



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2020 m. spalio 20 d.¹

Byla C-673/19

**M,
A,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
dalyvaujant:
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T**

(*Raad van State* (Valstybės Taryba, Nyderlandai) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sienų kontrolė, prieglobstis ir imigracija – Direktyva 2008/115/EB – Neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimas – Sulaikymas siekiant išsiųsti – Tarptautinė apsauga kitoje valstybėje narėje – Atvejai, kai nėra priimta sprendimo grąžinti“

1. Šis *Raad van State* (Valstybės Taryba, Nyderlandai) prašymas priimti prejudicinį sprendimą suteikia Teisingumo Teismui galimybę patikslinti, ar pagal Direktyvos 2008/115/EB² nuostatas draudžiama sulaikyti neteisėtai esantį trečiosios šalies pilietį siekiant jį išsiųsti į kitą valstybę narę, kai tokiam trečiosios šalies piliečiui suteikta tarptautinė apsauga. Teisingumo Teismui pasiūlysiu nuspręsti, kad, nors valstybė narė tokiomis aplinkybėmis iš esmės gali atitinkamą asmenį sulaikyti, ji tai turi daryti atsižvelgdama į Direktyvos 2008/115 ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) tikslus.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

2. Kaip apibrėžta Direktyvos 2008/115 1 straipsnyje „Objektas“, jos tikslas yra nustatyti bendrus standartus ir tvarką, taikomus valstybėse narėse, grąžinant neteisėtai esančius trečiųjų šalių piliečius, remiantis pagrindinėmis teisėmis kaip Sąjungos ir tarptautinės teisės bendraisiais principais, įskaitant pabėgėlių apsaugos ir žmogaus teisių reikalavimus.

3. Direktyvos 2008/115 2 straipsnyje „Taikymo sritis“ nustatyta:

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

¹ Originalo kalba: anglų.

² 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008, p. 98).

2. Valstybės narės gali nuspręsti netaikyti šios direktyvos trečiųjų šalių piliečiams:

- a) kuriems atsisakyta leisti atvykti pagal Šengeno sienų kodekso³ 13 straipsnį arba kuriuos kompetentingos institucijos sulaikė ar suėmė dėl neteisėto valstybės narės išorės sienos kirtimo sausuma, jūra ar oru, ir kurie po to nėra gavę leidimo ar teisės būti toje valstybėje narėje;
 - b) kurie grąžinami pagal nacionalinę teisę vykdant baudžiamosios teisės sankciją arba tai yra baudžiamosios teisės sankcijos taikymo pasekmė, arba kuriems taikomos ekstradicijos procedūros.
3. Ši direktyva netaikoma asmenims, kurie naudojami Bendrijos laisvo judėjimo teise, kaip apibrėžta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 5 dalyje.“

4. Direktyvos 2008/115 3 straipsnyje („Sąvokų apibrėžtys“) nustatyta:

„Šioje direktyvoje vartojamos šios sąvokų apibrėžtys:

<...>

3. „grąžinimas“ – trečiosios šalies piliečio grąžimo procesas – savanoriškai vykdant prievolę grįžti arba priverstinai – į:
 - asmens kilmės šalį arba
 - tranzito šalį pagal Bendrijos ar dvišalius readmisijos susitarimus ar kitas nuostatas, arba
 - kitą trečiąją šalį, į kurią atitinkamas trečiosios šalies pilietis savanoriškai nusprendžia grįžti ir į kurią jis būtų priimtas;
4. „sprendimas grąžinti“ – administracinis ar teismo sprendimas ar aktas, kuriuo konstatuojama arba paskelbiama, kad trečiosios šalies piliečio buvimas yra neteisėtas, ir nustatoma ar nurodoma prievolė grįžti.“
5. Direktyvos 2008/115 4 straipsnyje reglamentuojamos „palankesnės nuostatos“. Pagal jo 3 dalį direktyva „nepažeidžia valstybių narių teisės priimti ar taikyti palankesnes nuostatas asmenims, kuriems ji yra taikoma, jei tokios nuostatos neprieštarauja šiai direktyvai“.

6. Direktyvos 2008/115 5 straipsnyje „Negrąžinimas, vaiko interesai, šeimos gyvenimas ir sveikatos būklė“ nustatyta:

„Valstybės narės, įgyvendindamos šią direktyvą, tinkamai atsižvelgia į:

- a) vaiko interesus;
- b) šeimos gyvenimą;
- c) atitinkamo trečiosios šalies piliečio sveikatos būklę;

ir laikosi negrąžinimo principo.“

3 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 105, 2006, p. 1).

7. Šios direktyvos 6 straipsnyje „Sprendimas grąžinti“ nustatyta:

„1. Valstybės narės priima sprendimą grąžinti kiekvieno trečiosios šalies piliečio, neteisėtai esančio jų teritorijoje, atžvilgiu, nepažeisdamos 2–5 dalyse nurodytų išimčių.

2. Reikalaujama, kad neteisėtai valstybės narės teritorijoje esantys trečiosios šalies piliečiai, kurie turi kitos valstybės narės išduotą galiojantį leidimą gyventi ar kitą teisę joje būti suteikiantį leidimą, nedelsdami vyktų į tos kitos valstybės narės teritoriją. Kai suinteresuotas trečiosios šalies pilietis nesilaiko šio reikalavimo arba kai trečiosios šalies piliečio neatidėliotinas išvykimas yra būtinas viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo sumetimais, taikoma 1 dalis.

<...>“

8. Direktyvos 2008/115 15 straipsnyje „Sulaikymas“ nustatyta:

„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 teises 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 nebeįvykdomas 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.“

Nyderlandų teisė

Vreemdelingenwet

9. 2000 m. lapkričio 23 d. *Vreemdelingenwet 2000* (Užsieniečių įstatymas) (*Stb* 2000, Nr. 495), iš dalies pakeisto nuo 2011 m. gruodžio 31 d., siekiant perkelti Direktyvą 2008/115 į nacionalinę teisę (toliau – *Vw*), 59 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad, jeigu turimi arba greitai bus turimi užsieniečiui grąžinti būtini dokumentai, laikoma, kad siekiant užtikrinti viešąją tvarką būtina sulaikyti užsieniečių, išskyrus atvejus, kai užsienietis teisėtai gyvena šalyje pagal *Vw* 8 straipsnio a–e punktus ir 1 straipsnį.

10. Pagal *Vw* 62a straipsnio 1 dalies b punktą ministras raštu informuoja užsieniečių, kuris nėra valstybės narės pilietis ir neturi arba nebeturi teisės gyventi šalyje, apie įpareigojimą savanoriškai išvykti iš Nyderlandų ir apie tokiam įpareigojimui įvykdyti nustatytą terminą, išskyrus atvejus, kai užsienietis turi kitos valstybės narės išduotą galiojantį leidimą gyventi arba kitą teisę joje būti suteikiantį leidimą.

11. *Vw* 62a straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad 62a straipsnio 1 dalies b punkte nurodytam užsieniečiui nurodoma nedelsiant grįžti į atitinkamos valstybės narės teritoriją. Jeigu šio nurodymo nesilaikoma arba jeigu dėl viešosios tvarkos arba nacionalinio saugumo priežasčių būtina, kad užsienietis nedelsdamas išvyktų, priimamas sprendimas jį grąžinti.

12. *Vw* 63 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta, kad užsieniečių, kuris neturi teisės gyventi šalyje ir savo iniciatyva neišvyko iš Nyderlandų per *Vw* nustatytą laikotarpį, galima išsiųsti iš šalies ir kompetenciją jį išsiųsti turi ministras.

13. *Vw* 106 straipsnyje nustatyta, kad jeigu teismas nurodo panaikinti su laisvės atėmimu susijusią priemonę arba jeigu laisvės atėmimas jau yra panaikintas prieš išnagrinėjant prašymą panaikinti tokią priemonę, teismas gali priteisti užsieniečiui iš valstybės kompensaciją. Patirta žala apima ir su finansiniais nuostoliais nesusijusią žalą. Ta nuostata *mutatis mutandis* taikoma tais atvejais, kai Valstybės Tarybos Administracinių bylų skyrius nurodo panaikinti su laisvės atėmimu susijusią priemonę.

Vreemdelingencirculaire 2000

14. Pagal *Vreemdelingencirculaire 2000* (2000 m. Aplinkraštis dėl užsieniečių), taikyto iki 2019 m. sausio 1 d., A3 straipsnio 2 dalį, jeigu sprendimas grąžinti prieštarauja tarptautiniams įsipareigojimams (draudimui grąžinti), už sienų kontrolę arba užsieniečių kontrolę atsakingas pareigūnas sprendimo grąžinti nepriima.

Faktinės aplinkybės, procesas ir prejudicinis klausimas

15. Trečiųjų šalių piliečiai M, A ir T Nyderlanduose pateikė tarptautinės apsaugos prašymus. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (teisingumo ir saugumo valstybės sekretorius, toliau – *Staatssecretaris*) šiuos prašymus pripažino nepriimtinais atitinkamai 2018 m. vasario 28 d., spalio 9 d. ir birželio 13 d. sprendimais, nes šiems užsieniečiams jau suteiktas galiojantis pabėgėlio statusas atitinkamai Bulgarijoje, Ispanijoje ir Vokietijoje.

16. Tuose sprendimuose *Staatssecretaris* atitinkamiems užsieniečiams pagal *Vreemdelingenwet 2000* (kuriuo Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalis perkelta į Nyderlandų teisę) nurodė nedelsiant išvykti į valstybės narės, kur jiems suteikta tarptautinė apsauga, teritoriją, ir pridūrė, kad neįvykdžius šio nurodymo jiems gresia išsiuntimas. Užsieniečiai šio nurodymo neįvykdė. Todėl *Staatssecretaris*, remdamasis Vw 59 straipsnio 2 dalimi atitinkamai 2018 m. rugsėjo 28 d., lapkričio 22 d. ir spalio 25 d. nurodė juos sulaikyti, siekiant užtikrinti jų išvykimą į atitinkamas valstybes nares.

17. M, A ir T pateikė skundus *rechtbank Den Haag* (Hagos apygardos teismas, Nyderlandai). Skunduose jie, be kita ko, nurodė, kad sulaikymo priemonė yra neteisėta, nes nėra priimta sprendimo grąžinti.

18. M ir A byloje *rechtbank Den Haag* (Hagos apygardos teismas) konstatavo, kad *Staatssecretaris* teisėtai nurodė juos sulaikyti pagal Vw 59 straipsnio 2 dalį, nors prieš tai nebuvo priimta sprendimo grąžinti. Šio teismo manymu, norint taikyti sulaikymo priemonę pagal Vw 59 straipsnio 2 dalį sprendimas grąžinti nereikalingas. Todėl jų skundai buvo pripažinti nepagrįstais.

19. T byloje *rechtbank Den Haag* (Hagos apygardos teismas), be kita ko, nurodė, kad neaišku, ar trečiųjų šalių piliečių sulaikymas siekiant užtikrinti jų išvykimą į kitą valstybę narę gali būti grindžiamas Vw 59 straipsniu. Tai būtų įmanoma, tik jeigu Vw 59 straipsnio 2 dalyje vartojama sąvoka „grąžinimas“ turėtų kitokią reikšmę nei likusioje 59 straipsnio dalyje. Šis teismas nurodė, kad neatrodo, jog teisės aktų leidėjas būtų to siekęs, perkeldamas Direktyvos 2008/115 nuostatas į Vw 59 straipsnį, taigi Vw vartojama sąvoka „grąžinimas“ turi būti aiškinama siaurai pagal toje direktyvoje pateiktą šios sąvokos apibrėžtį. Be to, *Staatssecretaris* laiku nepateikė *rechtbank Den Haag* (Hagos apygardos teismas) visų dokumentų. Todėl užsieniečio T sulaikymas buvo laikomas neteisėtu nuo to momento, kai buvo nurodyta jį sulaikyti.

20. M ir A pateikė apeliacinius skundus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, tą patį padarė ir *Staatssecretaris* T byloje.

21. Nacionalinis teismas pažymi, kad aptariamai ginčai yra susiję tik su teise į dėl sulaikymo patirtos žalos atlyginimą, kurią galbūt turi M, A ir T, ir nurodo, kad šių ginčų sprendimas priklauso nuo to, ar pagal Direktyvą 2008/115 *Staatssecretaris* draudžiama pagal Vw 59 straipsnio 2 dalį sulaikyti trečiųjų šalių piliečius, kaip aptariama pagrindinėje byloje, siekiant užtikrinti jų perdavimą kitai valstybei narei, jeigu nėra priimta sprendimo grąžinti, kaip tai suprantama pagal Vw 62a straipsnio 3 dalį.

22. Šiomis aplinkybėmis *Raad van State* (Valstybės Taryba, Nyderlandai) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir 2019 m. rugsėjo 4 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2019 m. rugsėjo 11 d., pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar pagal <...> Direktyvą 2008/115 <...>, visų pirma jos 3, 4, 6 ir 15 straipsnius, draudžiama remiantis nacionalinės teisės nuostatomis sulaikyti užsieniečių, kuriam kitoje <...> valstybėje narėje suteikta tarptautinė apsauga, siekiant jį išsiųsti į šią kitą valstybę narę, kai pirmiausia iš jo buvo pareikalauta išvykti į šios valstybės narės teritoriją, tačiau sprendimas grąžinti galiausiai nebuvo priimtas?“

23. Rašytines pastabas pateikė M, T, Estijos, Nyderlandų ir Lenkijos vyriausybės bei Europos Komisija. Per 2020 m. liepos 9 d. posėdį buvo išklausyti M, T, Nyderlandų vyriausybė ir Komisija.

Vertinimas

24. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausimą užduoda iš esmės tam, kad išsiaiškintų, ar pagal Direktyvos 2008/115 3, 4, 6 ir 15 straipsnius valstybei narei draudžiama pagal nacionalinę teisę sulaikyti neteisėtai joje esantį trečiosios šalies pilietį, kuriam suteikta tarptautinė apsauga kitoje valstybėje narėje, kai tokio sulaikymo tikslas – perduoti atitinkamą trečiosios šalies pilietį tai kitai valstybei narei ir kai trečiosios šalies piliečiui buvo nurodyta nedelsiant išvykti į tos kitos valstybės narės teritoriją, tačiau nėra priimta sprendimo jį grąžinti, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2008/115.

25. Siekdamas pasiūlyti atsakymą į užduotą klausimą visų pirma išnagrinėsiu, ar Direktyva 2008/115 taikytina tokiais atvejais, kaip apibūdinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo. Padarysiu išvadą, kad ji taikytina. Paskui grįšiu prie valstybės narės bendrų įsipareigojimų pagal direktyvą klausimo, o vėliau aptarsiu valstybių narių konkrečius įsipareigojimus pagal direktyvą, susijusius su trečiųjų šalių piliečių sulaikymu.

Direktyvos 2008/115 taikymas

26. Pagal Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 1 dalį ji taikoma trečiųjų šalių piliečiams, neteisėtai esantiems valstybės narės teritorijoje.

27. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nustatė, kad kiekvienam iš trijų aptariamų trečiųjų šalių piliečių yra suteikta tarptautinė apsauga skirtingose kitose valstybėse narėse. Todėl kiekvienas iš jų turi teisę būti tarptautinę apsaugą suteikusioje valstybėje narėje.

28. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat nustatė, kad trys aptariamais trečiųjų šalių piliečiais Nyderlandų teritorijoje yra neteisėtai. Jų buvimas nėra įteisintas, taip pat netaikomos Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalyje nustatytos išimties.

29. Taigi trijų aptariamų trečiųjų šalių piliečių situacija patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį ir jiems iš esmės taikomi toje direktyvoje nustatyti bendri standartai ir tvarka.

Bendri įsipareigojimai pagal Direktyvą 2008/115

30. Kyla klausimų dėl įsipareigojimų, visų pirma dėl Nyderlandų Karalystės įsipareigojimų, pagal Direktyvą 2008/115, be kita ko, dėl to, ar ta valstybė narė privalėjo priimti sprendimą grąžinti, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalį.

Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalis, aiškinama pažodžiui ir atsižvelgiant į direktyvoje nustatytą sistemą

31. Pagal Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalį reikalaujama, kad neteisėtai valstybės narės teritorijoje esantys trečiosios šalies piliečiai, kurie turi kitos valstybės narės išduotą galiojantį leidimą joje gyventi ar kitą teisę joje būti suteikiantį leidimą, nedelsdami vyktų į tos kitos valstybės narės teritoriją. Kai atitinkamas trečiosios šalies pilietis nesilaiko šio reikalavimo arba kai trečiosios šalies piliečio neatidėliotinas išvykimas yra būtinas viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo sumetimais, taikoma Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalis.

32. Kiekvienam iš aptariamų trijų trečiųjų šalių piliečių suteikta tarptautinė apsauga skirtingose valstybėse narėse, todėl jie turi teisę būti atitinkamoje kitoje valstybėje narėje. Nyderlandų Karalystė nurodė jiems išvykti iš Nyderlandų į tas kitas valstybes nares, bet jie atitinkamiems nurodymams nepakluso.

33. Tokiu atveju pagal Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalį valstybė narė privalo priimti sprendimą grąžinti. Vis dėlto dėl teisinių kliūčių Nyderlandų Karalystė negalėjo priimti tokio sprendimo; toliau tai paaiškinsiu.

34. „Grąžinimas“ – tai trečiosios šalies piliečio grąžimo procesas į asmens kilmės šalį, tranzito šalį pagal Bendrijos ar dvišalius readmisijos susitarimus ar kitas nuostatas arba kitą trečiąją šalį, į kurią atitinkamas trečiosios šalies pilietis savanoriškai nusprendžia grįžti ir į kurią jis būtų priimtas⁴.

35. Kadangi nebuvo nei tranzito šalies, nei kitos trečiosios šalies, į kurią atitinkami asmenys būtų savanoriškai grįžę, vienintelis direktyvoje numatytas variantas buvo grąžinimas į kilmės šalį.

36. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nustatė, kad negalima priimti sprendimo grąžinti į kilmės šalį, nes jis pažeistų negrąžinimo principą. Iš tiesų, kaip nurodyta Direktyvos 2008/115 5 straipsnyje, valstybės narės, įgyvendindamos tą direktyvą, turi atsižvelgti į negrąžinimo principą, kuris taip pat garantuojamas Chartijos 18 straipsnyje ir 19 straipsnio 2 dalyje.

37. Taigi šiame etape galime padaryti išvadą, kad nors nagrinėjama byla patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, Nyderlandų Karalystė neprivalėjo priimti sprendimo grąžinti pagal tos direktyvos 6 straipsnio 1 dalį⁵.

38. Toks aiškinimas atitinka visų bylos šalių išdėstytas pastabas ir, ko gero, atspindi teisės doktrinoje vyraujančią poziciją⁶.

Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalies taikymas atsižvelgiant į jos tikslą

39. Vis dėlto Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 ir 2 dalys galėtų būti aiškinamos kitaip.

40. Atrodytų, kad tais atvejais, kai trečiosios šalies pilietis nesilaiko reikalavimo nedelsiant vykti į kitos valstybės narės teritoriją, visas Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2 dalies veiksmingumas būtų geriausiai užtikrintas priėmus *sprendimą grąžinti į kitą valstybę narę*. Taip būtų sustiprinta direktyvos 6 straipsnio 2 dalyje numatyta procedūra. Be to, tai reikštų direktyvos 3 straipsnio 3 dalyje pateiktos sąvokos „grąžinimas“ laisvesnį aiškinimą tam tikrais konkrečiais atvejais.

41. Tokia tvarka turėtų didelį pranašumą dėl to, kad būtų aiški ir lengvai taikoma praktiškai. Būtų priimtas sprendimas grąžinti pagal Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalį, t. y. visos su šia procedūra susijusios direktyvos nuostatos, įskaitant visų pirma nuostatą dėl sulaikymo (15 straipsnis), galėtų būti taikomos be jokių kliūčių.

42. Man atrodo, kad neprivalomame, bet vis dėlto informatyviame Komisijos „Grąžinimo vadove“ laikomasi šio požiūrio – jame nurodyta, kad „jei trečiosios šalies pilietis nesutinka pagal 6 straipsnio 2 punktą [dalį] savanoriškai grįžti į valstybę narę, kurios leidimą jis turi, taikoma 6 straipsnio 1 dalis ir priimamas sprendimas grąžinti, numatant tiesioginį grąžinimą į trečiąją šalį. *Priverstinai perduoti asmens atgal į kitą valstybę narę negalima, išskyrus atvejus <...> tam tikromis aplinkybėmis, kai grąžinti ar išsiųsti į trečiąją šalį neįmanoma ir leidimą išdavusi valstybė narė sutinka priimti asmenį atgal*“⁷.

4 Žr. Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 3 punktą.

5 Žinoma, jeigu ir kai nebelieka negrąžinimo sąlygų, vėl atsiranda pareiga priimti sprendimą grąžinti pagal Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 1 dalį.

6 Žr., pavyzdžiui, Lutz, F., „Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals“, in Hailbronner, K., ir Thym, D. (red.), *ES immigration and asylum law – a commentary*, 2nd edition, 2016, C. H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden, 6 straipsnis, 13 punktas, p. 689.

7 Žr. 2017 m. lapkričio 16 d. Komisijos rekomendaciją (ES) 2017/2338 dėl bendro „Grąžinimo vadovo“ valstybių narių kompetentingoms institucijoms, vykdančioms su grąžinimu susijusias užduotis (OL L 339, 2017, p. 83, 5.4 punktas). Išskirta mano.

43. Atsižvelgiant į ką tik pacituotą nuostatą neaiškūs du dalykai. Pirma, neaišku, ar tokia tvarka valstybei narei yra privaloma. Antra, Komisija nepatikslina, ar ši tvarka būtų taikoma remiantis Direktyvos 2008/115 6 straipsniu (tai prieštarautų direktyvos 3 straipsnio 3 punkto tekstui), ar ji būtų reglamentuota nacionalinėje teisėje.

44. Atsižvelgdamas į tai ir siekdamas apsidrausti pridurčiau štai ką. Kad ir kaip patraukliai atrodytų toks požiūris, manau, kad jį sunku suderinti su 3 straipsnio 3 punkto aiškiu tekstu, t. y. kad grąžinimas reiškia grąžinimą į trečiąją šalį⁸. Be to, man kyla didelių abejonių dėl to, ar „grąžinimo tarp valstybių narių tvarkos“ nustatymas atspindi teisės aktų leidėjo ketinimą. Dar daugiau, vėliau kiltų klausimas, ar toks aiškinimas būtų taikomas tik tokiais atvejais, kaip aptariamasis pagrindinėje byloje, kai valstybė narė negali priimti sprendimo grąžinti į trečiąją šalį dėl negrąžinimo principo, ar jis turėtų būti taikomas ir visais direktyvos 6 straipsnio 2 dalyje nurodytais atvejais, t. y. kai trečiosios šalies pilietis turi kitos valstybės narės išduotą galiojantį leidimą joje gyventi ar kitą teisę joje būti suteikiantį leidimą⁹.

45. Būtent dėl šios priežasties Teisingumo Teismui nesilyčiau vadovautis ką tik nurodytu aiškinimu ir verčiau nenukrypčiau nuo Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 3 punkto ir 6 straipsnio 1 bei 2 dalių teksto ir dar kartą patvirtinčiau šios išvados 31–38 punktuose išdėstytą savo pasiūlymą.

Konkretūs įsipareigojimai pagal Direktyvą 2008/115: sulaikymas siekiant perduoti trečiosios šalies pilietį kitai valstybei narei?

46. Kyla klausimas, ar pagal Direktyvos 2008/115 nuostatas Nyderlandų Karalystei draudžiama sulaikyti atitinkamus trečiųjų šalių piliečius siekiant juos perduoti valstybei narei, kurioje jiems suteikta tarptautinė apsauga.

Sulaikymo galimybė

47. Direktyvos 2008/115 nuostata, skirta sulaikymo klausimui, yra 15 straipsnis. Šioje nuostatoje išsamiai nurodytos sąlygos, kurioms esant valstybės narės gali taikyti šią priemonę trečiosios šalies piliečiui, kuriam taikoma grąžinimo tvarka, *kad parengtų grąžinimą* ir (arba) įvykdytų išsiuntimo procesą.

48. Vis dėlto, kadangi nevykdoma grąžinimo procedūra, ši nuostata netaikoma nagrinėjamai bylai. Kaip jau minėta, viskas, ką Nyderlandų Karalystė siekė padaryti, tai perduoti trečiųjų šalių piliečius valstybei narei, o ne juos grąžinti į jų kilmės šalį, nepriklausančią ES.

⁸ Kilmė, tranzito arba kitą tinkamą trečiąją šalį, kaip nurodyta minėtoje nuostatoje.

⁹ Jeigu „grąžinimo tarp valstybių narių tvarka“ būtų taikoma ir pastaruoju atveju, tai iš esmės reikštų, kad valstybė narė (valstybė narė A), kuri savanoriškai suteikia leidimus joje gyventi arba teisę joje būti suteikiančius leidimus, faktiškai nustatytų, ar tuo atveju, kai atitinkamas asmuo išvyko į kitą valstybę narę (valstybę narę B), po to valstybė narė B gali inicijuoti „grąžinimo“ į valstybę narę A arba į kilmės šalį procedūrą. Dėl to galėtų būti nevienodai taikoma direktyva ir galėtų būti pakeista sistema, kurią siekiama nustatyti direktyva, t. y. trečiosios šalies piliečio grąžinimo į jo kilmės valstybę sistema.

49. Vis dėlto Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pritariama trečiosios šalies piliečio sulaikymui dėl neteisėto buvimo dviem atvejais, kurie nepatenka į Direktyvos 2008/115 15 straipsnio taikymo sritį¹⁰, būtent kai pritaikius Direktyvoje 2008/115 numatytą grąžinimo tvarką pilietis (ir toliau) be pateisinamos priežasties negrįžti neteisėtai gyvena toje teritorijoje (toliau – Sprendime *Achughbabian* aptartas atvejis)¹¹ ir kai pritaikius grąžinimo tvarką atitinkamas asmuo vėl atvyksta į tos valstybės narės teritoriją ir taip pažeidžia draudimą atvykti (toliau – Sprendime *Celaj* aptartas atvejis)^{12,13}.

50. Nė viena iš ankstesniame punkte nurodytų situacijų netaikoma šiuo atveju. Abiem sprendimuose *Achughbabian* ir *Celaj* aptartais atvejais atitinkama valstybė narė buvo taikiusi grąžinimo tvarką, nors Sprendime *Achughbabian* aptartu atveju – nesėkmingai. Šioje byloje nagrinėjamu atveju Nyderlandų Karalystė (visiškai teisingai) taikė ne grąžinimo, o perdavimo kitai valstybei narei tvarką.

51. Man būtų sunku pripažinti, kad tokiu atveju, kuris apskritai patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, tik šiomis aplinkybėmis netaikomos visos jos nuostatos, valstybei narei iš esmės nebūtų galima sulaikyti trečiosios šalies piliečio, žinoma, laikantis tam tikrų sąlygų.¹⁴

52. Manau, kad pagal Direktyvą 2008/115 nėra kategoriškai ir iš esmės draudžiama sulaikyti aptariamus trečiųjų šalių piliečius.

Sulaikymo sąlygos

53. Kalbant apie sulaikymo sąlygas, kadangi, kaip jau nustatyta šioje išvadoje, nagrinėjama byla patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį (pagal tos direktyvos 2 straipsnį), bet kokia sulaikymo priemonė, kurią gali norėti taikyti valstybė narė, turi atitikti direktyvos *tikslą* ir joje įtvirtintus *principus*¹⁵.

54. Iš Direktyvos 2008/115 1 straipsnio ir jos 2 bei 24 konstatuojamųjų dalių, matyti, kad toje direktyvoje įtvirtintos priemonės turi būti įgyvendinamos visiškai užtikrinant atitinkamų trečiųjų šalių piliečių žmogaus teises ir orumą ir kad ta direktyva užtikrinamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, kurie visų pirma pripažinti Chartijoje.

55. Anksčiau esu nurodęs, kad šia direktyva siekiama užtikrinti pusiausvyrą tarp valstybių narių teisių ir interesų, susijusių su užsieniečių atvykimo, gyvenimo šalyje ir išsiuntimo priežiūra ir individualiomis atitinkamų asmenų teisėmis¹⁶. Dėl pastarųjų Direktyva 2008/115 siekiama laikytis Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos teisės į laisvę srityje ir 2005 m. gegužės 4 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto nustatytų „Dvidešimties gairių dėl priverstinio grąžinimo“¹⁷, į kurias daroma nuoroda Direktyvos 2008/115 3 konstatuojamojoje dalyje¹⁸.

10 Abi aptariamoms bylos susijusios su laisvės atėmimo baudmės paskyrimu pagal baudžiamąją teisę, bet tai šiuo atveju nesvarbu.

11 Žr. 2011 m. gruodžio 6 d. Sprendimą *Achughbabian* (C-329/11, EU:C:2011:807, 50 punktas ir rezoliucinės dalies pirmą įtrauką).

12 Žr. 2015 m. spalio 1 d. Sprendimą *Celaj* (C-290/14, EU:C:2015:640, 33 punktas ir rezoliucinė dalis).

13 Tokį požiūrį Teisingumo Teismas motyvuoja tuo, kad Direktyva 2008/115 susijusi tik su trečiųjų šalių piliečių, neteisėtai esančių valstybės narės teritorijoje, grąžinimu ir ja nesiikiama suderinti visų nacionalinių norminių aktų, susijusių su užsieniečių buvimu; žr. 2011 m. gruodžio 6 d. Sprendimą *Achughbabian* (C-329/11, EU:C:2011:807, 28 punktas). Be to, pagal Direktyvą 2008/115 nedraudžiama sulaikyti trečiosios šalies piliečio siekiant išsiaiškinti, ar jis teisėtai yra valstybės teritorijoje (C-329/11, EU:C:2011:807, 29 punktas).

14 Tiek valstybės narės, tiek trečiosios šalies piliečio požiūriu perdavimas kitai valstybei narei, kurioje trečiosios šalies piliečiui net yra suteikta tarptautinė apsauga, yra mažiau dramatiškas nei grąžinimo į trečiąją šalį procedūra.

15 Beje, taip būtų ir Sprendime *Achughbabian* aptartu atveju. Tame sprendime Teisingumo Teismas taip pat nurodė, kad numatytas sulaikymas turi būti įvykdytas „nepažeidžiant direktyvoje įtvirtintų principų ir jos tikslo“, žr. 2011 m. gruodžio 6 d. Sprendimą *Achughbabian* (C-329/11, EU:C:2011:807, 46 punktas).

16 Žr. mano nuomonę byloje *Direktor na Direktsia „Migratsia“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 45 punktas).

17 Žr. Ministrų Komiteto dokumentą CM(2005) 40 final.

18 Žr. mano nuomonę byloje *Direktor na Direktsia „Migratsia“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 45 punktas).

56. Be to, anksčiau esu nurodęs, kad nacionalinė nuostata, kuri patenka į Direktyvos 2008/115 taikymo sritį, yra susijusi su ES teisės įgyvendinimu, kaip jis suprantamas pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį, ir ji privalo atitikti bendruosius Sąjungos principus, įskaitant Chartijoje įtvirtintas pagrindines teises¹⁹.

57. Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad bet koks šios Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės, be to, jam taikomas proporcingumo principas. Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje nustatyta: kai Chartijoje įtvirtintos teisės atitinka 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) garantuojamas teises, tų teisių esmė ir taikymo sritis yra tokia, kaip nustatyta EŽTK; kartu nurodoma, kad ES teisėje gali būti numatyta didesnė apsauga. Todėl aiškinant Chartijos 6 straipsnį būtina atsižvelgti į EŽTK 5 straipsnį, kaip nustatantį minimalią apsaugą²⁰.

58. Kaip nurodo Europos Žmogaus Teisių Teismas, bet koks laisvės atėmimas turi būti teisėtas ne tik atsižvelgiant į tai, kad jis turi turėti teisinį pagrindą nacionalinėje teisėje, bet ir ta prasme, kad teisėtumas turi būti susijęs su įstatymo kokybe ir reiškia, kad nacionalinis įstatymas, kuriuo leidžiama apriboti laisvę, turi būti lengvai prieinamas, tikslus ir numatomas, kad būtų išvengta bet kokio savivalės pavojaus²¹.

59. Atsižvelgdamas į šias išvadas, galiu pateikti tokias pastabas.

60. Valstybė narė, siekianti perduoti neteisėtai joje esantį trečiosios šalies pilietį kitai valstybei narei, kurioje jis jau būtų teisėtai, neabejotinai padeda siekti ne tik Direktyvos 2008/115 tikslų, bet ir apskritai Sąjungos prieglobsčio bei imigracijos politikos tikslų.

61. Toliau reikėtų nagrinėti klausimą, ar aptariama valstybė narė gerbia atitinkamo trečiosios šalies piliečio pagrindines teises. Kadangi Direktyvos 2008/115 15 straipsniu (nors, kaip jau nurodyta šioje išvadoje, jis netaikomas šiai bylai) siekiama laikytis Strasbūro teismo praktikos dėl EŽTK 5 straipsnio, kuris funkcinio požiūriu atitinka Chartijos 6 straipsnį²², ir į ją atsižvelgti, šioje nuostatoje padarytomis išvadomis galime remtis kaip įkvėpimo šaltiniu tiek, kiek Direktyvos 2008/115 15 straipsniu saugomos siekiamo sulaikyti asmens pagrindinės teisės ir interesai²³.

62. Sulaikymą galima taikyti tik dėl perdavimo kitai valstybei narei procedūros. Jis turi būti taikomas tik kaip kraštutinė priemonė, t. y. jis gali būti taikomas, jeigu kyla pavojus, kad atitinkamas trečiosios šalies pilietis pasislėps, arba jeigu jis vengia perdavimo procedūros arba trukdo ją vykdyti. Be to, sulaikymas turi trukti kuo trumpiau ir būti taikomas tik tol, kol tinkamai vykdomas pasiruošimas išsiuntimui.

63. Tai reiškia, kad sulaikymo priemonė gali būti skirta tik atsižvelgiant į konkrečios bylos aplinkybes ir atitinkamo asmens individualų elgesį.

64. Be to, įsakymą dėl jo turi raštu priimti administracinės arba teisminės institucijos; jos turi pateikti faktines ir teises priežastis, ir turi būti numatyta teisminė peržiūra. Sulaikymas turi būti reguliariai peržiūrimas, o pratęstų sulaikymo laikotarpių atveju teisminė institucija turi prižiūrėti, kaip atliekamos peržiūros.

19 Žr. mano išvadą byloje *JZ* (Laisvės atėmimo bausmė draudimo atvykti atveju) (C-806/18, EU:C:2020:307, 45 punktas).

20 Taip pat žr. mano išvadą byloje *JZ* (Laisvės atėmimo bausmė draudimo atvykti atveju) (C-806/18, EU:C:2020:307, 46 punktas).

21 Šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 21 d. EŽTT sprendimą *Del Rio Prada prieš Ispaniją* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125 punktas).

22 Šiuo klausimu žr. 2011 m. balandžio 28 d. Sprendimą *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 43 punktas). Taip pat žr. mano nuomonę byloje *Direktor na Direksia „Migratsia“ pri Ministerstvo na vatreshnite raboti* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 2 punktas, įskaitant 3 išnašą).

23 Pažymėtina, kad tai jokia būdu nereiškia Direktyvos 2008/115 15 straipsnio taikymo pagal analogiją. Greičiau šioje byloje galima remtis Sąjungos teisės aktų leidėjo atliktu valstybės interesų (susijusių su grąžinimu (išsiuntimu)) ir trečiosios šalies piliečio pagrindinių teisių suderinimu.

65. Išnagrinėti aptariamų nacionalinės teisės nuostatų suderinamumo su pagrindinėmis teisėmis klausimą turi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, remdamasis Chartija, siejama su EŽTK, įskaitant pirmiau nurodytą jurisprudenciją.

66. Jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas padarytų išvadą, kad šie principai nebuvo pažeisti, sulaikymas buvo teisėtas tiek, kiek jis nebuvo draudžiamas pagal Direktyvą 2008/115.

Išvada

67. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Raad van State* (Valstybės Taryba, Nyderlandai) pateiktą klausimą:

Pagal 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse 3, 4, 6 ir 15 straipsnius valstybei narei nedraudžiama pagal nacionalinės teisės nuostatas sulaikyti neteisėtai toje valstybėje narėje esančio trečiosios šalies piliečio, kuriam kitoje valstybėje narėje suteikta tarptautinė apsauga, kai tokio sulaikymo tikslas yra perkelti tokį trečiosios šalies pilietį į šią kitą valstybę narę ir kai iš tokio trečiosios šalies piliečio buvo pareikalauta nedelsiant išvykti į tos kito valstybės narės teritoriją, tačiau nebuvo priimta sprendimo jį grąžinti, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2008/115, jeigu laikomasi Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 6 ir 52 straipsnių – tai turi patikrinti nacionalinis teismas.