių pagrįstų galimybių jį išsiųsti prieš pasibaigiant

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 348, p. 98.

3 — OL L 326, p. 13.

maksimaliam nacionaliniame įstatyme įtvirtintam sulaikymo laikotarpiui, t. y. 180 dienų. Iš tiesų, M. Arslan teigimu, šis laikotarpis tikrai būtų viršytas dėl jo pateikto tarptautinės apsaugos prašymo (toliau – prieglobsčio prašymas)⁴ ir ketinimo pasinaudoti bei išnaudoti visas su šiuo prašymu susijusias procedūras ir teismines priemones.

3. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar, pirma, Gražinimo direktyva yra taikytina šalyje neteisėtai esančiam trečiosios šalies piliečiui, pateikusiam prieglobsčio prašymą pagal Direktyvą 2005/85, ir, antra, ar dėl tokio prašymo turi pasibaigti jo sulaikymas siekiant išsiųsti remiantis Gražinimo direktyva.

4. Šiais klausimais prašyme priimti prejudicinį sprendimą iš esmės norima sužinoti, ar prieglobsčiu susijusiomis nuostatomis gali būti naudojamosi siekiant to, kad Gražinimo direktyvos taikymas taptų neveiksmingas.

II – Teisinis pagrindas

A – Sąjungos teisė

1. Gražinimo direktyva

5. Gražinimo direktyvos 9 konstatuojamojoje dalyje numatyta:

„Pagal [Direktyvą 2005/85] trečiosios šalies pilietis, paprašęs prieglobsčio valstybėje narėje, neturėtų būti laikomas neteisėtai tos valstybės narės teritorijoje esančiu piliečiu, kol neįsigaliojo sprendimas nepatenkinti prašymo arba sprendimas, kuriuo jis netenka teisės likti šalyje kaip prieglobsčio siekiantis asmuo.“

6. Gražinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Ši direktyva taikoma trečiųjų šalių piliečiams, neteisėtai esantiems valstybės narės teritorijoje.“

7. Gražinimo direktyvos 3 straipsnio 2 punkte „neteisėtas buvimas“ apibrėžiamas kaip „trečiosios šalies piliečio, kuris neatitinka arba nebeatitinka <...> atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų, buvimas valstybės narės teritorijoje“.

8. Vadovaujantis Gražinimo direktyvos 5 straipsniu, valstybės narės laikosi Ženevos konvencijos⁵ 33 straipsnyje įtvirtinto negražinimo principo, be kita ko, ir įgyvendindamos šią direktyvą.

9. Gražinimo direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „valstybės narės priima sprendimą gražinti kiekvieno trečiosios šalies piliečio, neteisėtai esančio jų teritorijoje, atžvilgiu <...>“.

4 — Pagal Direktyvos 2005/85 2 straipsnio b punktą „prašymas“ arba „prieglobsčio prašymas“ yra „trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės pateiktas prašymas, kuris gali būti laikomas tarptautinės apsaugos valstybėje narėje prašymu pagal [1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašytą Konvenciją dėl pabėgėlių statuso (Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, 1954, 189 t., p. 150, Nr. 2545), įsigaliojusią 1954 m. balandžio 22 d. ir papildytą Protokolu dėl pabėgėlių statuso, sudarytu 1967 m. sausio 31 d. Niujorke ir įsigaliojusiu 1967 m. spalio 4 d. (toliau – Ženevos konvencija)]. Dėl kiekvieno tarptautinės apsaugos prašymo daroma prielaida, kad tai yra prieglobsčio prašymas, jeigu atitinkamas asmuo aiškiai neprašo kitokios apsaugos, dėl kurios gali būti kreipiamasi atskirai“. Šioje išvadoje vartosis sąvokas „prieglobsčio prašymas“ ir „prieglobsčio prašytojas“. Taip pat žr. 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (OL L 31, p. 18; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 101), 2 straipsnio b punktą.

5 — Minėto 33 straipsnio „Draudimas išsiųsti pabėgėlius arba juos priverstinai gražinti (į šalis, iš kurių jie atvyko)“ 1 dalyje numatyta, kad „nė viena susitaranti valstybė jokių būdu neišsiunčia ir negražina pabėgėlių į šalį, kur jų gyvybei ar laisvei grėstų pavojus dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių pažiūrų“.

10. Grąžinimo direktyvos 9 straipsnio 1 dalies a punkte nurodyta, kad valstybės narės atideda išsiuntimą tuo atveju, jeigu jis pažeistų negrąžinimo principą.

11. Grąžinimo direktyvos 15 straipsnyje nurodyta:

„1. Valstybės narės gali sulaikyti trečiosios šalies pilietį, kuriam taikoma grąžinimo tvarka tik tam, kad parengtų grąžinimą ir (arba) įvykdytų išsiuntimo procesą (nebent konkrečiu atveju gali būti veiksmingai taikomos kitos pakankamos, tačiau švelnesnės priverstinės priemonės), visų pirma kai:

- a) esama pasislėpimo pavojaus, arba
- b) atitinkamas trečiosios šalies pilietis vengia pasirengimo grąžinimui ar išsiuntimo proceso, arba jiems trukdo.

Sulaikymas turi trukti kuo trumpiau ir būti taikomas tik tol, kol tinkamai vykdomas pasiruošimas išsiuntimui.

<...>

4. Paaikėjus, kad dėl teisinių ar kitokių priežasčių nebėra pagrįstos tikimybės išsiųsti arba 1 dalyje nustatytų aplinkybių nebesama, sulaikymas tampa nebepateisinamas ir atitinkamas asmuo nedelsiant paleidžiamas.

5. Sulaikymas trunka tol, kol tenkinamos 1 dalyje nustatytos sąlygos ir jis yra būtinas siekiant užtikrinti sėkmingą išsiuntimą. Kiekviena valstybė narė nustato sulaikymo laikotarpio ribą, kuri negali viršyti šešių mėnesių.

6. Valstybės narės negali pratęsti 5 dalyje nurodyto laikotarpio, tačiau laikydamosi nacionalinės teisės gali pratęsti ribotam laikotarpiui, neviršijančiam dar dvylikos mėnesių, tais atvejais, kai tikėtina, jog, nepaisant visų jų pagrįstų pastangų, išsiuntimo procedūra užtruks ilgiau dėl to, kad:

- a) suinteresuotasis trečiosios šalies pilietis nepakankamai bendradarbiauja, arba
- b) vėluojama gauti reikiamus dokumentus iš trečiųjų šalių.“

2. Direktyva 2005/85

12. Direktyvoje 2005/85 nustatyti būtiniausi reikalavimai dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos. Iš esmės joje reguliuojamas prieglobsčio prašymų pateikimas, nagrinėjimas ir prieglobsčio prašytojų teisės bei pareigos vykstant tokiai procedūrai.

13. Direktyvos 2005/85 7 straipsnyje įtvirtinta:

„1. Tik taikant šią tvarką prašytojams leidžiama pasilikti valstybėje narėje iki tol, kol sprendžiančioji institucija priima sprendimą pagal pirmosios instancijos procedūras, nustatytas III skyriuje. Ši teisė pasilikti nesuteikia teisės į leidimą gyventi valstybėje narėje.

2. Valstybės narės gali daryti išimtį tik tais atvejais, kai pagal 32 ir 34 straipsnius vėlesnis prašymas nebus toliau nagrinėjamas arba kai jos atitinkamai perduoda arba išduoda asmenį kitai valstybei narei, remdamosi įsipareigojimais pagal Europos arešto orderį arba kitais įsipareigojimais, trečiajai šaliai arba tarptautiniams baudžiamiesiems teismams.“

14. Direktyvos 2005/85 18 straipsnyje nurodyta:

„1. Valstybės narės nesulaiko asmens tik dėl priežasties, kad jis yra prieglobsčio prašytojas.

2. Kai prieglobsčio prašytojas yra sulaikomas, valstybės narės užtikrina greito teismo svarstymo [greitos teismo kontrolės] galimybę.“

15. Direktyvos 2005/85 23 straipsnio 4 dalyje numatyta:

„Valstybės narės gali taip pat nustatyti, kad nagrinėjimo procedūrai <...> gali būti suteikta pirmenybė arba ji gali būti paspartinta, jeigu:

<...>

g) prašytojas pateikė nenuoseklius, prieštarigus, neįtikimus arba nepakankamus nusiskundimus, dėl kurių reikalavimai [prašymas] yra akivaizdžiai neįtikinami [neįtikinamas] dėl to, kad jis tapo persekiojimo objektu, kaip numatyta Direktyvoje 2004/83/EB⁶; arba

<...>

j) prašytojas pateikia prašymą tik siekdamas atidėti arba sužlugdyti anksčiau priimto sprendimo arba sprendimo, kuris bus priimtas artimiausiu laiku, vykdymą, kuriuo remiantis jis būtų išsiųstas iš šalies; arba

l) prašytojas įvažiavo į valstybės narės teritoriją nelegaliai arba nelegaliai joje išbuvo ilgesnį laiką ir be rimtos priežasties nepranešė apie save valdžios institucijoms ir (arba) neatidėliodamas nepateikė prieglobsčio prašymo, esant tokioms jo įvažiavimo aplinkybėms <...>

<...>.“

3. Direktyva 2003/9

16. Direktyvos 2003/9 7 straipsnyje nurodyta:

„1. Prieglobsčio prašytojai gali laisvai judėti priimančiosios valstybės narės teritorijoje arba tam tikroje valstybės narės jiems paskirtoje zonoje. Paskirta zona negali turėti poveikio nedalmai privataus gyvenimo sferai bei turi garantuoti pakankamai galimybių naudotis visa pagal šią direktyvą teikiama socialine parama [teikiamomis lengvatomis].

2. Valstybės narės gali nuspręsti dėl prieglobsčio prašytojo apgyvendinimo remdamosi visuomenės interesais, viešosios tvarkos sumetimais arba, jei reikalinga, siekdamas paspartinti su prašymu susijusį procesą [prašymo nagrinėjimą] ir jo veiksmingą monitoringą.

3. Kai yra tikslinga, pavyzdžiui, dėl teisinių priežasčių arba viešosios tvarkos sumetimais, valstybės narės nacionalinėje teisėje nustatyta tvarka gali izoliuoti prieglobsčio prašytoją tam tikroje konkrečioje vietoje.

<...>“

6 — 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio [turinio] būtiniausių standartų (OL L 304, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96).

B – Čekijos teisė

17. Gražinimo direktyva į Čekijos teisę iš esmės buvo perkelta iš dalies pakeitus Įstatymą Nr. 326/1999 Sb. dėl užsieniečių buvimo Čekijos Respublikos teritorijoje (toliau – Įstatymas dėl užsieniečių buvimo).

18. Vadovaujantis šio įstatymo 124 straipsnio 1 dalimi, policija „turi teisę sulaikyti vyresnį nei 15 metų užsieniečių, kuriam buvo įteiktas pranešimas dėl administracinio išsiuntimo procedūros pradėjimo, dėl kurio administracinio išsiuntimo buvo priimtas galutinis sprendimas arba kita Europos Sąjungos valstybė narė priėmė draudimą atvykti, galiojantį Europos Sąjungos valstybių narių teritorijoje, jo atžvilgiu, o speciali savanoriško išvykimo priemonė yra nepakankama“, ir jei tenkinama bent viena sąlyga, nurodyta minėtos nuostatos b ir e punktuose, t. y. jei kyla „pavojus, kad užsienietis trukdys arba apsunkins sprendimo dėl administracinio išsiuntimo vykdymą“ ir „užsienietis yra įtrauktas į susitariančiųjų valstybių informacinę sistemą“.

19. Pagal Įstatymo dėl užsieniečių buvimo 125 straipsnio 1 dalį sulaikymo laikotarpis paprastai⁷ negali viršyti 180 dienų.

20. Įstatymo dėl užsieniečių buvimo 127 straipsnyje nurodyta:

„1. Būtina nedelsiant nutraukti sulaikymą, jei:

a) išnyko sulaikymo motyvai;

<...>

d) užsieniečiui buvo suteiktas prieglobstis arba papildoma apsauga; arba

e) užsieniečiui suteiktas ilgalaikis leidimas gyventi, siekiant užtikrinti jo apsaugą valstybės teritorijoje.

2. Tarptautinės apsaugos prašymo padavimas per sulaikymo laikotarpį nėra pagrindas nutraukti sulaikymą.“

21. Direktyva 2005/85 į Čekijos teisę iš esmės buvo perkelta iš dalies pakeitus Prieglobsčio įstatymą Nr. 325/1999. Šio įstatymo 85a straipsnyje numatyta, kad:

„1. Pareiškimas dėl tarptautinės apsaugos nutraukia taikant specialiuosius teisės aktus išduotos ilgalaikės vizos arba ilgalaikio leidimo gyventi galiojimą.

2. Galimas pareiškimas dėl tarptautinės apsaugos arba tarptautinės apsaugos prašymas (10 straipsnis) neturi įtakos su apgyvendinimu sulaikymo centre susijusiam užsieniečio teisiniam statusui.

3. Pareiškimą dėl tarptautinės apsaugos arba tarptautinės apsaugos prašymą pateikęs užsienietis turi likti sulaikymo centre su sąlyga, kad laikomasi taikytinuose specialiuosiuose teisės aktuose įtvirtintų sąlygų.“

⁷ — Minėto Įstatymo 125 straipsnio 2 dalyje numatytos išimtys, kai galima viršyti šį laikotarpį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, šios išimtys M. Arslan netaikytinos.

III – Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

22. 2011 m. vasario 1 d. M. Arslan suėmė ir sulaikė Čekijos Respublikos policijos patrulis. 2011 m. vasario 2 d. buvo priimtas sprendimas jį išsiųsti. 2011 m. vasario 8 d. sprendimu M. Arslan buvo nustatytas 60 dienų sulaikymo laikotarpis, motyvuojant, be kita ko, tuo, kad, atsižvelgiant į jo elgesį praeityje, buvo galima preziumuoti, kad M. Arslan sieks nesilaikyti sprendimo išsiųsti. Sprendime buvo pažymėta, kad Turkijos Respublikos asmens tapatybės kortelę turintis M. Arslan slapta pateko į Šengeno erdvę ir gyveno Austrijoje, o vėliau Čekijos Respublikoje neturėdamas kelionės dokumento ir vizos. Be to, šiame sprendime nurodyta, kad 2009 m. Graikijoje pareiškėjas jau buvo apklaustas dėl naudojimosi padirbtu pasu, grąžintas į kilmės valstybę ir įtrauktas į Šengeno informacinę sistemą kaip asmuo, kuriam draudžiama patekti į Šengeno erdvės valstybes nuo 2010 m. sausio 26 d. iki 2013 m. sausio 26 dienos.

23. 2011 m. vasario 8 d., t. y. praėjus 7 dienoms po M. Arslan sulaikymo, 6 dienoms po sprendimo jį išsiųsti priėmimo ir tą pačią dieną, kai buvo priimtas sprendimas nustatyti 60 dienų sulaikymo laikotarpį, M. Arslan Čekijos valdžios institucijoms pateikė prieglobsčio prašymą.

24. 2011 m. kovo 25 d. atsakovė pagrindinėje byloje nusprendė 120 dienų pratęsti M. Arslan sulaikymo terminą ir motyvavo tuo, kad tai būtina rengiantis vykdyti sprendimą dėl suinteresuoto asmens išsiuntimo, atsižvelgiant į tai, kad nagrinėjant jo prieglobsčio prašymą sprendimas dėl administracinio išsiuntimo negalėjo būti įvykdytas. 2011 m. kovo 25 d. sprendime nurodyta, kad M. Arslan pateikė prieglobsčio prašymą siekdamas apsunkinti sprendimo dėl išsiuntimo vykdymą. Be to, šiame sprendime pažymėta, kad iki jo priėmimo Turkijos ambasada M. Arslan dar neišdavė alternatyvaus kelionės dokumento, o tai irgi sutrukdė įvykdyti sprendimą dėl išsiuntimo.

25. Reikia priminti, kad M. Arslan apskundė Uščio prie Labės *Krajský soud* (Uščio prie Labės regiono teismas, Čekijos Respublika) 2011 m. kovo 25 d. sprendimą nurodęs, jog jį priimant, atsižvelgiant į jo pateiktą prieglobsčio prašymą, nebuvo pagrįstos tikimybės, kad jis galėtų būti išsiųstas per Įstatyme dėl užsieniečių buvimo įtvirtintą ilgiausią 180 dienų sulaikymo laikotarpį. Beje, M. Arslan nurodė, kad jei Vidaus reikalų ministerija atmestų jo prieglobsčio prašymą, jis ketina šį ministerijos sprendimą skųsti teismine tvarka, o tai pagal įstatymą sustabdo sprendimo vykdymą. Be to, jis pažymėjo, kad jei šis skundas būtų atmestas, liktų galimybė pateikti kasacinį skundą *Nejvyšší správní soud* (Aukščiausiasis administracinis teismas), dėl kurio taip pat sustabdomas sprendimo vykdymas.

26. Atsižvelgdamas į tai, kad teismo procesai tokiose bylose trunka ilgai, M. Arslan nusprendė, jog nerealu, kad sprendimą dėl administracinio išsiuntimo būtų galima įvykdyti per minėtą 180 dienų laikotarpį. Tokiomis aplinkybėmis 2011 m. kovo 25 d. sprendimas pratęsti sulaikymą prieštarauja Gražinimo direktyvos 15 straipsnio 1 ir 4 dalims bei Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikai, susijusiai su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, pasirašytos 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje, 5 straipsnio 1 dalimi⁸.

27. M. Arslan teigimu, nagrinėjamas sprendimas buvo neteisėtas ne dėl prieštaravimo prieglobsčio teisei, bet todėl, kad nebuvo įvykdyta esminė jo sulaikymo sąlyga, t. y. pagrįsta tikimybė išsiųsti prieš pasibaigiant ilgiausiam galimam šio sulaikymo laikotarpiui.

28. 2011 m. balandžio 27 d. sprendimu *Krajský soud* atmetė skundą ir pripažino M. Arslan argumentus „vien savanaudiškais ir spekuliatyviais“, nes negalima atmesti tikimybės, kad prieglobsčio prašymo procedūra, taip pat galimi teismų procesai pasibaigtų per 2011 m. kovo 25 d. sprendime įtvirtintą laikotarpį. M. Arslan pateikė kasacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme, iš esmės remdamasis tais pačiais argumentais kaip pateiktieji pirmojoje instancijoje.

8 — 5 straipsnyje „Teisė į laisvę ir saugumą“ numatyta, kad „<...> kiekvienas asmuo turi teisę į laisvę ir saugumą. Niekam laisvė negali būti atimta kitaip, kaip šiais atvejais, ir įstatymo nustatyta tvarka <...>“.

29. 2011 m. balandžio 12 d. sprendimu Vidaus reikalų ministerija atmetė M. Arslan prieglobsčio prašymą. Jis šį sprendimą apskundė.

30. 2011 m. liepos 27 d., t. y. beveik pasibaigus M. Arslan ginčijamame sprendime įtvirtintam laikotarpiui, Čekijos valdžios institucijos nutraukė M. Arslan sulaikymą „išnykus sulaikymo motyvams“⁹.

31. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar Gražinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalies nereikėtų aiškinti taip, kad užsieniečio sulaikymas siekiant jį gražinti turi būti nutrauktas tuo atveju, kai jis pateikia prieglobsčio prašymą ir nėra kitų sulaikymo pratęsimo pagrindų, kaip tik parengti gražinimą ir (arba) vykdyti išsiuntimą¹⁰. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas linkęs į klausimą atsakyti teigiamai, nes mano, kad sulaikymas gali būti pratęstas tik jei būtų priimtas naujas sprendimas sulaikyti jau ne pagal Gražinimo direktyvą, bet vadovaujantis kita teisės nuostata, pagal kurią konkrečiai galima sulaikyti būtent prieglobsčio prašytoją. Vis dėlto, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo manymu, tokia išvada galėtų skatinti piktnaudžiavimą pasinaudoti prieglobsčio procedūromis.

32. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat pastebi, kad Čekijos teisės aktų leidėjas visiškai nepitaria nei tokiam aiškinimui, nei pasiūlytam generalinio advokato J. Mazák nuomonėje byloje *Kadzoev*¹¹.

33. Šiomis aplinkybėmis *Nejvyšší správní soud* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar [Gražinimo direktyvos] 2 straipsnio 1 dalį kartu su jos 9 konstatuojamąja dalimi reikia aiškinti taip, kad ši direktyva netaikoma trečiosios valstybės piliečiui, padavusiam prašymą dėl tarptautinės apsaugos, kaip tai suprantama pagal [Direktyvą 2005/85]?
2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą yra teigiamas, ar užsieniečio sulaikymas siekiant jį gražinti turi būti nutrauktas tuo atveju, kai jis paduoda prašymą dėl tarptautinės apsaugos, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2005/85, ir nėra kitų sulaikymo pratęsimo pagrindų?“

IV – Procesas Teisingumo Teisme

34. Sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *Nejvyšší správní soud* prašė Teisingumo Teismo pagal pagrindinės bylos faktinių aplinkybių metu taikytiną Teisingumo Teismo procedūros reglamento 104a straipsnio pirmą pastraipą bylą nagrinėti taikant pagreitintą procedūrą. Be kita ko, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškino, kad nors M. Arslan sulaikymas baigėsi 2011 m. liepos 27 d., šią bylą reikia nagrinėti taikant pagreitintą procedūrą, nes yra nemažai panašių atvejų, kai užsieniečių sulaikymas dar tęsiasi, arba sulaikymo atvejų, kurie bus artimoje ateityje.

35. 2012 m. sausio 10 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi šis prašymas buvo atmestas.

36. Čekijos, Vokietijos, Prancūzijos, Slovakijos ir Šveicarijos vyriausybės bei Europos Komisija pateikė pastabas raštu. 2012 m. lapkričio 7 d. teismo posėdyje Čekijos, Vokietijos ir Prancūzijos vyriausybės bei Komisija pateikė pastabas žodžiu.

9 — Šis sakinytis pateiktas prašyme priimti prejudicinį sprendimą ir yra susijęs su Įstatymo dėl užsieniečių buvimo 127 straipsnio 1 dalies a punktu (žr. šios išvados 20 punktą).

10 — Žr. Gražinimo direktyvos 15 straipsnio 1 dalį.

11 — 2009 m. lapkričio 30 d. sprendimas (C-357/99 PPU, Rink. p. I-11189).

V – Vertinimas

A – Prejudicinių klausimų priimtinumai

37. Prancūzijos vyriausybė abejoja dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo užduoto pirmojo klausimo priimtumo, nes iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nematyti, kad M. Arslan prieštaravo, jog Gražinimo direktyva yra taikytina, grįsdamas tuo, kad jis pateikė prieglobsčio prašymą. Veikiau, atrodo, buvo siekiama sužinoti, ar kai ši direktyva taikoma prieglobsčio prašytojui, įvykdoma sulaikymo sąlyga, pagal kurią turi būti pagrįsta tikimybė išsiųsti. Prancūzijos vyriausybės manymu, neaišku, ar pirmasis klausimas yra būtinas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui norint išspręsti ginčą. Tokiomis aplinkybėmis minėtas pirmasis klausimas, anot jos, yra hipotetinio pobūdžio.

38. Vadovaujantis nusistovėjusia teismų praktika, kai nacionalinio teismo pateikti klausimai susiję su Sąjungos teisės nuostatos išaiškinimu, Teisingumo Teismas iš principo turi į juos atsakyti¹². Vis dėlto Teisingumo Teismas negali nuspręsti dėl prejudicinio klausimo, kai yra akivaizdu, jog nacionalinio teismo prašomas Sąjungos teisės nuostatos aiškinimas visiškai nesusijęs su bylos faktais ar dalyku, kai problema hipotetinė arba kai Teisingumo Teismui nežinomos faktinės aplinkybės ar teisiniai pagrindai, būtini tam, kad jis galėtų tinkamai atsakyti į jam pateiktus klausimus¹³.

39. Vykstant procesui dėl prejudicinio sprendimo priėmimo, Teisingumo Teismui patikėta užduotis iš tiesų yra prisidėti prie teisingumo vykdymo valstybėse narėse, o ne teikti konsultacinio pobūdžio nuomonės bendro pobūdžio ar hipotetiniais klausimais¹⁴.

40. Kaip nurodo Prancūzijos vyriausybė, manau, kad pirmasis prejudicinis klausimas yra hipotetinis, nes pagrindinės bylos sprendimas nepriklauso nuo Teisingumo Teismo atsakymo į šį klausimą.

41. Šiuo klausimu iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą aiškiai matyti, kad M. Arslan visiškai neginčija sprendimo vykdyti jo administracinį išsiuntimą ir sulaikyti šiuo tikslu motyvų. Jis remiasi tik faktine aplinkybe, kad sprendimo pratęsti jo sulaikymą priėmimo dieną, netgi nepaisant jo prieglobsčio prašytojo statuso, jau buvo atsiradęs motyvas nutraukti šį sulaikymą, nes nebuvo pagrįstos tikimybės, jog sprendimas dėl jo išsiuntimo būtų įvykdytas per nacionaliniame teisės akte įtvirtintą ilgiausią sulaikymo laikotarpį. Reikia pažymėti, kad, vadovaujantis sprendimu dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, M. Arslan netgi nacionaliniuose teismuose nurodė, jog nacionalinės teisės nuostatas reikia aiškinti atsižvelgiant tik į Gražinimo direktyvos 15 straipsnį (1 ir 4 dalis).

42. Iš 2011 m. spalio 20 d. Teisingumo Teismo kanceliarijoje gauto sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą taip pat matyti, kad tą dieną M. Arslan sulaikymas jau buvo pasibaigęs, „nes išnyko sulaikymo motyvai“. Be to, reikia pažymėti, kad 2011 m. liepos 27 d., t. y. kai baigėsi M. Arslan sulaikymas, Įstatymo dėl užsieniečių buvimo 1 straipsnyje įtvirtintas ilgiausias 180 dienų sulaikymo laikotarpis buvo beveik pasibaigęs.

43. Iš bylos medžiagos ir teismo posėdžio taip pat matyti, kad, 2011 m. liepos 27 d. pasibaigus M. Arslan sulaikymui, jis nedelsdamas pabėgo ir pasislėpė. Jis, beje, nedalyvavo ir šiame procese dėl prejudicinio sprendimo priėmimo.

12 — Žr. 1990 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Gmurzynska-Bscher* (C-231/89, Rink. p. I-4003, 20 punktas).

13 — Visų pirma žr. 2001 m. kovo 13 d. Sprendimą *PreussenElektra* (C-379/98, Rink. p. I-2099 39 punktas); 2006 m. birželio 15 d. Sprendimą *Acereda Herrera* (C-466/04, Rink. p. I-5341, 48 punktas) ir 2006 m. gruodžio 5 d. Sprendimą *Cipolla ir kt.* (C-94/04 ir C-202/04, Rink. p. I-11421, 25 punktas).

14 — Visų pirma žr. 2003 m. birželio 12 d. Sprendimą *Schmidberger* (C-112/00, Rink. p. I-5659, 32 punktas) ir 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Budějovický Budvar* (C-478/07, Rink. p. I-7721, 64 punktas).

44. Atsižvelgdamas į tai, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme nagrinėjamos bylos dalykas yra skundas dėl 2011 m. kovo 25 d. atsakovės sprendimo pratęsti M. Arslan sulaikymą ir kad, remiantis šios išvados 42 ir 43 punktuose išdėstytais faktinėmis aplinkybėmis, jo sulaikymas pasibaigė, manau, jog atsakymas į prejudicinius klausimus nesuteiktų galimybės pateikti Sąjungos teisės aiškinimą, kurį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galėtų naudingai pritaikyti pagal Sąjungos teisę užbaigdamas jam pateiktą nagrinėti bylą¹⁵. Mano nuomonę patvirtina faktinė aplinkybė, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas grindė savo prašymą taikyti pagreitintą procedūrą tuo, jog yra arba bus daug panašių atvejų.

45. Todėl manau, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikti prejudiciniai klausimai yra nepriimtini.

46. Vis dėlto, jei Teisingumo Teismas nuspręstų atsakyti į šiuos klausimus, pateikiu Teisingumo Teismui išvadą dėl minėtų klausimų esmės.

B – Dėl prejudicinių klausimų esmės

1. Argumentai

47. Čekijos vyriausybė teigia: nors minėtame Sprendime *Kadzoev* Teisingumo Teismas pripažino, kad sulaikymas siekiant išsiųsti ir prieglobsčio prašytojui pritaikytos sulaikymo priemonės yra susijusios su skirtingomis teisės tvarkomis, vis dėlto šiame sprendime neatmetama galimybė, kad pagal Gražinimo direktyvos tvarką sulaikytas asmuo būtų sulaikytas pagal tą pačią tvarką ir po to, kai pateikia prieglobsčio prašymą.

48. Atsižvelgdama į tai, kad užsieniečio sulaikymas siekiant išsiųsti turi būti pateisintas rimtais motyvais, Čekijos vyriausybė teigia, jog Gražinimo direktyvos tikslui būtų rimtai pakenkta, jei toks asmuo galėtų išvengti šios direktyvos tvarkos ir pagal ją nustatyto sulaikymo tiesiog pateikdamas prieglobsčio prašymą. Tuomet prieglobsčio prašymo pateikimas prilygtų „stebuklingai formulei“, dėl kurios pagal Gražinimo direktyvos nuostatas sulaikytas asmuo galėtų lengvai „atverti duris“ ir išsilaisvinti.

49. Čekijos Respublikos manymu, pagal Gražinimo direktyvą sulaikytiems asmenims net ir pateikus prieglobsčio prašymą turi būti toliau taikytina ši direktyva. Tai neužkerta kelio tam, kad šiems asmenims taip pat būtų taikomos prieglobsčio prašytojams taikytinos materialinės ir procesinės nuostatos.

50. Vokietijos vyriausybė teigia, kad iš Gražinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalies, 3 straipsnio 2 dalies ir 9 konstatuojamosios dalies matyti, jog ši direktyva netaikytina vykstant prieglobsčio procedūrai prieglobsčio prašymą pateikusiems trečiosios šalies piliečiams. Iš tiesų, Vokietijos vyriausybės teigimu, apsaugos prašymą pagal Direktyvą 2005/85 pateikęs trečiosios šalies pilietis turi teisę būti valstybėje narėje vadovaujantis šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalimi.

51. Vokietijos vyriausybės manymu, valstybės narės turi nustatyti, kokiomis sąlygomis prieglobsčio prašytoją galima sulaikyti. Ji teigia, kad Direktyvos 2005/85 18 straipsniu nedraudžiama sulaikyti trečiosios šalies piliečio ir kad iš Direktyvos 2003/9 2 straipsnio k punkto, 6 straipsnio 2 dalies, 13 straipsnio 2 dalies ir 14 straipsnio 8 dalies taip pat galima preziumuoti, jog prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas.

15 — Šiuo klausimu žr. 1982 m. rugsėjo 16 d. Sprendimą *Vlaeminck* (132/81, Rink. p. 2953, 13 punktas).

52. Vokietijos vyriausybė teigia, kad norint užtikrinti grąžinimo procedūros veiksmingumą tam tikrais atvejais būtina suteikti galimybę nenutraukti trečiosios šalies piliečių, kurie buvo sulaikyti siekiant juos grąžinti arba išsiųsti, sulaikymo, net jeigu jie būdami sulaikyti pateikia prieglobsčio prašymą. Šios vyriausybės manymu, jei pateikus prieglobsčio prašymą būtų privaloma paleisti į laisvę neteisėtai valstybės teritorijoje esantį trečiosios šalies pilietį, tai paskatintų piktnaudžiauti tokių prašymų pateikimu. Vokietijos vyriausybė pažymi, kad pagal Grąžinimo direktyvos 15 straipsnį sulaikymas siekiant grąžinti arba išsiųsti leidžiamas tik įvykdžius griežtas sąlygas, t. y. beveik kaip *ultima ratio* grąžinimo procedūroje.

53. Slovakijos vyriausybė teigia, kad Grąžinimo direktyvos tikslas būtų pažeistas, jei nebūtų įmanoma pasipriešinti neteisėtai esančio asmens pabėgimui, jį sulaikant remiantis Grąžinimo direktyvoje įtvirtintais motyvais ir pagrindais netgi po to, kai pateikiamas prieglobsčio prašymas. Šios vyriausybės manymu, tai galėtų pateisinti trečiosios šalies piliečio tolesnį sulaikymą pagal Grąžinimo direktyvoje numatytą tvarką po prieglobsčio prašymo pateikimo. Net jei tokia išvada būtų netaikytina, Slovakijos vyriausybė mano, kad kompetentingoms valdžios institucijoms būtina suteikti pakankamai laiko po to, kai sulaikymo siekiant grąžinti metu pateikiamas prieglobsčio prašymas, kad jos galėtų įvertinti galimybę sulaikyti atitinkamą asmenį pagal direktyvas prieglobsčio srityje ir vidaus teisę.

54. Prancūzijos vyriausybė mano, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas turi užtikrinti teisingą negrąžinimo principo laikymosi ir sustiprintos kovos su neteisėta imigracija bei jos prevencijos tikslų pusiausvyrą.

55. Prancūzijos vyriausybė mano: negrąžinimo principas įgyvendinamas ir Grąžinimo direktyvoje, visų pirma jos 2 straipsnyje, aiškinamame atsižvelgiant į jos 9 konstatuojamąją dalį. Vis dėlto ši vyriausybė mano, kad Grąžinimo direktyvos 2 straipsnį, vertinamą atsižvelgiant šios direktyvos visumą ir direktyvas 2003/9 bei 2005/85, reikia aiškinti taip, kad Grąžinimo direktyva gali būti taikoma neteisėtai valstybėje esantiems trečiosios valstybės piliečiams, pateikusiems prieglobsčio prašymą, jei nepažeidžiamos vadovaujantis Direktyvomis 2003/9 ir 2005/85 nacionalinėje prieglobsčio sistemoje suteiktos garantijos ir sprendimo dėl išsiuntimo vykdymas yra atidedamas, kai tai būtina siekiant nepažeisti negrąžinimo principo. Be to, sulaikant prieglobsčio prašytoją arba paliekant toliau jį sulaikytą turi būti užtikrinta, kad, pirma, laikomasi proporcingumo principo pagal Grąžinimo direktyvos 15 straipsnio 1 dalį ir išlieka pagrįsta išsiuntimo tikimybė pagal šios direktyvos 15 straipsnio 4 dalį.

56. Šveicarijos vyriausybė ir Komisija mano, kad pagal Grąžinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalį ir 9 konstatuojamąją dalį prieglobsčio prašytojui ši direktyva netaikytina, kol nepriimamas galutinis neigiamas sprendimas dėl prieglobsčio prašymo. Šveicarijos vyriausybė ir Komisija pažymi, kad jei taikant Grąžinimo direktyvą sulaikytas trečiosios šalies pilietis pateikia prieglobsčio prašymą, pagal šią direktyvą įvykdytą sulaikymą reikia nutraukti.

57. Komisijos teigimu, tokiu atveju suinteresuotojo asmens, kaip prieglobsčio prašytojo, teisinis statusas iš esmės reguliuojamas direktyvomis 2003/9 ir 2005/85. Todėl prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas tik pagal šias direktyvas. Be to, ji nurodo, kad suinteresuotasis asmuo, kaip prieglobsčio prašytojas, gali būti sulaikytas tik jei priimamas naujas sprendimas jį sulaikyti, grindžiamas teisės aktų prieglobsčio srityje nuostatomis, pagal kurias leidžiama sulaikyti prieglobsčio prašytojus.

2. Analizė

58. Prieš atsakant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus reikia pažymėti, kad Ženevos konvencijos 33 straipsnyje įtvirtintas pagrindinis negrąžinimo principas taikytinas ne vien Direktyvai 2005/85, bet ir Grąžinimo direktyvai.

59. Nors Sąjungos teisės aktų leidėjas priėmė Gražinimo direktyvą siekdamas įtvirtinti kovos su neteisėta imigracija politiką, nes gražinimas yra būtina tinkamai valdomos migracijos politikos dalis¹⁶, valstybių narių vykdomas neteisėtai esančių trečiosios šalies piliečių gražinimas pripažįstamas teisėtu tik jei laikomasi prieglobsčio teisės tvarkos ir pirmiausia negražinimo principo¹⁷. Iš tiesų, vadovaujantis Gražinimo direktyvos 5 straipsniu, valstybės narės, įgyvendindamos šią direktyvą, turi laikytis negražinimo principo. Be to, pagal Gražinimo direktyvos 9 straipsnį valstybės narės turėtų atidėti išsiuntimą, be kita ko, jeigu jis pažeistų negražinimo principą¹⁸.

60. Kalbant apie sulaikymą pagal Gražinimo direktyvos 15 straipsnį, iš šios nuostatos teksto matyti, kad sulaikymas taikomas išskirtiniais ir kraštutiniais atvejais. Jis gali būti taikomas tik jei švelnesnių priverstinių priemonių nepakaktų ir kai įvykdomi ir lieka įvykdyti tam tikri labai griežti kriterijai¹⁹. Todėl trečiosios šalies pilietis gali būti sulaikytas tik kai jam „taikoma gražinimo tvarka, [skirta] tik tam, kad būtų parengtas gražinimas ir (arba) įvykdytas išsiuntimo procesas“, ir kai „esama pasislėpimo pavojaus“, šis pilietis „vengia pasirengimo gražinimui“ arba „trukdo“ jam ar „išsiuntimo proceso“ tinkamam vykdymui. Suinteresuotojo asmens sulaikymas turi trukti kuo trumpiau ir būti taikomas tik kol tinkamai pasirengiama išsiuntimui²⁰. Įsakymą sulaikyti raštu turi priimti administracinės ar teisminės institucijos, pateikusios faktinius ir teisinius motyvus. Paaikšėjus, kad nebėra pagrįstos tikimybės išsiųsti prieš pasibaigiant ilgiausiam sulaikymo laikotarpiui, sulaikymas tampa nebe pateisinamas ir suinteresuotasis asmuo turi būti nedelsiant paleistas²¹.

a) Dėl pirmojo klausimo

61. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Gražinimo direktyva gali būti toliau taikytina trečiosios šalies piliečiui, pateikusiam prieglobsčio prašymą.

62. Vadovaujantis Gražinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalies tekstu, ši direktyva taikoma tik trečiųjų šalių piliečiams, neteisėtai esantiems valstybės narės teritorijoje. Gražinimo direktyvos 3 straipsnio 2 punkte „neteisėtas buvimas“ apibrėžiamas kaip trečiosios šalies piliečio, kuris neatitinka arba nebeatitinka atvykimo sąlygų ar kitų atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų, buvimas valstybės narės teritorijoje. Tačiau iš Direktyvos 2005/85 7 straipsnio 1 dalies ir 13 konstatuojamosios dalies matyti, kad prieglobsčio prašytojas turi teisę pasilikti valstybėje narėje, kol bus išnagrinėtas jo prašymas, net jeigu jis neturi teisės į leidimą gyventi.

63. Nors ši teisė pasilikti Direktyvos 2005/85 7 straipsnio 1 dalyje numatyta „tik taikant šią tvarką“, valstybės narės gali riboti teisę pasilikti tik labai griežtomis to paties straipsnio 2 dalyje įtvirtintomis sąlygomis.

16 — Žr. Gražinimo direktyvos 4 konstatuojamąją dalį. Iš tiesų, vadovaujantis Gražinimo direktyvos 6 ir 8 straipsniais, išskyrus tam tikras šioje direktyvoje nurodytas išimtis, valstybės narės turi priimti sprendimą gražinti dėl kiekvieno trečiosios šalies piliečio, neteisėtai esančio jų teritorijoje, ir imtis visų būtinų priemonių, kad įvykdytų sprendimą gražinti. Šiuo klausimu žr. 2011 m. balandžio 28 d. Sprendimo *El Dridi* (C-61/11 PPU, Rink. p. I-3015) 59 punktą, kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad Gražinimo direktyvos tikslas yra suformuoti veiksmingą neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo ir repatriacijos politiką.

17 — Žr. Gražinimo direktyvos 8 konstatuojamąją dalį.

18 — Taip pat žr. Gražinimo direktyvos 23 konstatuojamąją dalį, kurioje nurodyta, kad „[Gražinimo direktyvos] taikymas nepažeidžia įsipareigojimų, atsirandančių pagal [Ženevos konvenciją] <...>“.

19 — Manau, kad sulaikymas pagal Gražinimo direktyvą taip pat yra griežtai reglamentuojamas proporcingumo principu. Vadovaujantis Gražinimo direktyvos 16 konstatuojamąją dalimi, „sulaikymo taikymas išsiuntimo tikslu turėtų būti ribojamas ir atitikti proporcingumo principą priemonių, kurių imamasi, ir siekiamų tikslų atžvilgiu. Sulaikymas yra pateisinamas tik tada, kai rengiamasi gražinimui arba išsiuntimo procesui, ir jei švelnesnių priverstinių priemonių nepakaktų“.

20 — Pagal Gražinimo direktyvos 15 straipsnio 5 ir 6 dalis sulaikymas negali viršyti 6 mėnesių, tačiau jį galima pratęsti laikotarpiui, neviršijančiam dar 12 mėnesių, jei tikėtina, kad gražinimas truks ilgiau, nes suinteresuotasis asmuo nepakankamai bendradarbiauja arba vėluojama gauti reikiamus dokumentus iš trečiųjų šalių. Reikia priminti, kad Čekijos įstatymų leidėjas nustatė 180 dienų maksimalų sulaikymo laikotarpį (išskyrus 7 p. išnašoje nurodytas išimtis, kai galima viršyti šį laikotarpį).

21 — Kai įsakymą sulaikyti priima administracinės institucijos, valstybės narės turi numatyti pagreitintos sulaikymo teisėtu teisminės kontrolės galimybę. Suinteresuotasis asmuo turi būti nedelsiant paleistas, jei sulaikymas yra neteisėtas. Žr. Gražinimo direktyvos 15 straipsnio 2 dalį.

64. Sąjungos teisės aktų leidėjo ketinimas bent laikinai sustabdyti Gražinimo direktyvos taikymą prieglobsčio prašytojui taip pat aiškiai matyti iš šios direktyvos 9 konstatuojamosios dalies, kurioje numatyta, kad trečiosios šalies pilietis, paprašęs prieglobsčio valstybėje narėje, neturėtų būti laikomas neteisėtai tos valstybės narės teritorijoje esančiu asmeniu, kol neišsigaliojo sprendimas nepatenkinti prašymo arba sprendimas, kuriuo jis netenka teisės likti šalyje kaip prieglobsčio siekiantis asmuo²². Todėl prieglobsčio prašymą pateikusių trečiosios šalies piliečių padėtis paprastai yra reguliuojama tik su prieglobsčio teise susijusiomis teisės nuostatomis²³.

65. Vis dėlto, nepažeidžiant pagrindinio negražinimo principo laikymosi, Ženevos konvencijoje įtvirtintų įsipareigojimų ir apskritai pagrindinių teisių²⁴, manau, kad tokią mano poziciją reikia sušvelninti, jei yra aiškių ir nuoseklių įrodymų, jog su prieglobsčio suteikimu susijusiomis teisės nuostatomis pasinaudojama siekiant išvengti Gražinimo direktyvos taikymo ir taip piktnaudžiaujant prieglobsčio teise²⁵.

66. Šį klausimą nagrinėsiu atsakydamas į antrąjį prejudicinį klausimą.

67. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad į Teisingumo Teismo pirmąjį klausimą reikia atsakyti taip: išskyrus piktnaudžiavimo teise atvejus, Gražinimo direktyva nebetaikoma prieglobsčio prašymą pateikusioms trečiosios šalies piliečiams, kol vyksta su šiuo prašymu susijusi procedūra.

b) Dėl antrojo klausimo

68. Antruoju klausimu, į kurį turiu atsakyti, nes į pirmąjį klausimą iš esmės atsakiau teigiamai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar turi būti nutrauktas trečiosios šalies piliečio sulaikymas siekiant jį gražinti, kai jis pateikia prieglobsčio prašymą ir nėra kitų sulaikymo pratęsimo pagrindų²⁶.

69. Manau, kad iš mano atsakymo į pirmąjį klausimą tiesiogiai matyti, kad jei nepiktnaudžiaujama teise, trečiosios šalies piliečio sulaikymas pagal Gražinimo direktyvos nuostatas turi būti nutrauktas, kai šis asmuo pateikia prieglobsčio prašymą ir kol vyksta su šiuo prašymu susijusi procedūra. Tokiu atveju Gražinimo direktyva bent jau laikinai nėra taikoma. Be to, iš Direktyvos 2003/9 7 straipsnio 1 dalies matyti, kad prieglobsčio prašytojai paprastai gali laisvai judėti priimančiosios valstybės narės teritorijoje arba tam tikroje valstybės narės jiems paskirtoje zonoje.

70. Prieš nagrinėjant piktnaudžiavimo teise klausimą reikia atsakyti, ar prieglobsčio prašymą pateikęs trečiosios šalies pilietis gali būti sulaikytas arba toliau paliktas sulaikytas taikant kitas teisės nuostatas, t. y. su prieglobsčio teise susijusius teisės aktus.

22 — Reikia pažymėti, kad generalinis advokatas J. Mazák savo nuomonės minėtoje byloje *Kadzoev* 82 punkte nurodė, jog „Gražinimo direktyva netaikoma ar nebetaikoma prieglobsčio prašymą pateikusioms trečiosios šalies piliečiams, kol nagrinėjamas jo prieglobsčio prašymas“.

23 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato J. Mazák nuomonę minėtoje byloje *Kadzoev* (84 punktas).

24 — Žr. Gražinimo direktyvos 23 ir 24 konstatuojamąsias dalis.

25 — Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad 2011 m. lapkričio 24 d. Europos Sąjungos Taryboje vykusiamame darbo susitikime dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria nustatomos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, iš dalies pakeisto pasiūlymo (KOM(2011) 320 galutinis) buvo pasiūlyta iš dalies pakeisti šio pasiūlymo 8 straipsnio 3 dalį papildant nuostata, kurioje numatytas prieglobsčio prašytojo sulaikymas, jeigu jis jau buvo sulaikytas pagal Gražinimo direktyvą, siekiant pasirengti jį išsiųsti ir (arba) vykdyti išsiuntimo procedūrą, o jo prieglobsčio prašymas buvo pateiktas tik siekiant atidėti arba sutrukdyti sprendimo gražinti vykdymą. Vis dėlto reikia pripažinti, kad šis pasiūlymas nebuvo įtrauktas į naujausią 2011 m. birželio 1 d. pasiūlymą nei juo labiau į pozityviąją teisę.

26 — Prieglobsčio prašymą pateikęs neteisėtai valstybėje esantis trečiosios šalies pilietis gali būti sulaikytas taikant, pvz., nacionalines baudžiamosios teisės nuostatas, jeigu jis įtariamas padaręs nusikaltimą (žr. minėto Sprendimo *El Dridi* 53–55 punktus ir nurodytą teismo praktiką).

71. Nors suinteresuotojo asmens situacija iš esmės reguliuojama nebe Grąžinimo direktyva, bet prieglobsčio teisės nuostatomis, iš Direktyvos 2003/9 7 straipsnio 3 dalies matyti, kad valstybės narės gali įpareigoti prieglobsčio prašytoją neišvykti iš pagal nacionalinę teisę nustatytos vietos, kai to reikia, pavyzdžiui, dėl teisinių arba viešosios tvarkos pagrindų²⁷. Akivaizdu, kad šia nuostata valstybės narės neįpareigojamos priimti nacionalinių nuostatų, susijusių su prieglobsčio prašytojų sulaikymu, bet paliekama galimybė priimti teisės nuostatas šiuo klausimu. Be to, išskyrus bendrą nuorodą į „teisines priežastis arba viešosios tvarkos sumetimus“, konkretūs prieglobsčio prašytojo sulaikymo kriterijai nėra suderinti.

72. Taigi prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas tik jei tokia galimybė numatyta ir jos sąlygos nustatytos nacionalinėje prieglobsčio teisėje²⁸. Tai yra, pagal Direktyvos 2005/85 18 straipsnio 1 dalį valstybės narės negali sulaikyti asmens tik dėl to, kad jis yra prieglobsčio prašytojas, ir pagal šio straipsnio 2 dalį, kai prieglobsčio prašytojas yra sulaikomas, valstybės narės turi užtikrinti greitos teisinės kontrolės galimybę.

73. Nors neginčijama, jog Grąžinimo direktyva reguliuojamas sulaikymas siekiant išsiųsti ir prieglobsčio prašytojui nustatytas sulaikymas yra susiję su skirtingomis teisės tvarkomis²⁹, manau, kad, siekiant nepadaryti neveiksmingų laikantis Direktyvos 2003/9 7 straipsnio 3 dalies priimtų nacionalines teisės nuostatų ir atsižvelgiant į Teisingumo Teismo argumentus Sprendime *Achughbabian*³⁰, nacionalinės valdžios institucijos turi turėti trumpą, neviršijantį būtinai reikalingo, laikotarpį, kad galėtų priimti sprendimą dėl suinteresuotojo asmens sulaikymo, pagrįstą nacionalinėmis nuostatomis prieglobsčio teisės srityje³¹, prieš nutraukiant jo sulaikymą pagal Grąžinimo direktyvą.

74. Lieka išnagrinėti galimo piktnaudžiavimo teise klausimą.

75. Iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad teisės subjektai negali sukčiaudami ar piktnaudžiaudami remtis Sąjungos teisės normomis ir kad nacionaliniai teismai gali kiekvienu atskiru atveju, remdamiesi objektyviais įrodymais, atsižvelgti į atitinkamų asmenų piktnaudžiavimą ar sukčiavimą, kad prireikus neleistų pasinaudoti šios teisės nuostatomis. Tačiau šie teismai privalo vertindami tokį elgesį atsižvelgti į tikslus, kurių siekiama nagrinėjamosis Sąjungos teisės nuostatomis³².

76. Norint padaryti išvadą, jog egzistuoja piktnaudžiavimas, reikia, pirma, kad iš visų objektyvių aplinkybių būtų aišku, jog, nepaisant formalaus Sąjungos teisės aktuose numatytų sąlygų laikymosi, šiais teisės aktais siekiamas tikslas nebuvo pasiektas. Antra, tokiai išvadai padaryti reikalingas ir subjektyvus kriterijus: siekis įgyti Sąjungos teisėje numatytą pranašumą, dirbtinai sukuriant jam įgyti būtinas sąlygas. Šių dviejų kriterijų buvimą turi nustatyti nacionalinis teismas ir jų įrodymai turi būti pateikti pagal nacionalinę teisę, užtikrinant, kad tai nekenkia Sąjungos teisės veiksmingumui³³.

27 — Žr. minėto Sprendimo *Kadzoev* 42 punktą. Reikia pažymėti, kad pagal Direktyvos 2003/9 2 straipsnio k punktą „sulaikymu“ vadinama bet kokia priemonė, „kai valstybė narė izoliuotai laiko prieglobsčio prašytoją tam tikroje vietoje, kur tokio prieglobsčio prašytojo judėjimo laisvė yra apribota“. Vis dėlto, nors šiuo atveju taip pat taikomas laisvės atėmimas, „[Grąžinimo direktyvoje] reglamentuojamam sulaikymui išsiuntimo tikslu ir prieglobsčio prašytojo sulaikymui, taikomam pagal direktyvas 2003/9 ir 2005/85 bei taikomas nacionalinės teisės nuostatas, nustatytas [taikomas] skirtingas teisinis režimas“ (žr. minėto Sprendimo *Kadzoev* 45 punktą). Be to, „laikotarpis, kuriuo asmuo buvo laikomas laikinojo apgyvendinimo centre remiantis prieglobsčio prašytojams taikomų nacionalinės ir Bendrijos teisės nuostatų pagrindu priimtu sprendimu, neturi būti laikomas sulaikymu išsiuntimo tikslu pagal [Grąžinimo direktyvos] 15 straipsnį“ (žr. minėto Sprendimo *Kadzoev* 48 punktą).

28 — Nesant nacionalinių teisės nuostatų, kaip, atrodo, yra Čekijos Respublikos atveju, valstybė narė negali tiesiogiai remtis Direktyvos 2003/9 7 straipsnio 3 dalimi prieglobsčio prašytojui sulaikyti. Pagal analogiją žr. 2007 m. liepos 6 d. Sprendimo *Kofoed* (C-321/05, Rink. p. I-5795) 42 ir 45 punktus.

29 — Žr. minėto Sprendimo *Kadzoev* 45 punktą.

30 — 2011 m. gruodžio 6 d. sprendimas (C-329/11, Rink. p. I-12695, 30 ir 31 punktai.)

31 — Priimtomis laikantis Direktyvos 2003/9 7 straipsnio 3 dalies.

32 — Žr. 1999 m. kovo 9 d. Sprendimą *Centros* (C-212/97, Rink. p. I-1459, 24 ir 25 punktai) ir 2002 m. lapkričio 21 d. Sprendimą *X ir Y* (C-436/00, Rink. p. I-10829, 42 punktą).

33 — Šiuo klausimu žr. 2000 m. gruodžio 14 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Emsland-Stärke* (C-110/99, Rink. p. I-11569, 52–54 punktai).

77. Vadovaujantis Direktyvos 2005/85 1 konstatuojamąja dalimi, bendra prieglobsčio politika buvo sukurta tiems, kurie dėl susiklosčiusių aplinkybių „teisėtai“ ieško apsaugos Sąjungoje³⁴. Akivaizdu, kad vien dėl paprasto pagal Grąžinimo direktyvą sulaikyto trečiosios šalies piliečio prieglobsčio prašymo negali atsirasti piktnaudžiavimo prieglobsčio teise prezumpcija, nepaisant to, jog toks sulaikymas yra išimtinė priemonė, taikoma laikantis labai griežtų kriterijų³⁵. Kadangi sprendžiamas suinteresuotojo asmens laisvės klausimas³⁶, nacionaliniai teismai turi kruopščiai išnagrinėti individualias ir ypatingas kiekvienos bylos aplinkybes, kad būtų daromas skirtumas „tarp pasinaudojimo įstatymų [suteiktos galimybės] ir piktnaudžiavimo [teise]“³⁷.

78. Atlikdamas tokį nagrinėjimą šioje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, be kita ko, galėtų atsižvelgti į tokias aplinkybes:

- M. Arslan ankstesnius neteisėto atvykimo į kelių valstybių narių teritoriją atvejus, nors prieglobsčio prašymas tais atvejais neminimas,
- suinteresuotasis asmuo aiškiai nurodė, kad paprašęs prieglobsčio jis siekė nutraukti savo sulaikymą stengdamasis įrodyti, jog, pasinaudojus visomis jam pagal prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūrą suteikiamomis sprendimo vykdymą sustabdančiomis priemonėmis, jo sulaikymas tikrai viršytų maksimalų nacionaliniame įstatyme įtvirtintą laikotarpį, todėl nuo pat pradžių neliktų pagrįstos tikimybės užbaigti išsiuntimo procedūrą,
- paleistas į laisvę M. Arslan nedelsdamas pasislėpė ir, kaip matyti iš Čekijos Respublikos teismo posėdyje pateiktų pastabų, netęsė prieglobsčio procedūros.

79. Nors piktnaudžiavimo prieglobsčio teise atveju suinteresuotą asmenį galima palikti sulaikytą taikant Grąžinimo direktyvą ir pasirengimas jį išsiųsti gali tęstis, būtina laikytis griežtų sąlygų, kad išsiuntimas nebūtų vykdomas tol, kol nebaigta prieglobsčio procedūra, būtų visiškai taikomas negrąžinimo principas ir prieglobsčio prašymas būtų nagrinėjamas ir vertinamas laikantis visų taikytinų nuostatų, įskaitant įtvirtintas Direktyvoje 2005/85, taip pat nepažeidžiant jokių šiuo klausimu prieglobsčio prašytojams suteikiamų garantijų. Tai irgi reiškia, kad Grąžinimo direktyva pagrįstas sulaikymas turi atitikti visas šios direktyvos 15–18 straipsniuose numatytas garantijas, taip pat susijusias su ilgiausiu sulaikymo laikotarpiu³⁸.

34 — 2003 m. vasario 18 d. 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 (OL L 50, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 109), ir direktyvų 2003/9 bei 2004/83 „1 konstatuojamosiose dalyse nurodyta, kad bendra prieglobsčio politika, įskaitant bendrą Europos prieglobsčio sistemą, yra Sąjungos tikslo laipsniškai sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, atvirą tiems, kurie aplinkybių priversti *teisėtai* ieško apsaugos Bendrijoje, sudedamoji dalis“ (pažymėta mano). Žr. 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *N. S. ir kt.* (C-411/10 ir C-493/10, Rink. p. I-13905, 14 punktas).

35 — Žr. šios išvados 60 punktą.

36 — Galimybę valstybei tam tikromis sąlygomis sulaikyti prieglobsčio prašytoją pripažino Europos Žmogaus Teisių Teismas 2008 m. sausio 29 d. Sprendime *Saadi prieš Jungtinę Karalystę*. Šioje byloje minėto Teismo didžioji kolegija, be kita ko, aiškino Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 5 straipsnio 1 dalies f punkto pirmą dalį, kurioje įtvirtinta teisė į laisvę išimtis, „kai žmogus teisėtai suimamas ar sulaikomas dėl to, kad negalėtų be leidimo įvažiuoti į šalį <...>“.

37 — Žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvados byloje *Komisija prieš Nyderlandus* (2012 m. birželio 14 d. sprendimas, C-542/09) 127 punktą. Taip pat žr. generalinės advokatės J. Kokott išvados minėtoje byloje *Kofoed* 58 punktą.

38 — Žr. Grąžinimo direktyvos 15 straipsnio 5 ir 6 dalis, susijusias su ilgiausiu sulaikymo laikotarpiu, taip pat minėto Sprendimo *Kadzoev* 57 punktą, kuriame Teisingumo Teismas siauriai išaiškino šias nuostatas ir nusprendė, kad „[Grąžinimo] direktyvos 15 straipsnio 5 ir 6 dalys turi būti aiškinamos taip, kad į laikotarpį, kuriuo įsakymo priverstinai nugabenti iki valstybės sienos vykdymas buvo sustabdytas dėl to, kad vyko teismo procesas pagal suinteresuotojo asmens skundą dėl šio įsakymo, reikia atsižvelgti skaičiuojant sulaikymo išsiuntimo tikslu laikotarpį, jeigu vykstant šiam procesui suinteresuotasis asmuo ir toliau buvo laikomas laikinojo apgyvendinimo centre“. Valstybės narės gali priimti palankesnes nuostatas, susijusias su ilgiausiu sulaikymo laikotarpiu. Šiuo klausimu žr. Grąžinimo direktyvos 4 straipsnį ir 15 straipsnio 5 ir 6 dalis. Reikia priminti, kad iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, jog Čekijos Respublika nepasinaudojo Grąžinimo direktyvos 15 straipsnio 5 ir 6 dalyse suteikta galimybe numatyti 18 mėnesių ilgiausią sulaikymo laikotarpį, bet numatė trumpesnį, t. y. daugiausia 180 dienų, laikotarpį.

80. Taip pat reikia pažymėti, kad pagal Direktyvos 2005/85 23 straipsnio 4 dalį tam tikromis sąlygomis valstybės narės turi galimybę taikyti pirmenybine arba paspartinta tvarka atliekamą prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūrą³⁹.

81. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į antrąją prejudicinę klausimą atsakyti taip:

- trečiosios šalies piliečio sulaikymą, pagrįstą Gražinimo direktyvos nuostatomis, reikia nutraukti, kai tik jis pateikia prieglobsčio prašymą ir kol vyksta su šiuo prašymu susijusi procedūra,
- pagal Direktyvos 2003/9 7 straipsnio 3 dalį valstybė narė turi teisę nacionalinėje prieglobsčio teisėje numatyti galimybę tam tikromis sąlygomis įpareigoti prieglobsčio prašytoją likti nustatytoje vietoje, kai to reikia, pavyzdžiui, dėl teisinių arba viešosios tvarkos pagrindų. Tokiu atveju nacionalinei valdžios institucijai suteikiamas trumpas, neviršijantis būtinai reikalingo, laikotarpis priimti sprendimą dėl sulaikymo, pagrįstą nacionalinėmis nuostatomis prieglobsčio teisės srityje, prieš nutraukiant suinteresuotojo asmens sulaikymą, pagrįstą Gražinimo direktyva, ir
- piktnaudžiavimo prieglobsčio teise atvejais, t. y. kai yra aiškių ir nuoseklių įrodymų, jog su prieglobsčio suteikimu susijusiomis teisės nuostatomis pasinaudojama siekiant išvengti Gražinimo direktyvos taikymo, suinteresuotąjį asmenį galima palikti sulaikytą pagal šią direktyvą ir pasirengimas jį išsiųsti gali būti tęsiamas su sąlyga, kad neišsiunčiama tol, kol nesibaigė prieglobsčio procedūra, visiškai taikomas negražinimo principas ir prieglobsčio prašymas nagrinėjamas ir vertinamas laikantis visų taikytinų nuostatų, taip pat įtvirtintų Direktyvoje 2005/85, ir nepažeidžiant jokių šiuo klausimu prieglobsčio prašytojams suteikiamų garantijų. Tai irgi reiškia, kad Gražinimo direktyva pagrįstas sulaikymas turi atitikti visas šios direktyvos 15–18 straipsniuose numatytas garantijas, susijusias ir su ilgiausiu sulaikymo laikotarpiu.

VI – Išvada

82. Atsižvelgdamas į visus pateiktus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui į *Nejvyšší správní soud* pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

- išskyrus piktnaudžiavimo teise atvejus, 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse nebetaikoma prieglobsčio prašymą pateikusiam trečiosios šalies piliečiui, kol vyksta su šiuo prašymu susijusi procedūra. Taigi reikia nutraukti trečiosios šalies piliečio sulaikymą, pagrįstą Direktyvos 2008/115 nuostatomis, kai tik šis asmuo pateikia prieglobsčio prašymą ir kol vyksta su šiuo prašymu susijusi procedūra,
- pagal 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, 7 straipsnio 3 dalį valstybė narė turi teisę nacionalinėje prieglobsčio teisėje numatyti galimybę tam tikromis sąlygomis įpareigoti prieglobsčio prašytoją likti nustatytoje vietoje, kai to reikia, pavyzdžiui, dėl teisinių arba viešosios tvarkos pagrindų. Tokiu atveju nacionalinei valdžios institucijai suteikiamas trumpas, neviršijantis būtinai reikalingo, laikotarpis, priimti sprendimą dėl sulaikymo, pagrįstą nacionalinėmis nuostatomis prieglobsčio teisės srityje, prieš nutraukiant suinteresuotojo asmens sulaikymą, pagrįstą Direktyva 2008/115,

39 — Dėl pagrindinių bylos aplinkybių manau, kad panašiais atvejais nacionalinės valdžios institucijos, norėdamos taikyti pirmenybės arba paspartinta tvarka atliekamą prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūrą, galėtų remtis Direktyvos 2005/85 23 straipsnio 4 dalies g, j ir l punktais.

- piktnaudžiavimo prieglobsčio teise atvejais, t. y. kai yra aiškių ir nuoseklių įrodymų, jog su prieglobsčio suteikimu susijusiomis teisės nuostatomis pasinaudojama siekiant išvengti Direktyvos 2008/115 taikymo, suinteresuotąjį asmenį galima palikti sulaikytą pagal šią direktyvą ir pasirengimas jį išsiųsti gali būti tęsiamas su sąlyga, kad neišsiunčiama tol, kol nesibaigė prieglobsčio procedūra, visiškai taikomas negražinimo principas ir prieglobsčio prašymas nagrinėjamas ir vertinamas laikantis visų taikytinų nuostatų, taip pat įtvirtintų 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyvoje 2005/85/EB, nustatančioje būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, ir nepažeidžiant jokių šiuo klausimu prieglobsčio prašytojams suteikiamų garantijų. Tai irgi reiškia, kad Direktyva 2008/115 pagrįstas sulaikymas turi atitikti visas šios direktyvos 15–18 straipsniuose numatytas garantijas, susijusias ir su ilgiausiu sulaikymo laikotarpiu.