



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MELCHIOR WATHELET NUOMONĖ,
pateikta 2013 m. rugpjūčio 23 d.¹

Byla C-383/13 PPU

**M. G.,
N. R.
prieš**

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(Raad van State (Nyderlandai) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Direktyva 2008/115/EB — Nelegaliai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimas — Išsiuntimo procedūra — 15 straipsnio 6 dalis — Sulaikymo priemonės — Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punktas — Teisės į gynybą paisymo principas — Teisė būti išklaustam“

I – Išanga

1. Šis 2013 m. liepos 5 d. *Raad van State* (Nyderlandai) prašymas priimti prejudicinį sprendimą buvo pateiktas nagrinėjant ginčą tarp dviejų Nyderlanduose nelegaliai esančių trečiosios šalies piliečių ir *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Saugumo ir teisingumo valstybės sekretorius, toliau – *Staatssecretaris*) dėl užsieniečių sulaikymo pratęsimo priemonių, priimtų taikant 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse² (toliau – Direktyva dėl grąžinimo) 15 straipsnio 6 dalį, teisėtumo atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 41 straipsnio 2 dalies a punktą.

2. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad materialinės G. ir R. sulaikymo priemonės pratęsimo sąlygos įvykdytos, nes jos buvo grindžiamos užsieniečių nebendradarbiavimu palydint juos prie sienos ir tuo, kad trūko šiuo tikslu reikalingų dokumentų iš trečiųjų šalių.

3. Vis dėlto, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad priimant šias priemones buvo pažeista G. ir R. teisė į gynybą.

4. Nagrinėjamame prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateiktas klausimas susijęs su Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte įtvirtinta kiekvieno asmens teise būti išklaustam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę, konkrečiai, su dėl šios teisės pažeidimo kylančiomis teisinėmis pasekmėmis.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 348, p. 98; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 631.

5. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, pirma, ar nacionalinei administracijai pažeidus bendrąjį teisės į gynybą paisymo principą, priimant sulaikymo pratęsimo priemonę pagal Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 6 dalį, besąlygiškai ir kiekvienu atveju yra lemiamas sulaikymo panaikinimas ir, antra, ar galima palyginti, viena vertus, suinteresuotojo asmens interesams dėl šio pažeidimo kylantią grėsmę ir, kita vertus, valstybės narės, ginamos sulaikymo pratęsimo priemone, interesus.

II – Teisinis pagrindas

A – Sąjungos teisė

1. Chartija

6. Chartijos 41 straipsnio „Teisė į gerą administravimą“ 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką.

2. Ši teisė apima:

- a) kiekvieno asmens teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę;

<...>“

7. Chartijos 47 straipsnio pirmoje pastraipoje nustatyta, kad „[k]iekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme šiame straipsnyje nustatytais sąlygomis“. Chartijos 47 straipsnio antroje pastraipoje numatyta kiekvieno asmens teisė į veiksmingą teisinę gynybą pagal įstatymą įsteigtame nepriklausomame ir nešališkame teisme. Šiame straipsnyje pažymima, kad kiekvienas asmuo turi turėti galimybę gauti teisinę pagalbą, būti ginamas ir atstovaujamas. Pagal Chartijos 48 straipsnio 2 dalį kiekvienam, kuris kaltinamas padaręs nusikaltimą, užtikrinama teisė į gynybą.

8. Chartijos 51 straipsnio „Taikymo sritis“ 1 dalyje numatyta:

„Šios Chartijos nuostatos skirtos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidarumo principą, bei valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę. Todėl jie turi gerbti teises, laikytis principų ir juos taikyti pagal turimus atitinkamus įgaliojimus, nepažeisdami Sąjungos įgaliojimų, suteiktų jai Sutartimis, ribų.“

2. Direktyva dėl grąžinimo

9. Direktyvos dėl grąžinimo skyriaus „Sulaikymas siekiant išsiųsti“ 15 straipsnis suformuluotas taip:

„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.

2. Įsakymą sulaikyti priima administracinės ar teisminės institucijos.

Įsakymas sulaikyti parengiamas raštu pateikiant faktines ir teisines priežastis. Kai įsakymą sulaikyti priima administracinės institucijos, valstybės narės:

- a) numato atlikti skubią sulaikymo teisėtumo teisminę peržiūrą ir kuo skubiau po sulaikymo pradžios priimti sprendimą,
- b) arba atitinkamam trečiosios šalies piliečiui suteikia teisę imtis procesinių veiksmų, kuriais būtų skubiai atlikta sulaikymo teisėtumo teisminė peržiūra ir kuo skubiau po atitinkamų procesinių veiksmų pradžios būtų priimtas sprendimas. Šiuo atveju valstybės narės nedelsdamos praneša atitinkamam trečiosios šalies piliečiui apie galimybę imtis tokių procesinių veiksmų.

Atitinkamas trečiosios šalies pilietis nedelsiant paleidžiamas, jei sulaikymas yra neteisėtas.

3. Kiekvienu atveju sulaikymas peržiūrimas pagrįstais laiko tarpais atitinkamo trečiosios šalies piliečio prašymu arba *ex officio*. Pratęstų sulaikymo laikotarpių atveju teisminė institucija prižiūri, kaip atliekamos peržiūros.

4. Paaiškėjus, 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.“

B – *Nyderlandų teisė*

10. Pagal Bendrojo administracinės teisės įstatymo (*Algemene wet bestuursrecht*, toliau – *Awb*) 2:1 straipsnio 1 dalį kiekvienas asmuo gali pats arba per atstovą ginti savo interesus bendraujant su administracija.

11. Šio Bendrojo administracinės teisės įstatymo 4:8 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad prieš priimdama sprendimą, veikiausiai, suinteresuotojo asmens, kuris neprašė priimti šio sprendimo, nenaudai administracija leidžia jam pateikti nuomonę, jeigu:

- „a) sprendimas pagrįstas duomenimis, susijusiais su suinteresuotuoju asmeniu susijusiomis faktinėmis aplinkybėmis ir interesais, ir

b) šių duomenų nepateikė pats suinteresuotasis asmuo.“

12. 2000 m. Įstatymo dėl užsieniečių (*Vreemdelingenwet 2000*, toliau – *Vw 2000*) 59 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje ir a punkte numatyta, kad *Staatssecretaris* gali sulaikyti nelegaliai šalyje esantį užsienietį, siekdamas, kad jis būtų palydėtas iki sienos, jeigu to reikalauja viešoji tvarka arba nacionalinis saugumas. Pagal šio straipsnio 5 dalį 1 dalyje numatytas sulaikymas negali būti ilgesnis kaip šeši mėnesiai. Pagal šio straipsnio 6 dalį 5 dalyje numatytas laikotarpis gali būti pratęstas papildomam dvylikos mėnesių laikotarpiui, jeigu, nepaisant visų pagrįstų pastangų, tikėtina, kad palydėjimas iki sienos užtruks ilgiau, nes užsienietis nebendradarbiauja arba dar trūksta reikalingų dokumentų iš trečiųjų šalių.

13. Nutarimo dėl užsieniečių (*Vreemdelingenbesluit 2000*) 5.1a straipsnio 1 dalyje numatyta, kad užsienietis, nelegaliai esantis šalyje, gali būti sulaikytas viešosios tvarkos arba nacionalinio saugumo sumetimais, jei:

„a) esama pavojaus, kad užsienietis pasislėps, arba

b) užsienietis vengia pasirengimo grąžinimui ar išsiuntimo proceso arba tam trukdo“.

14. *Vw 2000* 94 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad *Rechtbank* pripažįsta, jog ieškinys dėl sulaikymo priemonės yra pagrįstas, jeigu padaro išvadą, kad šios priemonės taikymas prieštarauja *Vw 2000*, arba palyginus visus nagrinėjamus interesus ji neatrodo esanti tinkamai pagrįsta. Tokiu atveju *Rechtbank* nurodo panaikinti šią priemonę. Pagal *Vw 2000* 106 straipsnio 1 dalį *Rechtbank* gali skirti užsieniečiui kompensaciją iš valstybės biudžeto, jeigu nurodo panaikinti laisvės apribojimo priemonę arba jeigu laisvės apribojimas jau panaikintas iki prašymo panaikinti šią priemonę nagrinėjimo pradžios. Šio straipsnio 2 dalyje numatyta, kad 1 dalis taikoma *mutatis mutandis*, jeigu *Raad van State Administracino teisingumo skyrius* nurodo panaikinti laisvės apribojimo priemonę.

III – Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

15. 2012 m. spalio 24 d. ir lapkričio 11 d. sprendimais G. ir R. buvo sulaikyti pagal *Vw 2000* 59 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį ir a punktą.

16. 2013 m. balandžio 19 ir 29 d. sprendimais atitinkamai G. ir R. paskirtų sulaikymo priemonių taikymo laikotarpis pagal *Vw 2000* 59 straipsnio 6 dalį buvo pratęstas ne ilgesniam kaip dvylikos mėnesių laikotarpiui (toliau - ginčijami sprendimai). Šie sprendimai pagrįsti G ir R. nebendradarbiavimu palydint prie sienos ir tuo, kad dar trūksta šiuo tikslu reikalingų dokumentų iš trečiųjų šalių.

17. 2013 m. gegužės 22 d. sprendimu ir 2013 m. gegužės 24 d. paskelbtais sprendimais *Rechtbank Den Haag* pripažino nepagrįstais atitinkamai G. ir R. pareikštus ieškinius dėl ginčijamų sprendimų ir atmetė jų prašymus dėl kompensacijų.

18. *Rechtbank Den Haag* nusprendė, kad G. teisės nebuvo pažeistos tiek, jog būtų pateisinama panaikinti sprendimą pratęsti sulaikymą. Šiuo klausimu *Rechtbank* nusprendė, kad iš pokalbio dėl grąžinimo, kuris su G. įvyko 2013 m. balandžio 5 d., protokolo matyti, kad jam buvo paaiškinta, jog *Staatssecretaris* ketina pratęsti sulaikymą ne ilgesniam kaip dvylikos mėnesių laikotarpiui ir kad jis turi galimybę susisiekti su savo atstovu. Dėl R. *Rechtbank Den Haag* taip pat nusprendė, kad jo teisės nebuvo pažeistos tiek, jog būtų pateisinama panaikinti sprendimą pratęsti sulaikymą. Anot *Rechtbank*, R. ir jo atstovas pakankamai gerai žinojo sulaikymo priežastis ir tai, ko iš jo tikimasi, todėl buvo siekiama kaip galima labiau apriboti sulaikymo trukmę.

19. Dėl šių sprendimų G. ir R. pateikė apeliacinius skundus, be to, jie pateikė *Raad van State* Administracinio teisingumo skyriui prašymą dėl kompensacijų. Kadangi šios bylos iš esmės susijusios, jos buvo sujungtos.

20. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad G. ir R. atveju esminės paskirtų sulaikymo priemonių pratęsimo sąlygos yra įvykdytos. Jis priduria, kad pagal jo paties nusistovėjusią praktiką šių sąlygų nepaisymas besąlygiškai nulemtų sulaikymo priemonės neteisėtumą ir dėl to ji būtų buvusi panaikinta.

21. Pagrindinėse bylose neginčijama, kad priimant ginčijamus sprendimus buvo pažeista teisė į gynybą, nes *Raad van State* šią aplinkybę laikė įrodyta, nagrinėdamas apeliacinius skundus ir pateikdamas prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

22. Vis dėlto, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, pažeidimai, padaryti priimant sprendimą dėl sulaikymo arba dėl sulaikymo pratęsimo, besąlygiškai neleidžia daryti išvados, kad sulaikymo priemonė yra neteisėta, todėl taip pat nelemia paprasčiausio šios priemonės panaikinimo. Tokiais atvejais yra palyginami interesai, t. y., viena vertus, sulaikymu ginami interesai ir, kita vertus, apimtis, kuria dėl sulaikymo pažeidžiamos sulaikytųjų teisės. Kitaip tariant, jeigu visos materialinės sąlygos, numatytos *Vw 2000* šiuo klausimu, įvykdytos, dėl tokių pažeidimų sulaikymas ar jo pratęsimas tampa neteisėti, tik kai interesai, dėl kurių paskirtas šis sulaikymas, nėra pagrįstai proporcingi pažeidimo dydžiui ir interesams, kuriems jis kelia grėsmę.

23. Galiausiai, pasak prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, panaikinus sprendimą dėl pažeidimų, nustatytų jį rengiant ir priimant, administracija paprastai dar turi galimybę ištaisyti šiuos trūkumus, priimdama tinkamą sprendimą tuo pačiu klausimu. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad sulaikymo bylose, kaip antai nagrinėjamosiose, Nyderlandų teisė nesuteikia *Staatssecretaris* tokios galimybės.

24. Nurodydamas, kad kreipiasi į Teisingumo Teismą tik dėl teisinių padarinių, pagal Sąjungos teisę atsirandančių dėl teisės į gynybą pažeidimo, *Raad van State* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą:

„Ar dėl bendrojo teisės į gynybą paisymo principo, įtvirtinto taip pat [Chartijos] 41 straipsnio 2 dalyje, pažeidimo, kurį padarė nacionalinė administracija, priimdama pratęsimo sprendimą, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos [dėl grąžinimo] 15 straipsnio 6 dalį, turi būti besąlygiškai ir visais atvejais panaikinamas sulaikymas?“

Ar remiantis šiuo bendruoju teisės į gynybą paisymo principu leidžiama lyginti interesus atsižvelgiant ne tik į valstybės narės interesus, dėl kurių pratęstas sulaikymas, bet ir į valstybės narės interesus, dėl kurių pratęstas sulaikymas?“

IV – Dėl prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūros

25. 2013 m. liepos 5 d. prašyme priimti prejudicinį sprendimą *Raad van State* paprašė, kad šis prašymas būtų nagrinėjamas pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 107 straipsnyje nustatytą prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą.

26. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šį prašymą motyvavo tuo, kad G. ir R. dar yra sulaikyti ir jeigu į pirmąją prejudicinio klausimo dalį būtų atsakyta teigiamai, sulaikymas turėtų būti nedelsiant panaikintas. Tačiau, anot prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, jeigu į pirmąją klausimo dalį būtų atsakyta neigiamai, tai reikštų, kad iš tiesų galima palyginti

interesus, ir jis privalėtų tai padaryti, kuo greičiau patikrindamas, ar taip palyginus interesus sulaikymai turi būti panaikinti. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat pažymėjo, kad skirtinguose Nyderlandų teismuose šiuo metu nagrinėjamas tam tikras skaičius analogiškų bylų.

27. 2013 m. liepos 11 d. Teisingumo Teismo antroji kolegija, remdamasi teisėjo pranešėjo pranešimu, susipažinusi su generalinio advokato nuomone, nusprendė patenkinti prašymą nagrinėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pagal prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūrą.

V – Teisingumo Teismui pateiktos pastabos

28. Rašytines pastabas pateikė G. ir R., Nyderlandų vyriausybė ir Europos Komisija. Visi jie ir Lenkijos vyriausybė pateikė žodines pastabas per 2013 m. rugpjūčio 8 d. posėdį.

29. G. pažymi, kad Sprendime *Dokter ir kt.*³ Teisingumo Teismas nusprendė, jog visuomenės sveikatos apsauga galima pateisinti tai, kad kompetentinga institucija imtųsi tinkamų priemonių, iš anksto neišklausi suinteresuotojo asmens nuomonės. Byloje, kurioje buvo priimtas minėtas sprendimas, reikėjo priimti priemones, kurios neleistų atsirasti ir plisti snukio ir nagų ligai. Jis taip pat pažymi, kad Sprendime *Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Tarybą ir Komisiją*⁴ Teisingumo Teismas išdėstė panašius argumentus. Vis dėlto G. mano, kad į svarbius interesus, kaip antai visuomenės sveikatos apsauga ar Sąjungos saugumas, neatsižvelgiama nagrinėjant klausimą, ar reikia pratęsti sulaikymo priemonę, nustatytą siekiant išsiųsti iš šalies dėl nelegalaus buvimo joje. Šioje byloje nekyla klausimo dėl išskirtinės situacijos, kuri pateisintų sisteminių visų sulaikytų nelegaliai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių teisės į gynybą pažeidimą. Jis pažymi, kad teisė į laisvę yra viena iš pačių pagrindinių žmogaus teisių ir ji reikalauja veiksmingos apsaugos. G. priduria, kad sulaikytieji asmenys paprastai yra pažeidžiami. Be to, anot G., aptariamoms institucijoms gerokai iš anksto galėjo numatyti galimą sulaikymo priemonės pratęsimą ilgesniam laikotarpiui nei principinis maksimalus šešių mėnesių laikotarpis. Galiausiai jis mano, kad nėra labai sunku laikytis pareigos taip organizuoti procedūrą, kad atitinkamas trečiosios šalies pilietis ir jo atstovas turėtų galimybę adekvačiai reaguoti, atsižvelgdami į numatomas taikyti priemones elementus.

30. R. nuomone, nacionalinės administracijos teisės į gynybą pažeidimas besąlygiškai ir visais atvejais lemia sprendimo dėl pratęsimo ir sulaikymo panaikinimą, nes, nesant teisėto sprendimo jį pratęsti, sulaikymas negali būti ilgesnis nei šeši mėnesiai. Jis mano, kad niekuomet nėra neįmanoma organizuoti išklauso, siekiant priimti sprendimą dėl pratęsimo, per kurį numatomas priimti aktas ir jo tikslai, galiojimas ir pasekmės paaiškinamos suinteresuotajam asmeniui ir per kurį šis asmuo kviečiamas išdėstyti savo nuomonę. Be to, R. laikosi nuomonės, kad teisės į gynybą principas šiuo klausimu yra pagrindinis pagal savo pobūdį ir jo pažeidimas yra toks nepataisomas, jog šio principo pažeidimas nepateisina interesų palyginimo. R. tvirtina, kad interesų palyginimas, per kurį valstybės narės interesai atliktų tam tikrą vaidmenį sulaikymo pratęsimo atveju, iki iliuzijos apribotų teisę į gynybą.

31. Anot R., jeigu reikėtų palyginti interesus, tai nustumtų į šalį nelegaliai šalyje esančio trečiosios šalies piliečio interesus, nes buvo pažeistas teisės į gynybą paisymo principas, šio trečiosios šalies piliečio padėtis yra blogesnė ir jis yra priklausomas, o su teisės į gynybą paisymu susijusios taisyklės ir procedūros valstybėms narėms yra žinomos jau seniai ir jos gali visiškai nesunkiai jas įgyvendinti.

32. Nyderlandų vyriausybė teigia, kad, nors Nyderlandų administracinėje teisėje numatyta galimybė turėti atstovą per administracinę procedūrą, kuriai pasibaigus priimamos priemonės pagal Direktyvą dėl grąžinimo, ši galimybė nėra nei iš šios direktyvos, nei iš kurios nors kitos Sąjungos teisės nuostatos išplaukianti pareiga. Ji mano, kad nacionalinės administracinės teisės pažeidimas neturi automatiškai lemti išvados, jog buvo pažeistas teisės į gynybą principas pagal Sąjungos teisę.

3 — 2006 m. birželio 15 d. sprendimas (C-28/05, Rink. p. I-5431).

4 — 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas (C-402/05 P ir C-415/05 P, Rink. p. I-6351, toliau – Sprendimas *Kadi I*).

33. Nyderlandų vyriausybė pažymi, kad iš tikrųjų su G. ir R. buvo daug kartų kalbamasi, kai jie buvo sulaikyti. Taigi jiems buvo gerai žinomos sulaikymo ir jo pratęsimo priežastys. Anot šios vyriausybės, nelygu, koks atvejis, pažeidimų priimant sprendimus dėl pratęsimo buvo arba išvengta, arba jie buvo „ištaisyti“, nes suinteresuotųjų asmenų teisės nebuvo taip pažeistos, kad būtų galima daryti išvadą dėl jų teisės į gynybą pažeidimo.

34. Ši vyriausybė teigia, kad teisės į gynybą pažeidimo teisinės pasekmės nagrinėjamu atveju nustatomos pagal nacionalinę teisę. Jos nuomone, toks pažeidimas besąlygiškai ir visais atvejais nelemia sulaikymo panaikinimo. Šiuo klausimu Nyderlandų vyriausybė pažymi, kad pagal nusistovėjusią teismų praktiką procedūros pažeidimas lemia viso sprendimo arba jo dalies panaikinimą, tik jeigu įrodyta, kad nesant šio pažeidimo ginčijamo sprendimo turinys galėjo būtų kitoks⁵.

35. Anot Nyderlandų vyriausybės, jeigu menkiausias pažeidimas, kad ir koks mažareikšmis jis būtų, priimant sprendimą dėl pratęsimo, kuris daro poveikį teisei į gynybą, turėtų lemti sulaikymo panaikinimą, tai pakenktų Direktyvos dėl grąžinimo veiksmingumui ir kartu efektyvios grąžinimo politikos įgyvendinimui.

36. Ji mano, kad dėl to, nustatant teisės į gynybą principo pažeidimo padarinius, egzistuoja tam tikra galimybė palyginti interesus, visų pirma, jeigu galėtų būti nepataisomai paveiktas sulaikymo pratęsimo priemonės veiksmingumas. Dėl pažeidimo sunkumo Nyderlandų vyriausybė pažymi, kad reikia išnagrinėti pažeidimo pobūdį ir jo pasekmes suinteresuotajam asmeniui. Ji mano, kad pagrindinėse bylose teisės į gynybą pažeidimas buvo ribotas ir atitinkama G. ir R. padėtis nebuvo pabloginta, nes abiem atvejais teisiniu požiūriu neabejotina, kad materialinės sulaikymo sąlygos buvo įvykdytos. Be to, anot Nyderlandų vyriausybės, reikia atsižvelgti į bendrąjį interesą ir, be kita ko, būtinybę kovoti su slapta imigracija ir Direktyvos dėl grąžinimo tikslą įgyvendinti „efektyvią grąžinimo politiką“.

37. Per teismo posėdį Lenkijos vyriausybė teigė, kad, taikant procesinės autonomijos principą, veiksmai, kurių reikia imtis pažeidus Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte įtvirtintą teisę būti išklaustam priimant sulaikymo pratęsimo priemonę pagal Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 6 dalį, nustatyti ne šiose nuostatose, o nacionalinėje teisėje. Jos teigimu, kitoks sprendinys pažeistų subsidiarumo ir proporcingumo principus. Anot šios vyriausybės, Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 6 dalyje nustatytos tik būtinos sąlygos, keliamos siekiant pratęsti sulaikymą, ir jo maksimali trukmė, o kitais klausimais daroma tiesioginė nuoroda į nacionalinę teisę su sąlyga, kad paisoma lygiavertiškumo, veiksmingumo ir veiksmingos teisminės gynybos principų. Kiek tai susiję su iš procedūrinių garantijų nepaisymo kylančiais padariniais, šios vyriausybės nuomone, juos vertinti turi būtent nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į visą savo nagrinėjamos bylos turinį. Taigi jis negali būti įpareigotas automatiškai panaikinti pažeidžiant teisę į gynybą priimtą sprendimą ir gali atsižvelgti į kitus elementus, kaip antai į šio pažeidimo įtaką procedūros baigčiai.

38. Komisija pirmiausia pabrėžia, kad laisvės atėmimas taikant sulaikymo priemones pagal Direktyvą dėl grąžinimo, kad ir koks radikalus suinteresuotajam asmeniui jis būtų, nėra baudžiamojo pobūdžio. Be to, ji mano, kad, vykdydamos grąžinimo procedūrą ir, konkrečiai, pratęsdamos sulaikymą valstybės narės iš pradžių privalo išklausti suinteresuotuosius asmenis, tačiau, jos nuomone, iš Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalies neišplaukia, kad pažeidus teisę iš pradžių būti išklaustam suinteresuotasis asmuo turi būti nedelsiant paleistas. Taigi, jos teigimu, teisės į gynybą pažeidimo atveju turėtų būti įmanoma imtis interesų palyginimo. Ji pabrėžia, kad teisė į gynybą nėra absoliuti prerogatyva ir gali būti ribojama. Todėl Komisija mano, kad siekdamas nustatyti teisės į gynybą ir visų pirma teisės iš pradžių būti išklaustam pažeidimo padarinius nacionalinis teismas turi turėti galimybę atsižvelgti į visus bylos elementus.

5 — 1980 m. liepos 10 d. Sprendimas *Distillers Company prieš Komisiją* (30/78, Rink. p. 2229, 26 punktas) (konkurencijos byla); 1990 m. kovo 21 d. Sprendimas *Belgija prieš Komisiją* (C-142/87, Rink. p. I-959, 48 punktas) (valstybės pagalbos byla) ir 2003 m. spalio 2 d. *Thyssen Stahl prieš Komisiją* (C-194/99 P, Rink. p. I-10821, 31 punktas) (konkurencijos byla).

39. Jos manymu, šiuo tikslu teismas turėtų galėti atsižvelgti, viena vertus, į teisės į gynybą pažeidimo sunkumą ir į galimybę prireikus ištaisyti pažeidimą nauju sprendimu ir, kita vertus, į bendrąjį interesą, užtikrinamą nutraukiant nelegalų buvimą šalyje, ir į efektyvią grąžinimo politiką pagal Direktyvos dėl grąžinimo 4 ir 6 konstatuojamąsias dalis. Anot Komisijos, dėl šios priežasties teigiamas atsakymas be jokių jo niuansų į pirmąją prejudicinio klausimo dalį reikštų, kad suinteresuotasis asmuo, kuris vis dar atitinka Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 1 ir 4 dalyse įtvirtintas sulaikymo sąlygas, turėtų būti automatiškai paleistas į laisvę, net ir esant galimam labai nedideliame teisės į gynybą pažeidime. Komisijos nuomone, atsižvelgiant į Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų sulaikymo sąlygų pobūdį, tikėtina, kad pažeidimo ištaisyimas nauju, šį kartą teisingu, sprendimu nebūtų labai veiksmingas, nes per tą laiką suinteresuotasis asmuo galėtų pabėgti ir taip užkirsti kelią jo grąžinimui.

40. Komisijos nuomone, neigiamas atsakymas į šią pirmąją prejudicinio klausimo dalį, atvirkščiai, palieka nacionaliniam teismui diskreciją visapusiškai vertinti teisės į gynybą pažeidimo sunkumą. Nacionalinis teismas taip pat galėtų atsižvelgti į galbūt esančią galimybę ištaisyti pažeidimą nauju sprendimu arba į bendrąjį interesą užkirsti nelegalų buvimą šalyje ir užtikrinti efektyvią grąžinimo politiką.

41. Anot Komisijos, interesų palyginimas jokiū būdu negali lemti, kad sulaikant ar grąžinant asmenį bendrasis interesas visuomet bus svarbiausias. Nacionalinis teismas kiekvienu konkrečiu atveju privalo bendrai palyginti tarpusavyje visus interesus. Atlikdamas šį konkretų palyginimą nacionalinis teismas privalo ypatingai atsižvelgti ne tik į pažeidimo sunkumą, bet ir į svarbią informaciją, kuria suinteresuotasis asmuo būtų galėjęs pasiremti per administracinę procedūrą, ir į tikimybę, kad ši informacija būtų galėjusi paveikti administracinės procedūros baigtį. Toks požiūris galėtų *mutatis mutandis* atitikti požiūrį, kurį Teisingumo Teismas konkurencijos teisės srityje pateikė minėtame Sprendime *Distillers Company prieš Komisiją*. Komisija mano, kad šio atvejo aplinkybėmis, kai suinteresuotieji asmenys buvo išklaustyti, tačiau tai buvo padaryta neteisingai, ir kai iš pirmo žvilgsnio nėra duomenų, kurie būtų galėję paveikti administracinės procedūros baigtį, nacionalinis teismas galėtų pakreipti konkrečiu atveju interesų pusiausvyrą bendrojo intereso naudai.

VI – Analizė

A – Teisės būti išklaustam pažeidimo buvimas

42. Pirmiausia pažymėtina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo priimti sprendimą dėl vienintelio klausimo apie teisinius pažeidimo, kurį jis konstatavo dėl G. ir R. teisės į gynybą, padarinius Sąjungos teisės požiūriu.

43. Taigi į abejones, kurias šiuo klausimu savo rašytinėse pastabose išsakė Nyderlandų vyriausybė⁶, negali būti atsižvelgta, nes Teisingumo Teismas atsako į klausimus dėl Sąjungos teisės išaiškinimo, remdamasis tokiais teisiniais pagrindais ir faktinėmis aplinkybėmis, kaip juos, vykdydamas savo kompetenciją, apibrėžė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas⁷.

6 – Nors per teismo posėdį ši vyriausybė pripažino tam tikras administracijos klaidas ruošiant ginčijamus sprendimus.

7 – Žr. pagal analogiją 2010 m. gegužės 20 d. Sprendimą *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas* (C-160/09, Rink. p. I-4591, 27 punktus).

B – Teisė būti išklausytam Sąjungos teisėje

44. Teisės į gynybą paisymas yra pagrindinis Sąjungos teisės principas, teisė būti išklausytam per bet kokią procedūrą sudaro jo sudėtinę dalį. Teisė būti išklausytam įtvirtinta ne tik Chartijos 47 ir 48 straipsniuose, pagal kuriuos užtikrinamas teisės į gynybą ir teisės į teisingą bylos nagrinėjimą per bet koki teismo procesą paisymas, bet ir jos 41 straipsnyje, pagal kurį užtikrinama teisė į gerą administravimą⁸. Teisė būti išklausytam bet kuriam asmeniui užtikrina galimybę vykstant administracinei procedūrai iki sprendimo, galinčio neigiamai paveikti jo interesus, priėmimo tinkamai ir veiksmingai pareikšti savo nuomonę⁹.

45. Per teismo posėdį Nyderlandų vyriausybė nurodė, kad Nyderlandų teisėje yra numatyta pagreitinta teisminė sulaikymo priemonių teisėtumo kontrolė¹⁰, tačiau iš tikrųjų teisė kreiptis į teismą šioje byloje nėra nagrinėjama. Be to, norėčiau pažymėti, kad kai sulaikymo ar sulaikymo pratęsimo priemonės nustato teisminės institucijos, Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punktas nėra taikomas. Tačiau pagrindinėse bylose sulaikymo pratęsimo priemonę nurodė taikyti *Staatssecretaris*, t. y. administracinė institucija.

46. Nors bendrinė sąvoka „teisė į gynybą“ gali (tačiau nebūtinai) apimti Chartijos 41 ir 47 straipsniuose įtvirtintas teises, manau, kad šiomis nuostatomis užtikrinamos teisės tikrai skiriasi ir yra taikomos skirtingose situacijose, t. y. pirmoji teisė taikoma ikiteisminiame administraciniame kontekste, o antroji – teisminių ginčų kontekste. Tai reiškia, kad nagrinėjamos teisės negali būti sujungtos, nes kitaip kyla rizika „nušluoti“ teisės subjekto teisę būti išklausytam, kai administracija ketina priimti jam nenaudingą aktą.

47. Sąjungos teisės aktų leidėjo noras apsaugoti teisės subjektus per visą procedūros trukmę aiškiai matyti iš Chartijos 41 ir 47 straipsnių tarpusavio ryšio. Šios dvi tikrai skirtingos teisės negali būti sujungtos, nes kitaip galėtų būti sukurta Chartijos garantuojamų gynybos teisių sistemos tęstinumo spraga.

48. Manau, kad aplinkybė, jog pagal Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalį nacionalinis teismas priima sprendimą dėl administracinių institucijų skirto sulaikymo teisėtumo, negali atgaline data apimti to, kad šios institucijos nepaisė Chartijos 41 straipsnio. Chartijos 41 straipsnio pažeidimo, padaryto administracinėms institucijoms priimant sprendimą dėl sulaikymo pratęsimo, negali ištaisyti paprasčiausia aplinkybė, kad vėliau bus galima teisminė kontrolė.

49. Nors nacionalinių institucijų pareiga prieš priimant sprendimą paisyti teisės būti išklausytam, kuria gali būti neigiamai paveikti tam tikro asmens interesai, jau seniai įtvirtinta nusistovėjusioje Teisingumo Teismo praktikoje¹¹, Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte ši pareiga patvirtinama¹² ir pakeliama iki konstitucinio lygio.

50. Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte „kiekvienam asmeniui“, taigi ir nelegaliai šalyje esantiems trečiųjų šalių piliečiams, garantuojama teisė būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jiems nepalankią priemonę.

8 — 2012 m. lapkričio 22 d. Sprendimas *M.* (C-277/11, 82 punktas).

9 — Ten pat (87 punktas).

10 — Pagrindinėse bylose G. ir R. kreipėsi į *Rechtbank Den Haag*, kuris maždaug per vieną mėnesį priėmė sprendimą dėl jų sulaikymo pratęsimo teisėtumo. Žr. šios nuomonės 16 ir 17 punktus.

11 — Taip pat žr. 1996 m. spalio 24 d. Sprendimą *Komisija prieš Lisrestal ir kt.* (C-32/95 P, Rink. p. I-5373, 21 punktas); 2000 m. kovo 28 d. Sprendimą *Krombach* (C-7/98, Rink. p. I-1935, 42 punktas); 2000 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *Mediocrurso prieš Komisiją* (C-462/98 P, Rink. p. I-7183, 36 punktas); 2005 m. birželio 9 d. Sprendimą *Ispanija prieš Komisiją* (C-287/02, Rink. p. I-5093, 37 punktas) ir 2008 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Sopropé* (C-349/07, Rink. p. I-10369, 37 punktas).

12 — 2013 m. liepos 18 d. Sprendimą *Komisija ir kt. prieš Kadi* (C-584/10 P, C-593/10 P ir C-595/10 P, 99 punktas).

51. Taigi iš šios nuostatos teksto išplaukia, kad ji yra taikoma visuotinai ir bet kurioje procedūroje, kuri gali pasibaigti asmeniui nenaudingo akto priėmimu. Be to, ši nuostata taikoma, net kai taikytinuose teisės aktuose toks formalumas nėra aiškiai numatytas¹³.

52. Akivaizdu, kad pagal Chartijos 51 straipsnį jos 41 straipsnio 2 dalies a punktas taikomas kompetentingoms nacionalinėms institucijoms, kai jos įgyvendina Direktyvą dėl grąžinimo¹⁴. Manau, jog, be kita ko, iš minėtų sprendimų *Dokter ir kt.* ir *M.*, taip pat Sprendimo *Honeywell Aerospace*¹⁵ matyti, kad ne tik nacionalinė administracija privalo paisyti teisės į gynybą, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę, bet ir suinteresuotieji asmenys turi galėti tiesiogiai jomis remtis nacionaliniuose teismuose, siekiant, kad šios teisės nebūtų beprasmės arba tik formalios.

53. Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte įtvirtinta teisė būti išklausytam būtinai taikytina nelegaliai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymo pratęsimo priemonėms, kurias priima nacionalinės institucijos, taikydamos nacionalines nuostatas, kuriomis perkelta Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 6 dalis¹⁶. Tokios priemonės, kurios lemia nelegaliai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių laisvės atėmimą, neabejotinai yra jiems nenaudingos.

54. Nors Komisija teisingai nurodė, kad pagal Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnį priimamos sulaikymo priemonės nėra baudžiamojo pobūdžio¹⁷ ir nėra laisvės atėmimo bausmė, reikia priminti, jog šiame Sprendime *El Dridi* Teisingumo Teismas nustatė, kad sulaikymo priemonės taikymas yra labiausiai laisvę ribojanti priemonė, kuri leidžiama Direktyvoje dėl grąžinimo vykstant priverstinio išsiuntimo iš šalies procedūrai¹⁸. Būtent dėl to sulaikymo priemonė, kuria, nors ji ir nėra baudžiamojo pobūdžio, vis dėlto laisvė visiškai apribojama, suvokiama kaip paskutinė priemonė, numatyta tik tam atvejui, kai dėl suinteresuotojo asmens veiksmų gali būti sutrukdyta vykdyti sprendimą grąžinti išsiunčiant. Aptariamoms direktyvos 15 ir 16 straipsniuose nustatytos griežtos šios priemonės taikymo ribos, visų pirma siekiant užtikrinti suinteresuotųjų trečiųjų šalių piliečių pagrindinių teisių paisymą¹⁹. Direktyva dėl grąžinimo, siekiant suformuoti efektyvią išsiuntimo ir repatriacijos politiką, pagrįstą bendrais standartais, užtikrinama, kad atitinkami asmenys būtų repatrijuojami žmoniškai ir kad būtų gerbiamos jų pagrindinės teisės ir orumas²⁰.

55. Šiame etape norėčiau primygtinai pabrėžti, kad, priešingai, nei teigia Nyderlandų vyriausybė²¹ ir Komisija²², konstatuotas teisės būti išklausytam pažeidimas priimant sulaikymo pratęsimo priemonę pagal Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 6 dalį jokiū būdu negali būti laikomas „mažareikšmiu“ ar „nežymiu“ šios teisės pažeidimu. Pritardamas G. pastaboms²³, manau, kad teisė į laisvę yra viena iš

13 — Žr. šiuo klausimu minėtą Sprendimą *M.* (84 ir 86 punktai).

14 — Žr. Direktyvos dėl grąžinimo 1 straipsnį ir 24 konstatuojamąją dalį.

15 — 2005 m. sausio 20 d. sprendimas (C-300/03, Rink. p. I-689).

16 — Manau, kad frazė „laikydamosi nacionalinės teisės“, pavartota Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 6 dalyje, susijusi vien su valstybių narių galimybe apibrėžti galimo sulaikymo pratęsimo trukmę, kuri negali viršyti dvylikos mėnesių.

17 — Žr. šios nuomonės 38 punktą. Šiuo klausimu žr. generalinio advokato J. Mazak nuomonę byloje *El Dridi* (2011 m. balandžio 28 d. sprendimas, C-61/11 PPU, Rink. p. I-3015, 35 punktas).

18 — Minėto sprendimo 42 punktas. Iš principo prioritetas teikiamas savanoriškam pagal Direktyvos dėl grąžinimo 6 straipsnio 1 dalį priimto sprendimo grąžinti vykdymui. Direktyvos dėl grąžinimo 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad tokia sprendime numatomas atitinkamas laikotarpis savanoriškai išvykti, trunkantis nuo septynių iki trisdešimties dienų. Kai įpareigojimo grįžti per savanoriško išvykimo laikotarpį nesilaikyta, iš Direktyvos dėl grąžinimo 8 straipsnio 1 ir 4 dalių matyti, kad, siekiant užtikrinti grąžinimo procedūrų veiksmingumą, jose valstybei narei, kuri priėmė sprendimą grąžinti, taikomą trečiosios šalies piliečiui, nelegaliai esančiam jos teritorijoje, nustatyta pareiga pradėti išsiuntimo procedūrą, imantis visų būtinų priemonių, prireikus įskaitant priverstines priemones, kurios turi būti proporcingos ir taikomos laikantis, be kita, pagrindinių teisių. Šiuo klausimu žr. minėtą Sprendimą *El Dridi* (36–38 punktai).

19 — Šiuo klausimu žr. minėtą Sprendimą *El Dridi* (42 punktas).

20 — Žr. minėto Sprendimo *El Dridi* 31 punktą ir Direktyvos dėl grąžinimo 2 konstatuojamąją dalį.

21 — Žr. šios nuomonės 35 ir 36 punktus.

22 — Žr. šios nuomonės 39 punktą.

23 — Žr. šios nuomonės 29 punktą.

pačių pagrindinių žmogaus teisių²⁴. Nors ši teisė nėra absoliuti ir gali būti nustatyti tam tikri jos apribojimai, be kita ko, nelegalios imigracijos srityje, kaip yra nagrinėjamu atveju, kiekvienas šiais apribojimais grindžiamas viešųjų institucijų sprendimas turi griežtai atitikti visas su šiais apribojimais susijusias teisėtas sąlygas.

56. Be to, priešingai, nei teigia Nyderlandų vyriausybė²⁵ ir Komisija²⁶, manau, kad Teisingumo Teismo argumentai minėto Sprendimo *Distillers Company prieš Komisiją* 26 punkte, pagal kuriuos procedūrinis pažeidimas lemia viso sprendimo ar jo dalies neteisėtumą, tik jeigu įrodoma, kad nesant šio pažeidimo ginčijamo sprendimo turinys galėjo būtų kitoks, negali būti pagal analogiją taikomas kalbant apie tokias asmens laisvę ribojančias priemones kaip sulaikymas.

57. Iš principo, teiginiui, kad suinteresuotųjų asmenų išklausymas nebūtų galėjęs paveikti aptariamų procedūros baigties, negali būti pritarata nerizikuojant neigiamai paveikti pačią teisės į gynybą esmę, juo labiau, kai toks teiginys niekaip nepagrįstas.

C – Dėl teisės būti išklausytam pažeidimo poveikio

1. Pagrindinės pastabos

58. Tokiomis aplinkybėmis, net jeigu reikėtų atsisakyti teiginių apie mažareikšmį pažeidimą, Nyderlandų vyriausybė teigia, kad teisės į gynybą pažeidimo teisinės pasekmės reglamentuojamos nacionalinės teisės²⁷. Anot šios vyriausybės, Direktyvoje dėl grąžinimo nėra nuostatos, kuria patikslinamos teisinės pasekmės, kurias nacionalinis teismas turi nustatyti esant teisės į gynybą pažeidimui rengiant pratęsimo priemonę pagal šios direktyvos 15 straipsnio 6 dalį. Ji mano, kad iš minėto Sprendimo *Sopropé* 38 punkto išplaukia, kad, nesant Sąjungos teisėje nustatytų taisyklių, būtent nacionalinis teismas, paisydamas lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų, turi patikslinti teises pasekmes, kurių atsiranda dėl teisės į gynybą principo pažeidimo.

59. Aš nesutinku su šia analize.

60. Kaip nedviprasmiškai išplaukia iš minėto Sprendimo *Sopropé* 38 punkto, procesinės autonomijos principas taikomas tik tuomet, jeigu Sąjungos teisėje nėra nustatytos tam tikro reglamentavimo taikymo sąlygos ir todėl jos nustatomos pagal valstybių narių nacionalinę teisę²⁸.

24 — Žr. Chartijos 6 straipsnį. Be to, 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 5 straipsnyje „Teisė į laisvę ir saugumą“ nustatyta:

„1.

Kiekvienas asmuo turi teisę į laisvę ir saugumą. Laisvė negali būti niekam atimta kitaip, kaip šiais atvejais ir įstatymo nustatyta tvarka:

<...>

f) kai asmuo teisėtai sulaikomas ar suimamas dėl to, kad negalėtų be leidimo įvažiuoti į šalį, arba, kai pradėtas jo deportavimo ar išdavimo

<...>“

25 — Žr. šios nuomonės 34 punktą.

26 — Žr. šios nuomonės 41 punktą.

27 — Žr. šios nuomonės 34 punktą.

28 — Minėto Sprendimo *Sopropé* 38 punkte Teisingumo Teismas nusprendė, kad „kalbant apie [teisės į gynybą paisymo principo] įgyvendinimą, būtent apie naudojimuisi teise į gynybą nustatytą laikotarpį, reikia patikslinti, kad jeigu laikotarpis nenustatytas Bendrijos teisėje, kaip tai yra pagrindinės bylos atveju, jis nustatomas pagal nacionalinę teisę taip, kad, pirma, jis būtų panašios trukmės kaip ir nustatytasis panašioje situacijoje pagal nacionalinę teisę atsidūrusiems subjektams ar įmonėms, ir, antra, dėl to naudojimas pagal Bendrijos teisės sistemą užtikrinama teise į gynybą neturi tapti praktiškai neįmanomas ar labai sudėtingas“.

61. Net jeigu čia kalbama apie vieną iš retų atvejų, kai pačioje Sąjungos teisėje numatyta sankcija dėl neteisėtumo²⁹, man atrodo, kad nagrinėjamu atveju teisinės pasekmės, kurias nacionalinis teismas turi nustatyti dėl Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte užtikrintos teisės būti išklaustyti, pratęsiant nelegaliai šalyje esančio trečiosios šalies piliečio sulaikymą, pažeidimo, nustatytos Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalyje.

62. Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalyje tiesiogiai ir aiškiai numatyta, kad „[a]titinkamas trečiosios šalies pilietis nedelsiant paleidžiamas, jei sulaikymas yra neteisėtas“.

63. Šia imperatyvia nuostata valstybėms narėms nepaliekama jokios veiksmų laisvės ir ji atspindi aiškų Sąjungos teisės aktų leidėjo norą užtikrinti, kad nė iš vieno nelegaliai šalyje esančio trečiosios šalies piliečio negalėtų būti atimta laisvė nesilaikant teisės normų.

64. Anot Komisijos, Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalyje negali būti numatyta teisinių pasekmių dėl teisės būti išklaustyti pažeidimo priimant pratęsimo priemonę, nes ši nuostata susijusi tik su materialinėmis sąlygomis³⁰, kurios turi būti įvykdytos siekiant paskirti sulaikymą arba jį pratęsti, „o ne su sprendimu imtis šių veiksmų“. Negalėčiau pritarti tokiam Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalies aiškinimui, pagal kurį pagrindinių teisių paisymas nepriklausytų nuo klausimo, ar „sulaikymas teisėtas“. Be to, nesuprantu per teismo posėdį Komisijos padaryto sulaikymo teisėtumo ir sprendimo, kuriuo paskirtas sulaikymas, teisėtumo atskyrimo. Nesuvokiu, kaip sulaikymas gali būti teisėtas, nors sprendimas, kuriuo jis paskirtas, toks nėra.

65. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į prejudicinį klausimą atsakyti taip, kad bendrojo teisės į gynybą paisymo (nagrinėjamu atveju – teisės būti išklaustyti, kaip ji numatyta Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte) principo pažeidimas, kurį padarė nacionalinė administracija, rengdama sulaikymo pratęsimo priemonę, kaip ji suprantama pagal Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 6 dalį, lemia šios priemonės panaikinimą ir nedelstiną suinteresuotojo asmens paleidimą, taikant Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalį.

2. Papildomos pastabos

66. Jeigu Teisingumo Teismas nepritartų tokiam Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalies ir Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkto išaiškinimui, turiu išnagrinėti Teisingumo Teismo praktiką dėl pasekmių, atsirandančių dėl konstatuoto teisės į gynybą, ir, konkrečiai, teisės būti išklaustyti per nacionalinę administracinę procedūrą, kurioje įgyvendinama Sąjungos teisė, pažeidimo, ir tai bus daroma siekiant nustatyti teises, kurias gali turėti nuo tokio pažeidimo nukentėjęs asmuo.

67. Nekalbėsiu apie interesų palyginimą, kaip pageidavo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Kaip matyti iš teisėjo pranešėjo per teismo posėdį pateiktų samprotavimų, ši sąvoka yra paini, visų pirma, kiek tai susiję su lygintiniais elementais ar interesais, ir šis klausimas nebuvo išaiškintas per teismo posėdį.

29 — Minėto Sprendimo *El Dridi* 47 punkte Teisingumo Teismas nusprendė, kad „[Direktyvos dėl grąžinimo] 15 ir 16 [straipsniai] <...> yra besąlygiški ir pakankamai aiškūs, todėl nereikia kitų ypatingų priemonių, kad valstybės narės juos įgyvendintų“.

30 — T. y. Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 1 dalyje nustatytos materialinės sąlygos, kaip antai pasislėpimo pavojus arba grąžinimo ar išsiuntimo procedūros trukdymas.

68. Nors, anot Teisingumo Teismo, bendroji taisyklė nusako paprasčiausią ginčijamų sprendimų panaikinimą³¹, nusistovėjusioje teismų praktikoje taip pat yra nustatyta, kad teisės būti išklausytam paisymas nėra absoliutus reikalavimas ir gali būti nustatyti jo apribojimai su sąlyga, kad jie iš tikrųjų atitinka bendrojo intereso tikslus, kurių siekiama nagrinėjama priemone, ir, atsižvelgiant į siekiamą tikslą, jie nėra neproporcingas ir netoleruotinas kišimasis, pažeidžiantis pačią užtikrinamą teisių esmę³².

69. Pavyzdžiui, didelės skubos atvejais ir kai to reikalauja privalomieji pagrindai, tiek nacionalinės, tiek Sąjungos institucijos, iš anksto neišklausiusios asmenų nuomonės, gali priimti individualias priemones, kuriomis jiems daromas neigiamas poveikis.

70. Teisingumo Teismas taip pat yra nusprendęs, kad teisės būti išklausytam apribojimas gali būti pateisinamas ir dėl to toleruotinas, jeigu dėl snukio ir nagų ligos kilo pavojus visuomenės sveikatai arba jeigu dėl terorizmo kilo pavojus viešajam saugumui.

71. Minėtame Sprendime *Dokter ir kt.* Teisingumo Teismas nusprendė, kad turint mintyje didelį snukio ir nagų ligos užkrečiamumą ir būtinybę greitai ir veiksmingai imtis jos kontrolės priemonių, siekiant apsaugoti visuomenės sveikatą, kompetentinga institucija turėjo teisę taikyti tinkamas priemones, visiems potencialiai suinteresuotiems asmenims prieš tai nesusipažinus su faktinėmis aplinkybėmis ir dokumentais, kuriais šios priemonės buvo pagrįstos, ir neišsakyti savo nuomonės dėl šių faktinių aplinkybių ir dokumentų. Anot Teisingumo Teismo, toks apribojimas gali būti laikomas neproporcingu įsikišimu, tik jeigu iš suinteresuotųjų asmenų būtų atimta galimybė vėlesnėje procedūroje ginčyti minėtas priemones ir vėliau šioje procedūroje veiksmingai pareikšti savo nuomonę³³.

72. Be to, savo Sprendime *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran*³⁴ Teisingumo Teismas priminė, kad gali būti leidžiama padaryti pagrindinės teisės pažeidimą gynybą išimti dėl pradinių sprendimų įšaldyti lėšas, priimtų dėl su teroristiniais tinklais susijusių asmenų ir subjektų.

73. Šios priemonės, priimtose iš anksto neišklausius suinteresuotųjų asmenų, buvo pateisintos būtinybe užtikrinti įšaldymo priemonių veiksmingumą ir galiausiai privalomaisiais su saugumu arba Sąjungos ir jos valstybių narių užsienio santykiais susijusiais pagrindais³⁵. Tačiau Teisingumo Teismas nusprendė, kad šios institucijos privalo pranešti suinteresuotiesiems asmenims šias priemones pateisinančius elementus ir juos išklausti priimdamos sprendimą arba iškart po to, kai sprendimas buvo priimtas³⁶.

74. Jeigu, kaip teigia Nyderlandų vyriausybė, sutikčiau su argumentu, kad būtina atsižvelgti į visas nagrinėjamos bylos aplinkybes, kaip ir G.³⁷, manau, kad išskirtinių aplinkybių, kurioms būdinga didelė ir ypatinga skuba, buvusių minėtuose Sprendimuose *Kadi I* ir *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran*, susijusiuose su lėšų įšaldymo priemonėmis, arba minėtame Sprendime *Dokter ir kt.*, susijusiuose su snukio ir nagų liga, kurios pateisino teisės būti išklausytam apribojimus, pagrindinėse bylose visiškai nėra.

31 — Žr. minėto Sprendimo *Komisija prieš Lisrestal* 45 punktą; minėto Sprendimo *Mediocurso prieš Komisiją* 50 punktą ir 1994 m. birželio 29 d. Sprendimą *Fiskano prieš Komisiją* (C-135/92, Rink. p. I-2885, 44 punktas).

32 — Šiuo klausimu žr. minėtą Sprendimą *Dokter ir kt.* (75 punktas ir minėta teismų praktika).

33 — Ten pat (76 punktas).

34 — 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas (C-27/09 P, Rink. p. I-13427, 61–67 punktai).

35 — Minėtas Sprendimas *Kadi I* (342 punktas) ir minėtas Sprendimas *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran* (67 punktas).

36 — Minėtas Sprendimas *Kadi I* (345 punktas) ir Sprendimas *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran* (61 punktas).

37 — Žr. šios nuomonės 29 punktą.

75. Pirma, bendrosios terorizmo grėsmės, dėl kurios reikia skubiai imtis lėšų įšaldymo priemonių, ir didelio pavojaus visuomenės sveikatai, kurią kelia snukio ir nagų liga, sunkumo ar viešojo suinteresuotumo laipsnis nėra toks pat, kaip rizika, kad nelegaliai šalyje esantis trečiosios šalies pilietis pasislėps.

76. Be to, kaip nurodo R., niekas netrukdytų Nyderlandų institucijoms surengti veiksmingą išankstinę suinteresuotojo asmens apklausą, siekiant priimti sulaikymo pratęsimo priemonę, nes šią procesinę apsaugos priemonę nėra sunku užtikrinti, juo labiau kad nebuvo jokios skubos, nes suinteresuotieji asmenys jau buvo sulaikyti, todėl rizikos, kad jie pasislėps, visiškai nebuvo³⁸.

77. Galiausiai iš Teisingumo Teisme pateiktos medžiagos visiškai nėra matyti, kad G. ir R. būtų bandę piktnaudžiaudami pasinaudoti Direktyvoje dėl grąžinimo numatytais procedūromis, įskaitant nuostatas dėl sulaikymo priemonių, siekdami sudaryti sąlygas pagrindinėse bylose nagrinėjamų teisių pažeidimui.

78. Antra, minėtuose Sprendimuose *Dokter ir kt., Kadi I* ir *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran* nagrinėti turtinių teisių apribojimai neprilygsta ekstremaliai arba, anot Komisijos, „radikaliam“³⁹ priemonei, kaip antai nelegaliai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių laisvės atėmimo pratęsimas dvylikai mėnesių.

79. Trečia, aplinkybių, kurios galėtų pateisinti pažeidžiant teisę būti išklaustyam priimamas priemonės, buvimą reikia patikrinti priimant tokias priemones, o ne vėliau.

80. Manau, kad pagrindinės teisės pažeidimo pasekmių negalima bandyti keisti siekiant vėlesnėje stadijoje ištaisyti tokį pažeidimą, kai nėra privalomųjų pagrindų, kurių buvo priimant ginčijamą priemonę.

81. Atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką ir į aplinkybes, kaip antai susiklosčiusios pagrindinėse bylose, teisės būti išklaustyam pažeidimas gali lemti tik ginčijamų sprendimų panaikinimą ir suinteresuotųjų asmenų paleidimą.

D – Galima alternatyva?

82. Be prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo numatytų pasekmių, t. y. ginčijamų sprendimų panaikinimo ir suinteresuotųjų asmenų paleidimo arba šių sprendimų ir atitinkamai sulaikymo palikimo galioti, per teismo posėdį buvo kalbėta apie trečiąją galimybę, t. y. ginčijamų sprendimų panaikinimą ir kartu naujų teisėtų sprendimų priėmimą (arba naujų administracinių sprendimų priėmimą prieš panaikinant ginčijamus sprendimus).

83. Pats Teisingumo Teismas minėtame Sprendime *Kadi I* pripažino galimybę sušvelninti sprendimo, kuriuo pažeista teisė būti išklaustyam, teises pasekmes.

84. Minėto Sprendimo *Kadi I* 373–376 punktuose Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į rimtą ir nepataisomą lėšų įšaldymo priemonių panaikinimo poveikį šių ribojančių priemonių veiksmingumui, trumpam paliko galioti pažeidžiant teisę būti išklaustyam priimtų priemonių pasekmes, siekdamas suteikti institucijoms galimybę ištaisyti konstatuotus pažeidimus.

38 — Šiuo klausimu pagal analogiją priminsiu, kad Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog priimant vėlesnį sprendimą išaldyti lėšas, kuriuo paliekamos galioti dėl tam tikro asmens ar subjekto priimtoms priemonės (sprendimas, panašus į sprendimą pratęsti sulaikymą, kaip antai nagrinėjami pagrindinėse bylose), netikėtumo poveikis nebūtinai siekiant užtikrinti priemonės veiksmingumą, todėl prieš priimant tokį sprendimą iš esmės turi būti pateikti kalte patvirtinantys įrodymai ir suteikta galimybė atitinkamam asmeniui ar subjektui būti išklaustyam (minėto Sprendimo *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran* 62 punktą).

39 — Žr. šios nuomonės 38 punktą.

85. Pirmiausia norėčiau pažymėti, kad šis sprendinys buvo susijęs su pradiniais sprendimais dėl lėšų išaldymo, kurių atveju reikėjo netikėtumo, o to nėra nagrinėjamu atveju. Vis dėlto pažymėčiau, kad, kaip tai buvo patvirtinta per teismo posėdį ir kaip yra nurodęs prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, tiek dėl sprendimo sulaukyti, tiek dėl sprendimo pratęsti sulaukymą *Staatssecretaris* neturi tokios galimybės pagal nacionalinę teisę⁴⁰.

VII – Išvada

86. Remdamasis išdėstytais argumentais, siūlau Teisingumo Teismui į *Raad van State* pateiktą prejudicinį klausimą atsakyti taip:

Pirmiausia, asmens teisės būti išklausytam prieš priimant jam nenaudingą individualų sprendimą, užtikrintos Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte, pažeidimas, kurį padarė nacionalinė administracija, priimdama sprendimą dėl pratęsimo, kaip jis suprantamas pagal 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse 15 straipsnio 6 dalį, lemia šios priemonės panaikinimą ir nedelstiną suinteresuotojo asmens paleidimą, taikant Direktyvos dėl grąžinimo 15 straipsnio 2 dalį.

Pagal Teisingumo Teismo praktiką, susijusią su pagal Sąjungos teisę atsirandančiomis pasekmėmis dėl teisės būti išklausytam pažeidimo, tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėse bylose, papildomai reikalaujama panaikinti ginčijamus sprendimus dėl sulaukymo pratęsimo ir paleisti sulaukytus trečiųjų šalių piliečius.

40 — Žr. šios nuomonės 23 punktą.