



# Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO  
JEAN RICHARD DE LA TOUR IŠVADA,  
pateikta 2021 m. lapkričio 25 d.<sup>1</sup>

**Byla C-519/20**

**K,**

**dalyvaujant**

**Landkreis Gifhorn**

(*Amtsgericht Hannover* (Hanoverio apylinkės teismas, Vokietija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Direktyva 2008/115/EB – Bendri neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartai ir tvarka – Sulaikymas siekiant išsiųsti – 16 straipsnio 1 dalis – Sąvoka „specialus sulaikymo centras“ – 18 straipsnio 1 dalis – Sąvoka „nepaprastoji padėtis“ – Nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos dėl nepaprastosios padėties sulaikymas gali būti vykdomas įkalinimo įstaigoje – Už sulaikymą atsakingos teisminės institucijos vertinimo apimtis“

## I. Įžanga

1. Šioje byloje Teisingumo Teismo prašoma patikslinti keletą Direktyvoje 2008/115/EB<sup>2</sup> nustatytų taisyklių, susijusių su išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymu, atsižvelgiant į 2014 m. liepos 17 d. sprendimus *Bero ir Bouzalmate*<sup>3</sup> ir *Pham*<sup>4</sup>, taip pat į 2020 m. liepos 2 d. Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main*<sup>5</sup>.

2. Ši byla susijusi su konkrečiu atveju, kai Vokietijos Federacinė Respublika remiasi nepaprastąja padėtimi, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalį, tam, kad nukryptų nuo taisyklės, pagal kurią šie trečiųjų šalių piliečiai, siekiant išsiųsti juos iš šalies, apgyvendinami specialiuose sulaikymo centruose. Būtent tokių teisės aktų pagrindu Pakistano pilietis K buvo sulaikytas apgyvendinant jį Hanoverio (Vokietija) įkalinimo įstaigos Langenhageno skyriuje 2020 m. rugsėjo mėn.

<sup>1</sup> Originalo kalba: prancūzų.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> C-473/13 ir C-514/13, EU:C:2014:2095; toliau – Sprendimas *Bero ir Bouzalmate*.

<sup>4</sup> C-474/13, EU:C:2014:2096; toliau – Sprendimas *Pham*.

<sup>5</sup> C-18/19, EU:C:2020:511; toliau – Sprendimas *Stadt Frankfurt am Main*.

3. Dabar *Amtsgericht Hannover* (Hanoverio apylinkės teismas, Vokietija) turi įvertinti šios priemonės teisėtumą atsižvelgdamas į Direktyvos 2008/115 16 ir 18 straipsniuose įvirtintas nuostatas. Šiuo tikslu jis Teisingumo Teismui pateikia kelis prejudicinius klausimus.

4. Pirmiausia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo patikslinti sąlygas, kuriomis valstybė narė gali remtis nepaprastą padėtimi, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalį, tam, kad leistų sulaikyti išsiuntimo laukiančius trečiųjų šalių piliečius įkalinimo įstaigose. Be to, šis teismas prašo Teisingumo Teismo apibrėžti įgaliojimus, kuriuos šiomis aplinkybėmis turi už sulaikymą atsakinga teisminė institucija. Galiausiai minėtas teismas siekia išsiaiškinti, ar Langenhageno skyrius, kuriame buvo apgyvendintas K, gali būti laikomas „specialiu sulaikymo centru“, kaip tai suprantama pagal minėtos direktyvos 16 straipsnio 1 dalį. Šis klausimas leis Teisingumo Teismui nustatyti kriterijus, kuriais remiantis specialus sulaikymo centras gali būti atskirtas nuo įkalinimo įstaigos, visų pirma atsižvelgiant į įstaigos valdymą, sulaikymo tvarką ir šio sulaikymo materialines sąlygas.

5. Šioje išvadoje iš pradžių nurodysiu priežastis, dėl kurių manau, jog nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos trejų metų laikotarpiu leidžiamas išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymas įkalinimo įstaigose, neatitinka Sąjungos teisės aktų leidėjo Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalyje nustatytų nepaprastosios padėties sąlygų.

6. Antra, paaiškinsiu, kad dėl išskirtinių priemonių pagal šį straipsnį patvirtinimo iš teisminės institucijos, atsakingos už sulaikymą, negali būti atimta galimybė kiekvienu individualiu atveju patikrinti, ar vis dar yra aplinkybių, kuriomis buvo pateisintas nepaprastosios padėties pripažinimas.

7. Trečia, nurodysiu priežastis, dėl kurių manau, kad, atsižvelgiant į informaciją, kurią pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas ir Vokietijos vyriausybė, neatrodo, jog Hanoverio įkalinimo įstaigos Langenhageno skyrius K sulaikymo dieną galėjo būti laikomas „specialiu sulaikymo centru“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį.

## II. Teisinis pagrindas

### A. Direktyva 2008/115

8. Direktyvos 2008/115 13, 16, 17 ir 24 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„(13) Priverstinių priemonių taikymas turėtų priklausyti nuo proporcingumo ir veiksmingumo principų, atsižvelgiant į priemonės, kurių imamasi, ir siekiamus tikslus. <...> Valstybėms narėms turėtų būti suteikiama galimybė pasinaudoti įvairiomis galimybėmis kontroliuoti priverstinį grąžinimą.

<...>

(16) 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 grąžinimui arba išsiuntimo procesui, ir jei švelnesnių priverstinių priemonių nepakaktų.

(17) Su sulaikytais trečiųjų šalių piliečiais turėtų būti elgiamasi humaniškai ir gerbiant jų orumą, pagrindines jų teises ir laikantis tarptautinės bei nacionalinės teisės. Nepažeidžiant teisėsaugos institucijų vykdomo pirminio sulaikymo, kuris reglamentuojamas nacionalinės teisės aktais, sulaikymas paprastai turėtų būti vykdomas specialiuose sulaikymo centruose.

<...>

(24) Ši direktyva gerbia pagrindines teises ir laikosi principų, kurie visų pirma pripažinti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje.“

9. Direktyvos 2008/115 1 straipsnyje numatyta:

„Šia direktyva nustatomi bendri standartai ir tvarka, taikomi 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.“

10. Direktyvos 2008/115 16 straipsnio „Sulaikymo sąlygos“ 1 dalyje nustatyta:

„Sulaikymas paprastai vykdomas specialiuose sulaikymo centruose. Jeigu valstybė narė neturi galimybių apgyvendinti tokius asmenis specialiaame sulaikymo centre ir turi naudotis įkalinimo įstaigų patalpomis, sulaikyti trečiosios šalies piliečiai atskiriami nuo kalinių.“

11. Šio direktyvos 17 straipsnio 2 dalyje numatyta:

„Sulaikytos šeimos, laukiančios išsiuntimo, apgyvendinamos atskirai, užtikrinant atitinkamą privatumą.“

12. Minėtos direktyvos 18 straipsnyje „Nepaprastosios padėties“ numatyta:

„1. Tais atvejais, kai dėl išskirtinai didelio trečiosios šalies piliečių, kurie turi būti grąžinti, skaičiaus atsiranda nenumatyta didelė našta valstybės narės sulaikymo centrams arba jos administracinių ar teisminių institucijų darbuotojams, tokia valstybė narė, kol tęsiasi išskirtinė padėtis, gali nuspręsti, kad <...> būtų imamas skubių priemonių dėl sulaikymo sąlygų, nukrypstančių nuo 16 straipsnio 1 dalyje ir 17 straipsnio 2 dalyje nustatytų sąlygų.

2. Jei atitinkama valstybė narė imasi tokių išskirtinių priemonių, ji apie tai informuoja [Europos] Komisiją. Ji taip pat informuoja Komisiją, kai tik nebelieka prižasčių taikyti šias išskirtines priemones.

3. Šio straipsnio nuostatos nesuteikia galimybės valstybėms narėms nukrypti nuo jų bendros pareigos imtis visų būtinų bendro ar specialaus pobūdžio priemonių, kad būtų užtikrintas pagal šią direktyvą numatytas jų pareigų vykdymas.“

13. Savo pasiūlyme dėl Direktyvos 2008/115 naujos redakcijos<sup>6</sup> Komisija nesiūlo jokių taisyklių, nurodytų šios direktyvos 16 ir 18 straipsniuose, pakeitimų.

<sup>6</sup> Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl bendrų neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (nauja redakcija) (COM(2018) 634 *final*).

## B. Vokietijos teisė

14. Pagal *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucija) 83 ir 84 straipsnius būtent *Bundesländer* (federalinės žemės) turi užtikrinti sulaikymo, siekiant išsiųsti neteisėtai šalyje esančius trečiųjų šalių piliečius, vykdymą.

15. Nuo 2017 m. liepos 29 d. iki 2019 m. rugpjūčio 20 d. galiojusios redakcijos 2004 m. liepos 30 d. *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* (Įstatymas dėl užsieniečių gyvenimo, darbo ir integracijos federalinėje teritorijoje)<sup>7</sup> 62a straipsnio 1 dalis, kuria į Vokietijos teisės sistemą perkeliama Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalis, buvo suformuluota taip:

„Sulaikymas siekiant išsiųsti iš šalies paprastai vykdomas specialiuose sulaikymo centruose. Jei federalinėje teritorijoje nėra jokio specialaus sulaikymo centro arba jei užsienietis kelia didelį pavojų trečiųjų asmenų sveikatai ir gyvybei arba svarbiems vidaus saugumo teisiniams gėriams, sulaikymas gali būti vykdomas kitose įkalinimo įstaigose; tokiu atveju išsiuntimo tikslais sulaikyti asmenys apgyvendinami atskirai nuo kalinių.“

16. Ši nuostata buvo iš dalies pakeista įsigaliojus 2019 m. rugpjūčio 15 d. *Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht* (Antrasis įstatymas, kuriuo siekiama pagerinti pareigos išvykti iš šalies įgyvendinimą)<sup>8</sup>.

17. Šio įstatymo 1 straipsnio 22 punkte nustatyta:

„[*AufenthG*] 62a straipsnio 1 dalis pakeičiama taip:

„(1) Išsiuntimo tikslais sulaikyti asmenys apgyvendinami atskirai nuo kalinių. Kai yra sulaikyti keli šeimos nariai, jie apgyvendinami atskirai nuo kitų išsiuntimo tikslais sulaikytų asmenų. Jiems turi būti užtikrintas tinkamas privatumas.“

18. Minėto įstatymo projekto aiškinamajame memorandumė, kiek tai susiję su 1 straipsnio 22 punktu, patikslinta<sup>9</sup>:

„Pakeitus 62a straipsnio 1 dalį laikinai nereikalaujama, taikant Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį, kad išsiuntimo tikslais sulaikyti asmenys būtų apgyvendinti specialiuose sulaikymo centruose. Sulaikymas išsiuntimo tikslais laikinai gali būti vykdomas visuose sulaikymo centruose ir, neviršijant 500 vietų ribos, įkalinimo įstaigose. Išlieka reikalavimas atskirti išsiuntimo tikslais sulaikytus asmenis ir kalinius. Taip pat toliau taikoma dabartinė taisyklė dėl kelių tos pačios šeimos narių apgyvendinimo, įtvirtinta 62a straipsnio 1 dalies trečiame ir ketvirtame sakiniuose, ir Direktyvos 2008/115 16 ir 17 straipsnių reikalavimai. Be to, vis dar būtina vertinti ir spręsti klausimą, ar apgyvendinimas įkalinimo įstaigoje yra priimtinas ir teisėtas konkrečiu atveju, pavyzdžiui, kai kalbama apie pažeidžiamai grupei priklausančius asmenis. Numatyta, jog [federalinių žemių] teisminės institucijos suteikia iki 500 vietų išsiuntimo tikslais sulaikytiems asmenims tam, kad, atsižvelgiant į numatytą išsiuntimui skirtų sulaikymo vietų skaičiaus padidėjimą [federalinių žemių] sulaikymo centruose, iš viso apie 1 000 vietų būtų galima skirti sulaikymui siekiant išsiųsti iš šalies <...>. Nepaprastosios padėties atvejais pagal

<sup>7</sup> *BGBL*. 2004 I, p. 1950, toliau – *AufenthG*.

<sup>8</sup> *BGBL*. 2019 I, p. 1294.

<sup>9</sup> Žr. *Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10047*, prieinamą šiuo interneto adresu: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/100/1910047.pdf> (p. 44 ir 45).

Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį suteikiama galimybė nukrypti nuo pareigos atskirti nuo kalinių pagal 16 straipsnio 1 dalį, taip pat nuo reikalavimo atskirai apgyvendinti šeimas, įtvirtinto 17 straipsnio 2 dalyje. Šiuo metu pareiga atskirti nuo kalinių į Vokietijos teisę perkelta 62a straipsnio 1 dalies pirmu ir antru sakiniais. Reikalavimas dėl šeimos apgyvendinimo įtvirtintas 62a straipsnio 1 dalies trečiame ir ketvirtame sakiniuose. Sąlyga, kuri turi būti tenkinta siekiant pasinaudoti 18 straipsnio 1 dalyje numatyta galimybe nukrypti, – tai atvejis, kai išskirtinai didelis grąžintinių trečiųjų šalių piliečių skaičius sudaro naštą, viršijančią sulaikymo centrų arba administracijos ir teismų personalo pajėgumus. Vokietijos Federacinės Respublikos atveju ši sąlyga yra įvykdyta. Vokietijos turimi pajėgumai (2019 m. kovo 27 d.) – apie 487 vietų, skirtų sulaikyti išsiuntimo tikslais, visoje federalinėje teritorijoje. Kadangi asmenų, kuriems taikomas vykdytinas įpareigojimas išvykti iš šalies teritorijos, skaičius neatitinka išsiųsti skirtų sulaikymo vietų skaičiaus, akivaizdu, kad egzistuoja per didelė našta esamiems pajėgumams. Ši pajėgumus viršijanti našta faktiškai yra svarbi kliūtis, kuri trukdo įgyvendinti vykdytiną įpareigojimą išvykti iš šalies teritorijos. Esamos vietos, skirtos sulaikyti išsiuntimo tikslais, kiek įmanoma naudojamos federaliniu lygiu, vykstant koordinavimui tarp [federalinių žemių]. Taip pat tęsiamas vietų, skirtų sulaikyti išsiuntimo tikslais, valdymo gerinimas, kurį vykdo 2017 m. įsteigtas *Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr* [(Bendrasis gražinimo rėmimo centras, Vokietija, toliau – ZUR)]. Visoje federalinėje teritorijoje vietų, užimtų padedant ZUR, skaičius sudaro apie dešimt procentų. Tai reiškia, kad faktiškai daug sulaikymo prašymų negali būti pateikta, nors tenkinamos atitinkamos sąlygos. Be to, nebuvo galima numatyti, kad pajėgumai bus viršyti tokiu mastu. Kadangi naujai atvykstančių [tarptautinės] apsaugos prašytojų skaičius iki 2015 m. nuolat mažėjo, [federalinės žemės] per kelerius metus pakoregavo pajėgumus, susijusius su vietomis, skirtomis sulaikyti išsiuntimo tikslais, atsižvelgdamos į tuo metu buvusius mažesnius poreikius, ir sumažino šių vietų skaičių. Dėl 2015 m. pasikeitusios padėties ir staiga labai išaugusio [tarptautinės] apsaugos prašytojų skaičius pagrindinė federalinės valstybės ir [federalinių žemių] pareiga buvo sukurti pajėgumus, leidžiančius pasirūpinti asmenų poreikiais. Tai viena iš pareigų, kylančių iš [Sąjungos] teisės, be kita ko, iš 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (OL L 180, 2013, p. 96), ir iš 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9), taip pat, be šių aktų, iš Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos<sup>10</sup>. Esant tokiai situacijai, pareiga pasirūpinti naujai atvykusiais asmenimis buvo svarbesnė nei sulaikymo pajėgumų didinimas tam, kad vėliau (jau pasibaigus prieglobsčio prašymo ir apskundimo procedūrai) būtų įvykdyti Direktyvos 2008/115 reikalavimai. Iš tiesų [šios direktyvos] 18 straipsnyje numatytos nukrypti leidžiančios nuostatos dalykas ir tikslas yra būtent tai, kad, esant tokiai situacijai, valdžios institucijoms būtų leista visų pirma pasirūpinti naujai atvykusiais asmenimis, išvengiant nuspėjamo išipareigojimų pažeidimo ateityje. Direktyvoje 2008/115 neapsiribojama reikalavimų dėl sulaikymo sąlygų nustatymu ir jos 8 straipsnio 1 dalyje valstybės narės taip pat įpareigojamos imtis visų būtinų priemonių, kad įvykdytų sprendimą dėl gražinimo. Direktyvos 2008/115 18 straipsniu siekiama būtent išspręsti galimą tikslų konfliktą esant išskirtinei nenumatytai situacijai, kuri susiklostė 2015 m. ir paskesniais metais; taigi dabar reikia jį taikyti. Pasibaigus išskirtinei situacijai, [federalinės žemės] nedelsdamos pradėjo plėtoti sulaikymo pajėgumus ir jau pasiekė, kad sulaikymo vietų skaičius būtų padidintas iki 487 vietų visoje federalinėje teritorijoje (2019 m. kovo 27 d.). Atsižvelgiant į laiką, kurio paprastai reikia statybos projektams įgyvendinti ir įkurti sulaikymo siekiant išsiųsti iš šalies centrus, atitinkamų sulaikymo vietų skaičius vis dar neatitinka dabartinių poreikių. Atsižvelgiant į priemones, kurių imtasi, reikia

<sup>10</sup> Pasirašyta Romoje 1950 m. lapkričio 4 d., toliau – EŽTK.

tikėtis, kad sulaikyti išsiuntimo tikslais skirtų vietų skaičius, atitinkantis poreikius, bus pasiektas 2022 m. birželio 30 d. Iki šios datos išlieka išskirtinė padėtis, todėl iki šios datos reikia panaikinti dabartinę 62a straipsnio 1 dalies redakciją. Paskui šiuo metu taikomi teisės aktai įsigalios iš naujo.“

19. Antrojo įstatymo, kuriuo siekiama pagerinti pareigos išvykti iš šalies įgyvendinimą, 6 straipsnyje „Kitas *Aufenth[G]* pakeitimas, įsigaliosiantis 2022 m. liepos 1 d.“ nustatyta:

„2008 m. vasario 25 d. paskelbto *AufenthG* (*BGBL.* 2008 I, p. 162) su paskutiniais pakeitimais, padarytais šio įstatymo 1 straipsniu, 62a straipsnio 1 dalis pakeičiama šiuo tekstu:

„Sulaikymas siekiant išsiųsti iš šalies paprastai vykdomas specialiuose sulaikymo centruose. Jei federalinėje teritorijoje nėra jokio specialaus sulaikymo centro arba jei užsienietis kelia didelį pavojų trečiųjų asmenų sveikatai ir gyvybei arba svarbiems vidaus saugumo teisiniams gėriams, sulaikymas gali būti vykdomas kitose įkalinimo įstaigose; tokiu atveju išsiuntimo tikslais sulaikyti asmenys apgyvendinami atskirai nuo kalinių. Kai yra sulaikyti keli vienos šeimos nariai, jie apgyvendinami atskirai nuo kitų išsiuntimo tikslais sulaikytų asmenų. Jiems turi būti užtikrintas tinkamas privatumas.“

### III. Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

20. Ieškovas K yra Pakistano pilietis, kuris 2020 m. rugpjūčio 11 d. buvo sulaikytas Hanoverio įkalinimo įstaigos Langenhageno skyriuje, siekiant išsiųsti jį iš šalies. 2020 m. rugsėjo 25 d. nutartimi ši priemonė buvo pratęsta iki 2020 m. lapkričio 12 d. Ieškovas apskundė šią nutartį, motyvuodamas tuo, kad sulaikymo priemonė, taikyta jam nuo 2020 m. rugsėjo 25 d. iki spalio 2 d., prieštarauja pareigai apgyvendinti išsiuntimo laukiančius trečiųjų šalių piliečius „specialiame sulaikymo centre“, kaip tai suprantama pagal *AufenthG* 62a straipsnio 1 dalies redakciją, galiojusią nuo 2017 m. liepos 29 d. iki 2019 m. rugpjūčio 20 d.

21. Būtent nagrinėdamas šį skundą dėl priemonės teisėtumo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą dėl pakeitimų, padarytų *AufenthG* 62a straipsnio 1 dalimi nuo 2019 m. rugpjūčio 15 d., teisėtumo atsižvelgiant į Direktyvos 2008/115 18 straipsnyje nustatytas sąlygas.

22. Atsižvelgdamas į savo abejones dėl šios nuostatos aiškinimo *Amtsgericht Hannover* (Hanoverio apylinkės teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Sąjungos teisė, visų pirma Direktyvos [2008/115] 18 straipsnio 1 ir 3 dalys, turi būti aiškinama taip, kad nacionalinis teismas, turintis priimti sprendimą dėl sulaikymo išsiuntimo tikslais, kiekvienu konkrečiu atveju privalo įvertinti šioje nuostatoje nurodytas sąlygas, visų pirma tai, ar tebesitęsia išskirtinė padėtis, tuomet, kai nacionalinės teisės aktų leidėjas, remdamasis 18 straipsnio 1 dalimi, nacionalinėje teisėje yra nukrypęs nuo [šios direktyvos] 16 straipsnio 1 dalies sąlygų?

2. Ar Sąjungos teisė, visų pirma Direktyvos [2008/115] 16 straipsnio 1 dalis, turi būti aiškinama taip, kad pagal ją draudžiama nacionalinės teisės nuostata, leidžianti laikinai iki 2022 m. liepos 1 d. išsiuntimo laukiančius sulaikytus asmenis apgyvendinti įkalinimo įstaigoje, nors valstybėje narėje yra specialių sulaikymo centrų ir nėra nepaprastosios padėties, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį, dėl kurios būtų būtina laikyti minėtus asmenis įkalinimo įstaigoje?
3. Ar Direktyvos [2008/115] 16 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad įstaiga nėra „specialus sulaikymo centras“ išsiuntimo laukiantiems sulaikytiems asmenims laikyti vien todėl, kad:
  - „specialus sulaikymo centras“ netiesiogiai yra pavaldus tam pačiam vyriausybės nariui kaip ir bausmę atliekantiems asmenims skirtos įkalinimo įstaigos, t. y. *Justizministerin* [(teisingumo ministras, Vokietija)],
  - „specialus sulaikymo centras“ priklauso įkalinimo įstaigai kaip skyrius, turintis savo vadovą, tačiau, kaip vienas iš kelių įkalinimo įstaigos skyrių, bendrai yra pavaldus įkalinimo įstaigos vadovybei?
4. Jei į trečiąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai:

Ar Direktyvos [2008/115] 16 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad asmuo yra laikomas „specialiame sulaikymo centre“, kuris skirtas išsiuntimo laukiantiems sulaikytiems asmenims, kai įkalinimo įstaiga įrengia specialų skyrių išsiuntimo laukiančių asmenų kalėjimui, šis skyrius užima specialią aptvertą teritoriją, kurioje yra trys išsiuntimo laukiantiems asmenims skirti pastatai, iš kurių viename laikinai apgyvendinti išimtinai pakaitines arba trumpas laisvės atėmimo bausmes atliekantys asmenys, ir įkalinimo įstaiga rūpinasi, kad išsiuntimo laukiantys asmenys ir bausmę atliekantys asmenys būtų atskirti vieni nuo kitų: be kita ko, kiekviename pastate yra atskiros specializuotos patalpos (atskira rūbinė, atskira ligoninė, atskira sporto salė) ir, nors kiemas (laukas) yra matomas iš visų pastatų, prie kiekvieno pastato įkalintiesiems yra įrengta atskira, vielos tinklo tvora aptverta teritorija, o tiesiogiai iš vieno pastato patekti į kitą neįmanoma?“

23. Pareiškėjas, Vokietijos ir Nyderlandų vyriausybės bei Komisija pateikė rašytines pastabas. Šios šalys, išskyrus Nyderlandų vyriausybę, taip pat atsakė į Teisingumo Teismo joms užduotus klausimus (į juos paprašyta atsakyti raštu) ir per 2021 m. rugsėjo 16 d. vykusį posėdį pateikė savo žodines pastabas.

#### IV. Analizė

24. Atsakysiu į prejudicinius klausimus kitokia tvarka nei ta, kuria juos išdėstė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

25. Pirmiausia išnagrinėsiu antrąjį klausimą, susijusį su aplinkybėmis, kuriomis valstybė narė gali remtis nepaprastosios padėties buvimu, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį, tam, kad išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymas galėtų būti skirtas įkalinimo įstaigoje. Iš tiesų man atrodo, kad tai yra esminis šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą klausimas. Nors Teisingumo Teismas jau yra pareiškęs nuomonę dėl skubių priemonių, kurias patvirtino Europos Sąjungos Taryba, atsakydama į

2015 m. migracijos krizę<sup>11</sup>, jis dar neturėjo galimybės pateikti paaiškinimų dėl Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalies taikymo apimties, visų pirma kiek tai susiję su valstybių narių galimybe užtikrinti išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymą įkalinimo įstaigoje dėl prižasčių, susijusių su nepaprastosios padėties buvimu nacionaliniu lygmeniu.

26. Paskui nagrinėsiu pirmąjį klausimą, susijusį su už sulaikymą atsakingo teismo vaidmeniu, siekdamas nustatyti, kiek kiekvienu konkrečiu atveju šis teismas turi patikrinti, ar egzistuoja, arba – ar išlieka, nepaprastoji padėtis, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalį.

27. Galiausiai siekdamas atsakyti į trečiąjį ir ketvirtąjį klausimus nurodysiu kriterijus, kuriais remiantis situacija, kai trečiosios šalies pilietis apgyvendinamas specialiaame sulaikymo centre, gali būti atskirta nuo situacijos, kai jis apgyvendinamas įkalinimo įstaigoje atskirai nuo kalinių, atsižvelgiant, be kita ko, į įstaigos valdymą, sulaikymo tvarką ir šio sulaikymo materialines sąlygas.

#### ***A. Dėl prižasčių, pateisinančių išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymą įkalinimo įstaigoje (antrasis klausimas)***

28. Antruoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo iš esmės klausia, ar pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalį draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos trejų metų laikotarpiu leidžiamas išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymas įkalinimo įstaigose, nors nėra jokios nepaprastosios padėties, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalį.

29. Prieš atsakydamas į šį klausimą visų pirma priminsiu principus, Teisingumo Teismas suformuluotus sprendimuose *Bero ir Bouzalmate*, *Pham* ir *Stadt Frankfurt am Main*, kalbant apie sulaikymo sąlygas, kurias Sąjungos teisės aktų leidėjas įtvirtino Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalyje, remiantis šios direktyvos redakcija prancūzų kalba<sup>12</sup>. Šie sprendimai buvo priimti nagrinėjant bylas, susijusias su sulaikymo teisėtumo vertinimu pagal anksčiau galiojusias *AufenthG* 62a straipsnio 1 dalies redakcijas.

30. Paskui, antra, išnagrinėsiu, koku mastu valstybė narė gali remtis nepaprastosios padėties buvimu, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį, kad pateisintų sulaikymo vykdymą įkalinimo įstaigoje, išskyrus ypatingas konkrečius atvejo aplinkybes.

31. Galiausiai, trečia, išnagrinėsiu, kiek tokia teisės nuostata, kaip antai įtvirtinta nuo 2019 m. rugpjūčio 15 d. galiojusios redakcijos *AufenthG* 62a straipsnio 1 dalyje, atitinka šiame straipsnyje nustatytas sąlygas.

<sup>11</sup> Šiuo klausimu žr. 2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimą *Slovakija ir Vengrija / Taryba* (C-643/15 ir C-647/15, EU:C:2017:631), susijusį su 2015 m. rugsėjo 22 d. Tarybos sprendimu (ES) 2015/1601, kuriuo Italijos ir Graikijos labai nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje (OL L 248, 2015, p. 80).

<sup>12</sup> Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalis nėra suformuluota vienodai visose kalbinėse versijose, kaip Teisingumo Teismas pažymėjo Sprendime *Bero ir Bouzalmate* (26 ir 27 punktai).



### 1. Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalyje numatyta bendra tvarka

32. Remiantis SESV 79 straipsnio 2 dalimi, Direktyvos 2008/115 tikslas – suformuoti veiksmingą išsiuntimo ir repatriacijos politiką, pagrįstą bendrais standartais ir teisinės apsaugos priemonėmis, siekiant kad su grąžintiniais asmenimis būtų elgiamasi žmoniškai ir visiškai gerbiamos jų pagrindinės teisės ir orumas<sup>13</sup>.

33. Iš šios direktyvos 13 ir 16 konstatuojamųjų dalių ir 15 straipsnio 1 dalies formuluotės matyti, kad valstybės narės turi įgyvendinti išsiuntimo procedūrą kuo švelnesnėmis priverstinėmis priemonėmis. Taigi, siekiant užtikrinti grąžinimo procedūrų veiksmingumą, minėtoje direktyvoje numatytos laipsniškai taikytinos priemonės – nuo priemonės, kuria paliekama daugiausia laisvės grąžintinam asmeniui, t. y. suteikiamas terminas savanoriškai išvykti iš šalies, iki priemonių, kurios labiausiai apriboja jo laisvę, t. y. sulaikymas specialiaame centre. Tik tuo atveju, jei, įvertinus kiekvieną konkrečią situaciją, sprendimo dėl grąžinimo išsiunčiant iš šalies vykdymui gali būti sukliudyta dėl grąžintino asmens elgesio, valstybės narės gali apriboti šio asmens laisvę jį sulaikydamos<sup>14</sup>.

34. Pastaroji priemonė yra griežčiausia laisvę ribojanti priemonė, kuri leidžiama pagal Direktyvą 2008/115 vykstant priverstinio išsiuntimo iš šalies procedūrai<sup>15</sup>. Iš principo ji taikoma kraštutiniu atveju<sup>16</sup>. Taigi Sąjungos teisės aktų leidėjas šios direktyvos IV skyriuje ją griežtai apibrėžė taip, kad būtų užtikrinti, pirma, proporcingumo principo paisymas, kiek tai susiję su taikomomis priemonėmis ir siekiamais tikslais, ir, antra, atitinkamų trečiųjų šalių piliečių pagrindinių teisių gerbimas<sup>17</sup>.

35. Būtent šiomis aplinkybėmis Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos taisyklės, susijusios su sulaikymo sąlygomis ir tvarka.

36. Pagal šio straipsnio pirmą sakinį neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymas siekiant juos išsiųsti paprastai vykdomas specialiuose sulaikymo centruose. Tuo atveju, kai valstybė narė „neturi galimybių“ įvykdyti šio reikalavimo ir nurodo vykdyti sulaikymą įkalinimo įstaigoje, minėto straipsnio antrame sakinyje reikalaujama, kad trečiųjų šalių piliečiai būtų atskirti nuo kalinių.

37. Pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalį siekiama garantuoti pagarbą asmens, nepadariusio jokio nusikaltimo, orumui ir pagrindinėms teisėms, užtikrinant, kad sulaikymo priemonė skirtųsi nuo bausmės vykdymo ir būtų įgyvendinama tokiomis sąlygomis ir tvarka, kurios pritaikytos šio asmens teisiniam statusui.

38. Dėl Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje nurodytos pareigos apgyvendinti specialiaame sulaikymo centre, Teisingumo Teismas mano, kad ji taikoma pačioms valstybėms narėms, o ne valstybėms narėms pagal jų atitinkamą administracinę ar konstitucinę

<sup>13</sup> Žr. Direktyvos 2008/115 1 straipsnį ir 2 ir 11 konstatuojamąsias dalis, taip pat Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (37 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>14</sup> Šiuo klausimu žr. 2011 m. balandžio 28 d. Sprendimą *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 39 ir 41 punktai).

<sup>15</sup> Šiuo klausimu žr. 2011 m. balandžio 28 d. Sprendimą *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 42 punktą).

<sup>16</sup> Savo 2012 m. sausio 19 d. Sprendime *Popov prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, 119 punktą, Europos Žmogaus Teisių Teismas priminė, kad „administracinis sulaikymas [yra] kraštutinė priemonė, kurios [negalima] pakeisti jokia alternatyva“. Taip pat žr. 2010 m. sausio 28 d. priimtą Rezoliuciją 1707 (2010) „Prieglobsčio prašytojų ir migrantų, neteisėtai esančių Europoje, administracinis sulaikymas“, kurioje Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja primena, kad „neteisėtai šalyje esančių migrantų sulaikymas <...> yra išimtinė priemonė, taikoma tik išnagrinėjus visas kitas alternatyvas ir paaiškėjus, kad nė viena iš jų nėra patikima“ (9.1.1 punktą).

<sup>17</sup> Žr. Direktyvos 2008/115 13, 16, 17 ir 24 konstatuojamąsias dalis.

santvarką<sup>18</sup>. Taigi už sulaikymą atsakingos teisminės institucijos turi turėti galimybę skirti sulaikymą specialiuose sulaikymo centruose, prireikus pasinaudodamos šiuo tikslu sudarytais administracinio bendradarbiavimo susitarimais<sup>19</sup>.

39. Dėl Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje įtvirtintos leidžiančios nukrypti nuostatos pažymėtina, kad ji turi būti aiškinama siaurai<sup>20</sup>. Teisingumo Teismo teigimu, pagal šią nuostatą „valstybėms narėms išimties tvarka ir kitokiais nei [šios direktyvos] 18 straipsnio 1 dalyje aiškiai numatytais atvejais leidžiama sulaikyti <...> neteisėtai esančius trečiosios šalies piliečius apgyvendinant įkalinimo įstaigoje, jeigu dėl ypatingų bylos aplinkybių valstybės narės negali laikytis [minėta] direktyva siekiamų tikslų, užtikrindamos [šių] asmenų sulaikymą apgyvendinant specialiuose centruose“<sup>21</sup>. Teisingumo Teismas mano, kad taip gali būti tuo atveju, kai atitinkamas asmuo kelia tikrą, esamą ir pakankamai rimtą grėsmę kuriam nors iš pagrindinių atitinkamos valstybės narės visuomenės interesų arba jos vidaus ar išorės saugumui<sup>22</sup>, atsižvelgiant į tai, kad viešosios tvarkos reikalavimai turi būti vertinami siaurai<sup>23</sup>. Ir, atvirksčiai, Teisingumo Teismas mano, kad nei suinteresuotojo asmens išreikšta valia<sup>24</sup>, nei specialaus sulaikymo centro tam tikroje Vokietijos Federacinės Respublikos žemėje nebuvimas<sup>25</sup> savaime negali pateisinti sulaikymo išsiuntimo tikslais vykdymo įkalinimo įstaigoje pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies antrą sakinį.

40. Dėl Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalyje numatytos pareigos atskirti įkalinimo įstaigoje apgyvendintus trečiųjų šalių piliečius nuo kalinių Teisingumo Teismas mano, kad ji yra besąlyginė<sup>26</sup>, jai „nėra nustatyta joki[os] <...> išimti[es] [ir] šis reikalavimas sudaro Sąjungos teisės aktų leidėjo <...> aiškiai suteiktą teisių apsaugos garantiją“<sup>27</sup>.

## 2. Direktyvos 2008/115 18 straipsnyje numatytos išskirtinės priemonės

41. Direktyvos 2008/115 18 straipsnio „Nepaprastosios padėties“ tikslas – apibrėžti sąlygas, kai valstybė narė „gali“ nuspręsti imtis skubių priemonių, kuriomis nukrypstama nuo šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje ir 17 straipsnio 2 dalyje nustatytų sulaikymo sąlygų dėl to, kad yra didelė ir nenumatyta našta sulaikymo centrų pajėgumui. Tai yra fakultatyvi nuostata, nes valstybės narės turi diskreciją vertinti, kiek jų patiriamo migracijos spaudimo valdymas reikalauja nukrypti nuo trečiųjų šalių piliečių sulaikymo sąlygų ir tvarkos, įtvirtintų minėtos direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje.

42. Vis dėlto šios diskrecijos apimtis nėra neribota.

43. Iš tiesų manau, kad skubių priemonių priėmimas gali lemti itin sunkias pasekmes atitinkamiems trečiųjų šalių piliečiams, nes tokiu atveju sulaikymo įgyvendinimo tvarka gali sutapti su baudmės vykdymo tvarka.

<sup>18</sup> Žr. Sprendimą *Bero ir Bouzalmate* (28 punktas).

<sup>19</sup> Žr. Sprendimą *Bero ir Bouzalmate* (31 punktas).

<sup>20</sup> Žr. Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (31 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>21</sup> Sprendimas *Stadt Frankfurt am Main* (39 punktas).

<sup>22</sup> Žr. Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (46 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>23</sup> Žr. Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (42 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>24</sup> Žr. Sprendimą *Pham* (22 punktas).

<sup>25</sup> Sprendimas *Bero ir Bouzalmate* (31 punktas).

<sup>26</sup> Žr. Sprendimą *Pham* (17 punktas).

<sup>27</sup> Sprendimas *Pham* (19 punktas).

44. Iš paties Direktyvos 2008/115 18 straipsnio teksto matyti, kad imantis skubių priemonių gali būti nukrypstama nuo šios direktyvos „16 straipsnio 1 dalyje ir 17 straipsnio 2 dalyje nustatytų [sulaikymo] sąlygų“. Sąjungos teisės aktų leidėjas neišskyrė minėtos direktyvos 16 straipsnio 1 dalies pirmo sakinio (sulaikymo specialiaame centre principas) ir antro sakinio (pareiga atskirti trečiųjų šalių piliečius nuo kalinių, kai apgyvendinama įkalinimo įstaigoje). Kitaip tariant, esant nepaprastajai padėčiai, valstybės narės gali sulaikyti išsiuntimo laukiančius trečiųjų šalių piliečius įkalinimo įstaigose ir neprivalo nei užtikrinti jų atskyrimo nuo kalinių<sup>28</sup>, nei suteikti atskirą apgyvendinimo vietą šeimoms.

45. Tiesa, net Direktyvos 2008/115 18 straipsnyje numatytos nepaprastosios padėties atvejais valstybės narės negali nukrypti nuo šios direktyvos 16 straipsnio 2–5 dalyse ir 17 straipsnio 1 ir 3–5 dalyse nustatytų įpareigojimų, skirtų užtikrinti, kad būtų gerbiamos trečiųjų šalių piliečių, ypač sulaikytų nepilnamečių, teisės<sup>29</sup>. Vis dėlto nemanau, kad to pakaktų siekiant užtikrinti pagarbą atitinkamų asmenų žmogaus orumui ir pagrindinėms teisėms, juo labiau tuo atveju, kai sulaikymo įkalinimo įstaigoje priemonės taikymas priklauso ne nuo konkretaus šių asmenų elgesio, o nuo administracinės ir teisminės padėties valstybėje narėje, kurioje yra šie asmenys. Iš esmės aišku, kad sulaikymas įkalinimo įstaigoje savaime sudaro griežtesnį laisvės ribojimą nei su sulaikymu specialiaame sulaikymo centre susijęs apribojimas. Be to, jei įkalinimo įstaigoje neatskiriami trečiųjų šalių piliečiai ir kaliniai, kyla pavojus, kad šiems trečiųjų šalių piliečiams gali būti taikoma bausmių vykdymo tvarka. Tuomet sulaikymas *de facto* įgyja baudžiamojo pobūdžio priemonės formą<sup>30</sup>.

46. Atsižvelgiant į tai, kokio sunkumo pasekmės, kaip aprašiau pirma, kyla taikant Direktyvos 2008/115 18 straipsnyje numatytą išimties tvarką, man atrodo labai svarbu, kad ji būtų taikoma išimtinai ir proporcingai, remiantis siauru Sąjungos teisės aktų leidėjo įtvirtintų materialinių sąlygų aiškinimu<sup>31</sup>.

47. Pirmiausia išnagrinėsiu šias sąlygas, remdamasis pažodiniu Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalies aiškinimu, paskui patikslinsiu jų apimtį, atsižvelgdamas į šios direktyvos bendrą struktūrą ir tikslą.

#### *a) Pažodinis Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalies aiškinimas*

48. Priimant skubias priemones, numatytas Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalyje, turi būti laikomasi visų materialinių ir formos reikalavimų, kuriais siekiama griežtai apriboti šios išimtinės tvarkos taikymo sritį.

<sup>28</sup> Vis dėlto primenu, jog Sprendime *Pham* Teisingumo Teismas, aiškindamas Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies antrą sakinį, nusprendė, kad pareigai atskirti neteisėtai šalyje esančius trečiųjų šalių piliečius nuo kalinių „nėra nustatyta joki[os] <...> išimti[es]“ ir ji „sudaro esminę [trečiųjų šalių piliečių] apgyvendinimo įkalinimo įstaigose sąlygą, be kurios, iš principo, [šis apgyvendinimas] neatitiktų šios direktyvos“ (19 ir 21 punktai).

<sup>29</sup> Pavyzdžiui, žr. 2021 m. sausio 14 d. Sprendimą *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nelydimo nepilnamečio grąžinimas)* (C-441/19, EU:C:2021:9, 42 punktas) ir „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations“, Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA), 2019 m. rugsėjis, p. 7.

<sup>30</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas reikalauja, kad būtų ryšys tarp motyvo, kuriuo remiamasi leidžiant atimti laisvę, ir sulaikymo vietos bei šiam sulaikymui taikomoms tvarkos. Be kita ko, žr. 2011 m. gruodžio 13 d. EŽTT sprendimą *Kanagaratnam ir kiti prieš Belgiją*, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, 84 punktas.

<sup>31</sup> Komisija siūlo dar griežčiau apriboti šią diskreciją savo pasiūlyme dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl krizinių ir *force majeure* situacijų migracijos ir prieglobsčio srityje (COM(2020) 613 *final*). Komisijos teigimu, „[u]žtikrinama teisė į laisvę ir judėjimo laisvės apsauga, nes jeigu pagal taisyklės, leidžiančias nukrypti nuo prieglobsčio ir grąžinimo pasienio procedūros, būtų naudojamas asmens sulaikymas, tokios nukrypti leidžiančios taisyklės galėtų būti taikomos tik griežtai nustatyta tvarka ir tik ribotą laikotarpį“ (3.3 punktas, p. 13). Taip pat žr. 2020 m. rugsėjo 23 d. Komisijos rekomendaciją (ES) 2020/1366 dėl ES pasirengimo su migracija susijusioms krizėms ir jų valdymo mechanizmo (OL L 317, 2020, p. 26).

49. Pirma, pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnį reikalaujama, kaip matyti iš jo pavadinimo, kad susiklostytų nepaprastoji [skubos] padėtis.

50. Žodis „skuba“ *Larousse* žodyne apibrėžiamas kaip „požymis <...> to, kas visiškai negali būti atidėta“.

51. Procesinėje srityje skubos pavyzdys – tai situacija, kurios neištaičius per trumpą laiką gali būti padaryta rimtos ir nepataisomos žalos, ir teismui leidžiama imtis tam tikrų priemonių taikant greitą procedūrą<sup>32</sup>. Pavyzdžiui, Sąjungos teisėje, visų pirma laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje, prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūra leidžia išnagrinėti bylą „kiek galima greičiau“, kai suinteresuotajam asmeniui atimta laisvė<sup>33</sup>.

52. Imigracijos ir prieglobsčio politikos srityje sunkumai, susiję su migracijos srautų valdymu ir skubiomis priemonėmis, kurių jis reikalauja, Sąjungos teisės aktų leidėjo yra numatyti daugelyje pirminės ir antrinės teisės aktų.

53. Pavyzdžiui, skubos pavyzdys yra SESV 78 straipsnio 3 dalyje, kurioje kalbama apie situaciją, kai valstybės narės susiduria su staigiu trečiųjų šalių piliečių antplūdžiu<sup>34</sup>. Būtent šios nuostatos pagrindu po 2014 ir 2015 m. migracijos krizės Taryba nuo 2015 m. rugsėjo mėn. sukūrė laikiną ir išimtinį asmenų, kuriems akivaizdžiai reikia tarptautinės apsaugos, perkėlimo mechanizmą<sup>35</sup>.

54. Skubos pavyzdys taip pat yra Reglamento (ES) 2016/399<sup>36</sup> 29 straipsnyje, kuriame numatyti atvejai, kai valstybė narė išimties tvarka ir nedelsdama gali atnaujinti vidaus sienų kontrolę, kai dėl viešosios tvarkos ar vidaus saugumo reikia imtis skubių veiksmų<sup>37</sup>. Remdamasi būtent Reglamento (EB) Nr. 562/2006<sup>38</sup> 25 straipsniu, kuris buvo pakeistas Reglamento 2016/399 29 straipsniu, ir reaguodama į migracijos krizę 2014 ir 2015 m., Vokietijos Federacinė Respublika 2015 m. atnaujino vidaus sienų kontrolę.

55. Taigi, kaip matyti iš šių teisės aktų, susidarius nepaprastajai padėčiai veiksmų reikia imtis greitai ir net nedelsiant.

56. Antra, konstatuoju, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas tiksliai apibrėžia aplinkybes, kuriomis valstybė narė gali remtis nepaprastosios padėties buvimu trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo atveju. Pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį tokiai situacijai turi būti būdinga tai, kad „dėl išskirtinai didelio trečiosios šalies piliečių, kurie turi būti gražinti, skaičiaus atsiranda nenumatyta didelė našta valstybės narės sulaikymo centrams arba jos administracinių ar teisminių institucijų darbuotojams“.

<sup>32</sup> Žr. 2016 m. sausio 14 d. Teisingumo Teismo pirmininko pavaduotojo nutartį *AGC Glass Europe ir kt. / Komisija* (C-517/15 P-R, EU:C:2016:21, 27 punktą ir nurodyta jurisprudencija).

<sup>33</sup> Pavyzdžiui, žr. 2019 m. vasario 12 d. Nutartį *RH* (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, 33 ir 34 punktai).

<sup>34</sup> Pagal SESV 78 straipsnio 3 dalį, kai vienoje arba keliuose valstybėse narėse dėl staigaus trečiųjų šalių piliečių antplūdžio susidaro nepaprastoji padėtis, Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, gali patvirtinti laikinąsias priemones atitinkamos valstybės narės ar kelių valstybių narių labui.

<sup>35</sup> Pavyzdžiui, žr. Sprendimą 2015/1601.

<sup>36</sup> 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1).

<sup>37</sup> Žr. sujungtas bylas *Landespolizeidirektion Steiermark (Maksimali vidaus sienų kontrolės trukmė)* (C-368/20) ir *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Maksimali vidaus sienų kontrolės trukmė)* (C-369/20), šiuo metu nagrinėjamas Teisingumo Teisme.

<sup>38</sup> 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 105, 2006, p. 1).

57. Mano nuomone, šių motyvų patikslinimas reiškia, kad valstybė narė turi atlikti kuo labiau visapusišką ir aktualų aplinkybių, rodančių, kad reikia imtis skubių priemonių, vertinimą.

58. Atsižvelgdamas į tai manau, jog nepakanka, kad valstybė narė perduotų duomenis dėl trečiųjų šalių piliečių, kurie turi būti grąžinti, skaičiaus. Mano supratimu, šie duomenys neleidžia su reikiamu tikslumu įvertinti realios ir aktualios naštos, tenkančios specialių sulaikymo centrų pajėgumui. Pirma, sulaikymas yra kraštutinė priemonė trečiųjų šalių piliečių, kurie turi būti grąžinti, atžvilgiu. Taigi iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad tik tuo atveju, jei, įvertinus kiekvieną konkrečią situaciją, išsiuntimui iš šalies gali būti sukliudyta dėl grąžintino asmens elgesio ir jei nėra jokios kitos alternatyvos, valstybės narės gali apriboti šio asmens laisvę jį sulaikydamos<sup>39</sup>. Antra, sulaikytų trečiųjų šalių piliečių, kurie turi būti grąžinti, skaičius labai skiriasi skirtingose valstybėse narėse, o tokioje valstybėje narėje, kaip antai Vokietijos Federacinė Respublika, – skirtingose federalinėse žemėse.

59. Be to, iš Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalies teksto matyti, kad valstybės narės perduoti duomenys turi leisti įrodyti, kad egzistuoja „nenumatyta didelė našta“ valstybės narės materialiniams ir personalo ištekliams. Šie du kriterijai yra kumuliaciniai. Nurodydamas „nenumatytą“ našta Sąjungos teisės aktų leidėjas patvirtina savo valią, kad šios direktyvos 18 straipsnyje numatyta nukrypti leidžianti tvarka būtų įgyvendinama tik tais atvejais, kai valstybė narė negalėjo tikėtis tokio spaudimo savo specialių sulaikymo centrų pajėgumams ar jų darbuotojams. Vis dėlto, kalbant apie „didelę našta“, nereikalaujama įrodyti, kad pajėgumai yra viršyti.

60. Galiausiai, trečia, Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalyje Sąjungos teisės aktų leidėjas patikslina, kad valstybė narė gali imtis skubių priemonių tik tol, kol tęsiasi išskirtinė padėtis. Tai reiškia, pirma, kad šios priemonės turi būti panaikintos, kai tik baigiasi išskirtinė padėtis ir, antra, kad šioje direktyvoje nenumatyta jokios maksimalios šių priemonių trukmės. Minėta direktyva skiriasi nuo kitų teisės aktų bendrosios Europos prieglobsčio sistemos srityje, pagal kuriuos skubios priemonės turi būti patvirtintos trumpam laikotarpiui ir gali būti pratęstos. Vis dėlto laikytina, kad aptariamoms priemonėms taip pat būdingi tokie požymiai. „Išskirtinis“ padėties pobūdis savaime reiškia trumpalaikes priemones. Pavyzdžiui, vykstant Direktyvos 2008/115 naujos redakcijos rengimo darbams Parlamentas siūlo apriboti šių priemonių taikymo trukmę trimis mėnesiais<sup>40</sup>. Be to, minėtų priemonių taikymą susiedamas su nepaprastosios padėties išlikimu Sąjungos teisės aktų leidėjas reikalauja, kad valstybės narės reguliariai iš naujo įvertintų situaciją, siekdamas pagal proporcingumo principą užtikrinti, kad skubių priemonių trukmė nevirsytų to, kas griežtai būtina krizei valdyti.

61. Šių sąlygų apimtį taip pat reikia nagrinėti atsižvelgiant į bendrą struktūrą, kurioje įtvirtintas Direktyvos 2008/115 18 straipsnis, ir Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamus tikslus.

<sup>39</sup> Žr. Direktyvos 2008/115 15 straipsnio 1 dalį ir 2011 m. balandžio 28 d. Sprendimą *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 39 ir 41 punktai).

<sup>40</sup> Šiame kontekste pažymiu, kad, vykstant Direktyvos 2008/115 naujos redakcijos rengimo darbams, Parlamentas siūlo labiau apriboti šią diskreciją ir pakeisti žodžių junginį „kol tęsiasi išskirtinė padėtis“ nuoroda į tikslų maksimalų trijų mėnesių laikotarpį, žr. šios išvados 6 išnašoje nurodyto direktyvos pasiūlymo pakeitimus, kuriuos pateikė Parlamentas ir kurie prienami šiuo interneto adresu: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-658738\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-658738_FR.pdf), 21 straipsnio 1 dalis (p. 357).

b) Direktyvos 2008/115 bendra struktūra ir tikslas

62. Kaip jau nurodžiau, Direktyvos 2008/115 tikslas – suformuoti veiksmingą išsiuntimo ir repatriacijos politiką, pagrįstą bendrais standartais, kad su grąžintiniais asmenimis būtų elgiamasi žmoniškai ir visiškai gerbiamos jų pagrindinės teisės ir orumas<sup>41</sup>.

63. Šios direktyvos 18 straipsniu siekiama įgyvendinti šiuos tikslus, nepaisant nepaprastosios padėties valstybėje.

64. Pirma, leisdamas sulaikyti išsiuntimo laukiančius trečiųjų šalių piliečius įkalinimo įstaigose neatskiriant jų nuo kalinių, Sąjungos teisės aktų leidėjas siekia suteikti valstybėms narėms priemonės užtikrinti šių asmenų išsiuntimą, net jei bus viršyti sulaikymo centrų priėmimo pajėgumai. Taigi ši priemonė turi prisidėti prie veiksmingos išsiuntimo politikos ir apskritai prie veiksmingo migracijos srautų valdymo įgyvendinimo, o tai, remiantis SESV 79 straipsnio 1 dalimi, yra vienas iš Sąjungos tikslų<sup>42</sup>.

65. Antra, Sąjungos teisės aktų leidėjas Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 3 dalyje taip pat patikslina, kad, nepaisant situacijos skubos, valstybėms narėms nesuteikiama galimybės nukrypti nuo jų bendros pareigos imtis visų būtinų *bendro* ar *specialaus* pobūdžio priemonių, *kad būtų užtikrintas* pagal šią direktyvą numatytas jų pareigų vykdymas<sup>43</sup>.

66. Ši nuostata parodo Sąjungos teisės aktų leidėjo norą užtikrinti, kad ir kokia būtų situacijos skuba, atitinkamų trečiųjų šalių piliečių teisės į žmogaus orumo ir pagrindinių teisių gerbimą, kaip numatyta Direktyvos 2008/115 1 straipsnyje ir 2, 17 ir 24 konstatuojamosiose dalyse, taip pat proporcingumo principo paisymą, kaip nurodyta šios direktyvos 13 ir 16 konstatuojamosiose dalyse<sup>44</sup>. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją proporcingumo principo laikymasis reiškia, kad priimtose priemonėse dėl savo trukmės ir taikymo būdų neviršija to, kas tinkama ir būtina Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamiems tikslams įgyvendinti<sup>45</sup>.

67. Iš to visų pirma matyti, kad skubiomis priemonėmis negali būti sukurtas mechanizmas, pagal kurį būtų sistemingai ir bendrai taikomas sulaikymas įkalinimo įstaigoje neatskiriant nuo kalinių. Skuba, būdinga Direktyvos 2008/115 18 straipsnyje nurodytai situacijai, to nepateisina, nes itin didelė našta, tenkanti specialių sulaikymo centrų priėmimo pajėgumams, negali atleisti už sulaikymą atsakingų valdžios institucijų nuo pareigos kiekvieną kartą visų pirma išsiaiškinti, ar yra vietų šiuose sulaikymo centruose.

<sup>41</sup> Be kita ko, žr. Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (37 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija), 2021 m. sausio 14 d. Sprendimą *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nelydimo nepilnamečio grąžinimas)* (C-441/19, EU:C:2021:9, 70 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2021 m. vasario 24 d. Sprendimą *M ir kt. (Perdavimas valstybei narei)* (C-673/19, EU:C:2021:127, 28 punktą).

<sup>42</sup> Veiksmingas neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimas yra esminė Europos migracijos darbotvarkės dalis, kaip tai patvirtina šios išvados 6 išnašoje minėtas direktyvos pasiūlymas (p. 1).

<sup>43</sup> Žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 264 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>44</sup> Žr. 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimą *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 274 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija), taip pat Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (38 punktą).

<sup>45</sup> Pagal analogiją žr. 2016 m. vasario 15 d. Sprendimą *N.* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 54 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

68. Be to, iš to matyti, kad dėl skubių priemonių taikymo iš administracinės ar teisminės institucijos, atsakingos už sulaikymą, negali būti atimta galimybė individualiai išnagrinėti kiekvieną atvejį siekiant nustatyti, ar sulaikymas, jeigu jis turi būti vykdomas įkalinimo įstaigoje, be to, neatskiriant nuo kalinių, yra proporcingas<sup>46</sup>.

69. Pirma, esant situacijai, kai kyla specialių sulaikymo centrų perpildymo rizika, tai reiškia, kad reikia patikrinti, ar galima taikyti mažiau ribojančią priemonę, siekiant veiksmingai išspręsti konstatuotą nepaprastą padėtį<sup>47</sup>, ar ne. Šiomis aplinkybėmis manau, kad taikant skubias priemones, priimtas pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnį, tuo pat metu turi būti stengiamasi kuo labiau pasinaudoti priemonėmis, sudarančiomis alternatyvą sulaikymui, kaip antai nurodytomis šios direktyvos 7 straipsnio 3 dalyje, visų pirma labiausiai pažeidžiamų asmenų atžvilgiu<sup>48</sup>.

70. Antra, tai reiškia, kad kiekvienu atveju reikia patikrinti, ar sulaikymas įkalinimo įstaigoje, galimai neatskiriant nuo kalinių, yra tinkamas atsižvelgiant į tam tikro trečiosios šalies piliečio situaciją, pavyzdžiui, dėl jo amžiaus, fizinės ar psichinės sveikatos būklės, statuso ar šeiminių padėties. Šiuo klausimu primenu, kad pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį valstybėms narėms neleidžiama nukrypti nuo įpareigojimų, nustatytų joms šios direktyvos 16 straipsnio 2–5 dalyse ir 17 straipsnio 1 ir 3–5 dalyse ir susijusių su pažeidžiamų asmenų ir nepilnamečių padėtimi<sup>49</sup>. Ši taisyklė turi prasmę tik tuo atveju, jei kompetentingos nacionalinės institucijos gali išnagrinėti konkrečią kiekvieno iš atitinkamų trečiųjų šalių piliečių padėtį, atsižvelgdamos į materialines jų sulaikymo vykdymo sąlygas.

71. Be to, man atrodo, kad ši aiškinimą patvirtina Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija.

72. Iš tiesų jis yra nusprendęs, kad bendrai taikomi arba automatiškai priimami sprendimai dėl tarptautinės apsaugos prašytojų sulaikymo gali prieštarauti EŽTK 5 straipsnio 1 dalies f punktu<sup>50</sup>, jeigu prieš priimant šiuos sprendimus individualiai neįvertinami konkretūs suinteresuotųjų asmenų poreikiai. Taigi kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos privalo pasirūpinti suinteresuotuoju asmeniu, imdamosi tinkamų priemonių ir išsiaiškinti, ar galima jas pakeisti kita mažiau radikalia priemone<sup>51</sup>. Pavyzdžiui, Sprendime *Rahimi prieš Graikiją*<sup>52</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas nubaudė Graikijos Respubliką, motyvuodamas tuo, kad

<sup>46</sup> Tarptautinės apsaugos prašytojo sulaikymo kontekste žr. 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimą *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 258 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>47</sup> Iš Direktyvos 2008/115 13 ir 16 konstatuojamųjų dalių ir 15 straipsnio 1 dalies matyti, kad valstybės narės turi įgyvendinti išsiuntimo procedūrą kuo švelnesnėmis priverstinėmis priemonėmis. Tuo atveju, kai kelios priemonės leidžia pasiekti numatytą tikslą, pirmenybė turi būti teikiama mažiausiai ribojančiai priemonei. Šiuo klausimu žr. 2021 m. birželio 22 d. Sprendimą *Ordre des barreaux francophones et germanophone ir kt. (Preveninės priemonės, taikomos siekiant išsiųsti)* (C-718/19, EU:C:2021:505, 58 punktas).

<sup>48</sup> Šios direktyvos 7 straipsnio 3 dalyje numatyta galimybė valstybėms narėms nustatyti tam tikras pareigas trečiosios šalies piliečiui, siekiant išvengti pavojaus, kad jis pasislėps savanoriško išvykimo laikotarpiu; ir šiuo tikslu yra aiškiai išvardytos tokios pareigos, kaip antai reguliariai registruotis institucijose, pateikti tinkamą piniginį užstatą, atiduoti dokumentus ar neišvykti iš tam tikros vietos.

<sup>49</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas mano, kad pastariesiems turi būti taikoma didesnė apsauga, kai reikia įvertinti laisvę ribojančios priemonės griežtumą arba net nežmoniško ar žeminančio elgesio buvimą (be kita ko, žr. 2019 m. vasario 28 d. EŽTT sprendimą *Khan prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2019:0228JUD001226716).

<sup>50</sup> Be kita ko, žr. 2013 m. liepos 23 d. EŽTT sprendimą *Suso Musa prieš Maltą*, CE:ECHR:2013:0723JUD004233712; 2016 m. lapkričio 22 d. EŽTT sprendimą *Abdullahi Elmi ir Aweys Abubakar prieš Maltą*, CE:ECHR:2016:1122JUD002579413 ir 2017 m. balandžio 4 d. EŽTT sprendimą *Thimothawes prieš Belgiją*, CE:ECHR:2017:0404JUD003906111.

<sup>51</sup> Žr. 2011 m. balandžio 5 d. EŽTT sprendimą *Rahimi prieš Graikiją*, CE:ECHR:2011:0405JUD000868708 ir 2011 m. gruodžio 13 d. EŽTT sprendimą *Kanagaratnam ir kiti prieš Belgiją*, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, dėl pareiškėjų (motinos ir jos trijų vaikų) sulaikymo uždarame pastate, skirtame suaugusiems.

<sup>52</sup> 2011 m. balandžio 5 d. EŽTT sprendimas, CE:ECHR:2011:0405JUD000868708.

sprendimas dėl nelydimo nepilnamečio laisvės atėmimo yra teisės aktų „automatiško taikymo rezultatas“, nes šis sprendimas buvo priimtas Graikijos institucijoms neišnagrinėjus jo ypatingos nelydimo nepilnamečio padėties ir nesivadovaujant pirmiausia jo interesais<sup>53</sup>.

73. Trečia, iš proporcingumo principo paisymo išplaukia, kad išimtinės tvarkos taikymo trukmė neturi viršyti to, kas griežtai būtina siekiant reaguoti į situacijos skubą. Be to, Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad valstybės narės praneštų Komisijai, jei nebelieka išskirtinių priemonių taikymą pateisinančių priežasčių. Taigi šios tvarkos taikymas turi būti kuo trumpesnis ir reikalaujama, kad valstybės narės numatytų pakartotinį situacijos vertinimą, kad ši tvarka būtų nuolat pritaikoma prie aplinkybių.

74. Būtent atsižvelgiant į visas šias aplinkybes reikia įvertinti, ar tokia teisės nuostata, kaip įtvirtinta nuo 2019 m. rugpjūčio 15 d. galiojusios redakcijos *AufenthG* 62a straipsnio 1 dalyje, atitinka Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalyje nustatytas sąlygas.

### 3. Dėl nacionalinės teisės aktų vertinimo

75. Iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos matyti, kad pagal nagrinėjamus teisės aktus federalinės žemės nebeprivalo nurodyti, kad išsiuntimo laukiantys trečiųjų šalių piliečiai būtų sulaikyti specialiuose sulaikymo centruose. Jos gali taikyti šių asmenų sulaikymą įkalinimo įstaigose, jei užtikrinamas jų atskyrimas nuo kalinių ir atskiras šeimų apgyvendinimas. Taip pat turi būti įsitikinta, ar sulaikymas įkalinimo įstaigoje yra „priimtinas ir teisėtas konkrečiu atveju“, pavyzdžiui, kai kalbama apie pažeidžiamus asmenis<sup>54</sup>.

76. Iš Teisingumo Teismo turimos informacijos taip pat matyti, kad apie šį teisės aktą Komisijai pranešta 2019 m. rugpjūčio 27 d., remiantis Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 2 dalimi, ir kad Vokietijos vyriausybė nurodė tiek jo įsigaliojimo datą, tiek jo taikymo trukmę. Skubių priemonių ir atitinkamos tvarkos, kuria nukrypstama nuo Sąjungos teisės nuostatų, taikymo laikotarpis yra treji metai, t. y. nuo 2019 m. rugpjūčio 15 d. iki 2022 m. birželio 30 d.; pastaroji data yra Vokietijos vyriausybės numatyta nepaprastosios padėties pabaiga.

77. Dėl priežasčių, kurias dabar nurodysiu, manau, kad nagrinėjami teisės aktai, atsižvelgiant, be kita ko, į jų pobūdį ir siekiamą tikslą, neatitinka Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalyje nustatytų sąlygų.

78. Tiesa, kad šiuose teisės aktuose nedviprasmiškai numatytas terminuotas mechanizmas, todėl jų laikinasis pobūdis negali būti ginčijamas. Vis dėlto nemanau, kad situacija, kurią siekiama ištaisyti minėtais teisės aktais, gali būti kvalifikuojama kaip „nepaprastoji padėtis“, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 18 straipsnį.

79. Pirma, tam tikros situacijos skuba reiškia, kad sprendimas turi būti priimamas greitai ir nedelsiant. Vis dėlto nagrinėjami teisės aktai buvo priimti 2019 m. rugpjūčio 15 d., t. y. praėjus ketveriems metams nuo migracijos krizės pradžios, o tai nerodo nei greito sprendimų priėmimo, nei jų priėmimo nedelsiant, kaip reikalauja situacijos skuba. Nors neginčytina, kad 2015 m. situacija galėjo būti laikoma „išskirtine“ ir „nenumatyta“, kaip pabrėžiama Antrojo įstatymo, kuriuo siekiama pagerinti pareigos išvykti iš šalies įgyvendinimą, aiškinamajame memorandume, vis dėlto manau, kad kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos galėjo pagrįstai tikėtis,

<sup>53</sup> To sprendimo 108 punktą.

<sup>54</sup> Žr. Antrojo įstatymo, kuriuo siekiama pagerinti pareigos išvykti iš šalies įgyvendinimą, aiškinamąjį memorandumą.



kad paskesniais metais neišvengiamai ir greitai augs spaudimas jų sulaikymo centrams, nes Europos prieglobsčio paramos biuro (EASO), Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros (*Frontex*), taip pat Europos Sąjungos statistikos tarnybos (Eurostatas) duomenys rodė, kad neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių skaičius stipriai ir nuolat augs 2015–2017 m., paskui stabilizuosis, tada mažės. Šiomis aplinkybėmis manau, kad 2019 m. specialioms sulaikymo centrams tenkanti našta negalėjo būti laikoma „nenumatyta“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį.

80. Antra, man atrodo, kad nagrinėjamų teisės aktų taikymo trukmė viršija tai, kas turėtų būti griežtai būtina išskirtinės situacijos, kaip antai numatytos šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje, valdymui. Iš tiesų Vokietijos įstatymų leidėjas nusprendė taikyti šiuos teisės aktus ne trumpą laikotarpį, kurį būtų galima pratęsti, o fiksuotą trejų metų laikotarpį iki 2022 m. birželio 30 d., kai numatoma pabaigti specialių sulaikymo centrų statybos projektus. Antrojo įstatymo, kuriuo siekiama pagerinti pareigos išvykti iš šalies įgyvendinimą, aiškinamajame memorandume šis teisės aktų leidėjas pabrėžia, kad „iki [2022 m. birželio 30 d.] išlieka išskirtinė padėtis“. Tai atrodo sunkiai suderinama su minėtos direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nustatytu reikalavimu periodiškai iš naujo įvertinti situaciją. Man atrodo, kad tai taip pat prieštarauja Vokietijos vyriausybės teiginiui, kad ji atlieka pakartotinius tyrimus dėl specialių sulaikymo centrų užimtumo lygio, kad atliktų šį įvertinimą iš naujo.

81. Trečia, bylos medžiagoje nėra nieko, kas leistų nustatyti, kiek nagrinėjami teisės aktai grindžiami tikslu vertinimu, susijusiu su santykiu 2019 m. tarp trečiųjų šalių piliečių, kurių atžvilgiu priimtas sprendimas dėl sulaikymo, skaičiaus ir specialių sulaikymo centrų pajėgumų. Vokietijos vyriausybė nurodo, kad neturi šios informacijos nei dėl 2019 m. rugpjūčio mėn., nei dėl paskesnių mėnesių. Komisija taip pat pažymi, kad 2019 m. rugpjūčio 27 d. pranešime, pateiktame pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 2 dalį, nebuvo jokių iš šių duomenų nei dėl 2019 m., nei dėl ankstesnių metų, nes Vokietijos teisės aktų leidėjas tik nurodė, kad vietų specialiuose sulaikymo centruose skaičius nepakankamas, palyginti su dideliu trečiųjų šalių piliečių, privalančių išvykti iš šalies, skaičiumi.

82. Iš tiesų man kyla klausimas, ar nagrinėjami teisės aktai nėra klaidingai pagrįsti Direktyvos 2008/115 18 straipsniu (kurio įgyvendinimo sąlygos netenkintos), nes atrodo, kad šių teisės aktų priėmimą lėmę motyvai yra visiškai kitokie.

83. Iš esmės pirmiausia konstatuoju, kad šiuose teisės aktuose numatyta, jog sulaikymas vykdomas įkalinimo įstaigose, tačiau išsiuntimo laukiantys trečiųjų šalių piliečiai turi būti atskirti nuo kalinių ir būti užtikrintas atskiras šeimų apgyvendinimas. Vis dėlto, kaip jau nurodžiau, Direktyvos 2008/115 18 straipsnio įgyvendinimo tikslas – leisti valstybėms narėms nukrypti nuo pareigos atskirti trečiųjų šalių piliečius nuo kalinių ir pareigos užtikrinti atskirą šeimų apgyvendinimą. Taigi vienintelis minėtų teisės aktų poveikis yra toks, kad leidžiamas sulaikymas įkalinimo įstaigose, o tai leidžiama pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalį, kai dėl ypatingų atitinkamo atvejo aplinkybių valstybės narės negali laikytis šia direktyva siekiamų tikslų ir užtikrinti šių asmenų sulaikymą specialiuose centruose<sup>55</sup>.

84. Be to, iš Antrojo įstatymo, kuriuo siekiama pagerinti pareigos išvykti iš šalies įgyvendinimą, aiškinamojo memorandumo matyti, kad šis teisės aktas visų pirma yra planavimo įstatymas. Jis buvo priimtas siekiant laikinai išspręsti specialių sulaikymo centrų nepakankamų priėmimo pajėgumų problemą, nes per 2014 ir 2015 m. migracijos krizę Vokietijos vyriausybė teikė

<sup>55</sup> Žr. Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (39 punktas).

pirmenybę tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimui. Taigi dabar minėtu teisės aktu siekiama sudaryti galimybę trejų metų laikotarpiu pastatyti pakankamą specialių sulaikymo centrų skaičių. Šiame aiškinamajame memorandume, kiek tai susiję su Antrojo įstatymo, kuriuo siekiama pagerinti pareigos išvykti iš šalies įgyvendinimą, 1 straipsnio 22 punktu, patikslinama, kad „[d]ėl 2015 m. pasikeitusios padėties ir staiga labai išaugusio [tarptautinės] apsaugos prašytojų skaičius pagrindinė federalinės valstybės ir [federalinių žemių] pareiga buvo sukurti pajėgumus, leidžiančius pasirūpinti asmenų poreikiais. <...> Esant tokiai situacijai, pareiga pasirūpinti naujai atvykusiais asmenimis buvo svarbesnė nei sulaikymo pajėgumų didinimas tam, kad vėliau (jau pasibaigus prieglobsčio prašymo ir apskundimo procedūrai) būtų įvykdyti Direktyvos 2008/115 reikalavimai. Iš tiesų [šios direktyvos] 18 straipsnyje numatytos nukrypti leidžiančios nuostatos dalykas ir tikslas yra būtent tai, kad, esant tokiai situacijai, valdžios institucijoms būtų leista visų pirma pasirūpinti naujai atvykusiais asmenimis, išvengiant nuspėjamo išipareigojimų pažeidimo ateityje. <...> Direktyvos 2008/115 18 straipsniu siekiama būtent išspręsti galimą tikslų konfliktą, esant išskirtinei nenumatytai situacijai“.

85. Vis dėlto nepritariu Vokietijos teisės aktų leidėjo požiūriui, išreikštam minėtame aiškinamajame memorandume. Nors normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, įtvirtintos Direktyvoje 2013/33, ir normos dėl trečiųjų šalių piliečių sulaikymo, įtvirtintos Direktyvoje 2008/115, priklauso bendrai Europos prieglobsčio sistemai, šių direktyvų taikymo sritis yra atskira ir jomis siekiama skirtingų tikslų. Nė viena iš minėtose direktyvose įtvirtintų normų neleidžia manyti, kad pirmųjų asmenų pagrindinės teisės turi būti apsaugotos pažeidžiant antrųjų teises.

86. Taigi, atsižvelgdamas į šias aplinkybes manau, kad nuo 2019 m. rugpjūčio 15 d. galiojusios redakcijos *AufenthG* 62a straipsnio 1 dalis neatitinka Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalyje nustatytų sąlygų tiek dėl Vokietijos teisės aktų leidėjo motyvų, kuriais grindžiamas išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymo vykdymas įkalinimo įstaigose, tiek dėl šio teisės akto priėmimo sąlygų ir taikymo tvarkos. Jei būtų pripažinta priešingai, tai reikštų, kad valstybėms narėms būtų atleista už išipareigojimų nevykdymą pagal šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalį, o tai pakenktų minėtos direktyvos tikslui ir veiksmingumui.

87. Kaip suprantu, šiai nuomonei pritaria ir Komisija. Iš tiesų per posėdį Komisija informavo Teisingumo Teismą, kad pagal 2013 m. spalio 7 d. Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1053/2013, kuriuo sukuriama tikrinimo, kaip taikoma Šengeno *acquis*, vertinimo ir stebėsenos mechanizmas ir panaikinamas 1998 m. rugsėjo 16 d. Vykdomojo komiteto sprendimas, įsteigiantis Šengeno įvertinimo ir įgyvendinimo nuolatinį komitetą<sup>56</sup>, ji nuo 2020 m. vasario mėn. surengė apsilankymus vietoje. Šie apsilankymai leido konstatuoti, kad Vokietijoje nėra nepaprastosios padėties, todėl Komisija rekomendavo šiai valstybei narei iš naujo įvertinti situaciją ir pateikti veiksmų planą.

88. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad ja draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias trejų metų laikotarpiu leidžiamas išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymas įkalinimo įstaigose, kai nei šias teisės nuostatas pagrindžiantys motyvai, nei jų priėmimo sąlygos, nei jų taikymo tvarka nerodo, kad yra nepaprastoji padėtis, kaip tai suprantama pagal šį straipsnį.

<sup>56</sup> OL L 295, 2013, p. 27.

***B. Dėl už sulaikymą atsakingos teisminės institucijos įgaliojimų apimties (pirmasis klausimas)***

89. Pirmuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo iš esmės klausia, ar Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 ir 3 dalis reikia aiškinti taip, jog pagal jas reikalaujama, kad už sulaikymą atsakinga teisminė institucija kiekvienu konkrečiu atveju patikrintų, ar egzistuoja, arba – ar išlieka, nepaprastoji padėtis, pateisinanti atitinkamo asmens sulaikymą įkalinimo įstaigoje.

90. Dėl priežasčių, kurias dabar išdėstysiu, manau, kad už sulaikymą atsakinga teisminė institucija turi galėti kiekvienu momentu patikrinti, ar įvykdytos šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nustatytos ir išskirtinių priemonių taikymą pateisinančios sąlygos.

91. Žinoma, išvados, susijusios su nepaprastosios padėties buvimu ir iš jos išplaukiančių išskirtinių priemonių priėmimu, visų pirma priklauso valstybės narės atsakomybei. Atsižvelgiant į Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalyje nurodytų aplinkybių pobūdį ir rimtumą, būtent valstybė narė turi atlikti šiuos konstatavimus, remdamasi bendru ir išsamiu tyrimu, kuriuo atsižvelgiama į visus jos turimus duomenis apie naštą, tenkančią jos specialioms sulaikymo centrams arba jos administracijos ir teismų personalui. Pagal šios direktyvos 18 straipsnio 2 dalį Komisija informuojama tik apie šių skubių priemonių priėmimą ir panaikinimą, tačiau Sąjungos teisės aktų leidėjas nenumatė minėtų priemonių *ex ante* kontrolės. Išskyrus priežiūrą, kurią Sąjungos teismas gali atlikti nagrinėdamas prašymą priimti prejudicinį sprendimą, šioms priemonėms taikoma tik vertinimo ir kontrolės procedūra, nustatyta Reglamente Nr. 1053/2013 po jų priėmimo.

92. Vis dėlto teisminė institucija, atsakinga už išsiuntimo laukiančio trečiosios šalies piliečio sulaikymą, turi galėti atlikti kontrolę.

93. Man atrodo, kad ši kontrolė iš tiesų pateisinama tuo, kad pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnio 1 dalį skubios priemonės gali būti paliktos galioti tik tol, kol tęsiasi išskirtinė padėtis, nes pagal šios direktyvos 18 straipsnio 2 dalį valstybė narė privalo informuoti Komisiją, „kai tik nebelieka priežasčių taikyti šias išskirtines priemones“. Taigi man atrodo, kad už sulaikymą atsakinga teisminė institucija kiekvienu jai pateiktu atveju turi turėti galimybę patikrinti, ar skubios priemonės yra pateisinamos atsižvelgiant į minėtos direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nustatytas sąlygas.

94. Tokia kontrolė man atrodo juo labiau būtina dėl to, kad nepaprastosios padėties buvimas ir su ja susijusi pajėgumų viršijimo rizika, jei pasitvirtintų, yra objektyvūs kriterijai, į kuriuos turi atsižvelgti už sulaikymą atsakinga teisminė institucija, priimdama sprendimą dėl sulaikymo. Iš tiesų iš Direktyvos 2008/115 6 konstatuojamosios dalies ir Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad sprendimai dėl sulaikymo turi būti priimami kiekvienu konkrečiu atveju ir jais turi būti atsižvelgiama į kitokius objektyvius kriterijus nei vien neteisėto buvimo šalyje kriterijus<sup>57</sup>. Taigi ši teisminė institucija, remdamasi individualiu vertinimu, kuriuo atsižvelgiama į konkrečius atitinkamo trečiosios šalies piliečio poreikius, turi patikrinti, ar galima taikyti sulaikymo priemonei alternatyvią priemonę, o jei ne, ar šį asmenį sulaikyti galima specialiaame sulaikymo centre arba, jeigu jis perpildytas, įkalinimo įstaigoje.

<sup>57</sup> Žr. Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (38 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

95. Tokia kontrolė man atrodo dar labiau neišvengiama, nes Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalis turi būti laikoma tiesiogiai veikiančia nuostata<sup>58</sup>. Iš tiesų šio straipsnio nereikia tikslinti Sąjungos ar nacionalinės teisės nuostatomis, kad išsiuntimo laukiantiems trečiųjų šalių piliečiams būtų suteikta teisė, kuria galima remtis kaip tokia. Šiomis aplinkybėmis ir pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją teisminė institucija turi užtikrinti veiksmingą principų ir reikalavimų, nustatytų šiame straipsnyje Sąjungos teisės aktų leidėjo, taikymą.

96. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes manau, kad Direktyvos 2008/115 18 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad už sulaikymą atsakinga teisminė institucija kiekvienu konkrečiu atveju turi patikrinti, ar vis dar egzistuoja šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nurodytos aplinkybės, pateisinusios išskirtinių priemonių priėmimą.

### ***C. Dėl sąvokos „specialus sulaikymo centras“ (trečiasis ir ketvirtasis klausimai)***

97. Trečiuoju ir ketvirtuoju prejudiciniams klausimams prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo iš esmės prašo patikslinti kriterijus, kuriais remiantis specialus sulaikymo centras gali būti atskirtas nuo įkalinimo įstaigos, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalį, visų pirma atsižvelgiant į įstaigos valdymą, sulaikymo tvarką ir šio sulaikymo materialines sąlygas.

98. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia klausia, ar sąvoka „specialus sulaikymo centras“ apima įstaigą, apibūdinamą kaip specialus įkalinimo įstaigos skyrius, kurio visa vadovybė pavaldi įkalinimo įstaigos vadovybei ir kuris, kaip ir ši įstaiga, patenka į teisingumo ministro kompetencijos sritį, ar ne.

99. Jeigu tokia įstaiga galėtų būti taip kvalifikuojama, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, antra, ar sąvoka „specialus sulaikymo centras“ apima tokią įstaigą, kaip antai specialų įkalinimo įstaigos skyrių, kuriame išsiuntimo laukiantys trečiųjų šalių piliečiai atskiriami nuo kalinių, kurių sudaro trys spygliuotos vielos tvora aptverti pastatai ir neįmanoma tiesiogiai patekti iš vieno pastato į kitą, kiekviename pastate yra atskiros specializuotos patalpos (rūbinė, medicinos punktas, sporto salė, kiemas), o vienas iš šių pastatų laikinai skirtas pakaitinei arba trumpos trukmės laisvės atėmimo bausmei vykdyti.

100. Primenu, kad priimdamas prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas gali pateikti patikslinimų, kurie nacionaliniam teismui padėtų aiškinti Sąjungos teisės normą. Vis dėlto būtent šis teismas turi patikrinti konkrečias jo nagrinėjamos bylos aplinkybes ir, be kita ko, išnagrinėti klausimą, ar materialinės sulaikymo sąlygos, buvusios 2020 m. rugsėjo 25 d.–spalio 2 d. Hanoverio miesto įkalinimo įstaigos Langenhageno skyriuje, neleidžia kvalifikuoti šio skyriaus kaip „specialaus sulaikymo centro“<sup>59</sup>. Toks nagrinėjimas yra fakto klausimas, kuris nepriklauso Teisingumo Teismo jurisdikcijai vykstant procedūrai pagal SESV 267 straipsnį ir turi būti sprendžiamas nacionalinio teismo.

<sup>58</sup> Pagal Sąjungos teisės viršenybės principą tuo atveju, kai negali aiškinti nacionalinės teisės aktų taip, kad jie atitiktų Sąjungos teisės reikalavimus, kiekvienas nacionalinis teismas, į kurį kreiptasi pagal jo jurisdikciją, kaip valstybės narės įstaiga, privalo netaikyti jokios nacionalinės teisės nuostatos, prieštaraujančios Sąjungos teisės nuostatai, kuri tiesiogiai taikoma jo nagrinėjamoje byloje (2021 m. balandžio 15 d. Sprendimo *Braathens Regional Aviation*, C-30/19, EU:C:2021:269, 58 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>59</sup> Pagal analogiją žr. 2014 m. birželio 5 d. Sprendimą *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 79 ir paskesni punktai).

## 1. Sulaikymas specialiame centre

101. Sąjungos teisės aktų leidėjas tiksliai neapibrėžia tvarkos ir materialinių kriterijų, būdingų specialiam sulaikymo centrui. Vis dėlto juos galima nustatyti atsižvelgiant į sąvokos „sulaikymas“ apibrėžtį, į trečiųjų šalių piliečiams jų sulaikymo metu pripažįstamas teises ir į principus, įtvirtintus ir Europos Žmogaus Teisių Teismo, ir Europos Tarybos.

102. Sąvoka „sulaikymas“ Direktyvoje 2008/115 neapibrėžta. Vis dėlto ji patikslinta Direktyvoje 2013/33, kiek tai susiję su tarptautinės apsaugos prašytojų sulaikymu. Teisingumo Teismo teigimu, ši apibrėžtis taikytina ir Direktyvai 2008/115<sup>60</sup>.

103. Pagal Direktyvos 2013/33 2 straipsnio h punktą sulaikymas apibrėžtas kaip situacija, „kai valstybė narė izoliuotai laiko [tarptautinės apsaugos] prašytoją tam tikroje vietoje, kur prašytojo judėjimo laisvė yra atimta“<sup>61</sup>. Teisingumo Teismo teigimu, sulaikymas specialiame sulaikymo centre yra „laisvės atėmimo priemonė“<sup>62</sup> arba „prievartos priemonė, dėl kurios [atitinkamas asmuo] netenka judėjimo laisvės ir kuria jis atskiriamas nuo likusių gyventojų, įpareigojant nuolat likti ribotoje ir uždaroje teritorijoje“<sup>63</sup>.

104. Sulaikymo pobūdis ir tikslas iš esmės skiriasi nuo baudžiamosios priemonės tikslo ir pobūdžio, nes sulaikymu nesiekama kitų tikslų nei padėti įgyvendinti neteisėtai šalyje esančio trečiosios šalies piliečio išsiuntimą<sup>64</sup>. Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje įtvirtinęs principą, kad sulaikoma turi būti specialiame centre, Sąjungos teisės aktų leidėjas taip patvirtina savo valią, kad valstybių narių teritorijoje būtų įsteigti centrai, specialiai skirti siekiant parengti ir įvykdyti trečiųjų šalių piliečių išsiuntimą.

105. Be to, tam, kad egzistuočių Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas skirtumas tarp sulaikymo specialiame sulaikymo centre ir sulaikymo įkalinimo įstaigoje, reikia, kad pirmasis skirtųsi nuo antrojo tiek savo vidaus veikimo taisyklėmis, tiek patalpų įrengimu. Šiuo klausimu reikia pažymėti, jog šių dviejų įstaigų kategorijų atskyrimas turi būti dar akivaizdesnis dėl to, kad specialūs sulaikymo centrai taip pat skirti tam tikriems tarptautinės apsaugos prašytojams sulaikyti (kitais nei išsiuntimas tikslais) pagal Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalį<sup>65</sup>.

106. Sulaikymo tvarka ir materialinės sąlygos taip pat išplaukia iš Direktyvos 2008/115 16 ir 17 straipsnių. Sąjungos teisės aktų leidėjas pasirūpino, kad būtų nurodytos teisės, kurias turi užtikrinti valstybės narės, vykdydamos sulaikymą, kaip antai galimybė gauti neatidėliotiną medicinos pagalbą arba bendrauti su šeimos nariais, teisiniais atstovais ar konsulinėmis

<sup>60</sup> Žr. 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimą *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 224 punktą).

<sup>61</sup> Ši apibrėžtis svarbi, kiek tai susiję su sulaikymu, skirtu taikant Direktyvą 2008/115, kaip numatyta Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalies d punkte.

<sup>62</sup> 2021 m. birželio 3 d. Nutartis *Republika Slovenija (Tarptautinės apsaugos prašytojo sulaikymas)* (C-186/21 PPU, EU:C:2021:447, 26 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

<sup>63</sup> Žr. 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimą *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 216–223 punktais).

<sup>64</sup> Žr. Direktyvos 2008/115 15 straipsnį. Taip pat žr. generalinio advokato Y. Bot argumentus šiuo klausimu, pateiktus jo išvadoje byloje *Bero ir Bouzalmate* (C-473/13, C-474/13 ir C-514/13, EU:C:2014:295, 91 ir paskesni punktai). Generalinio advokato Y. Bot teigimu, taip Sąjungos teisės aktų leidėjas perkelia Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudenciją, pagal kurią laisvės atėmimas gali būti suderinamas su EŽTK 5 straipsnio 1 dalies f punktu tik tuo atveju, jeigu jis vykdomas siekiant įgyvendinti išsiuntimo iš šalies procedūrą ir yra proporcingas šiam tikslui (žr. 1996 m. lapkričio 15 d. EŽTT sprendimą *Chahal prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, 112 ir 113 punktai ir 2012 m. sausio 19 d. EŽTT sprendimą *Popov prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, 140 punktą) (33 išnaša).

<sup>65</sup> Sąvokos „sulaikymas“ ir „specialus sulaikymo centras“ iš esmės yra bendros sąvokos keliems bendros Europos prieglobsčio sistemos teisės aktams.

įstaigomis. Jis taip pat patikslina šeimų ir nepilnamečių sulaikymo materialines sąlygas, pagal kurias reikalaujama, kad valstybės narės pirmiausia vadovautųsi vaiko interesais, laikydamosi Pagrindinių teisių chartijos 7 straipsnyje, 14 straipsnio 1 dalyje ir 24 straipsnyje nustatytų pareigų, kurios taip pat nurodytos šios direktyvos 22 konstatuojamojoje dalyje ir 5 straipsnyje. Pavyzdžiui, šeimoms turi būti suteikta galimybė gauti atskirą apgyvendinimo vietą, kuri užtikrina tinkamą privatumą, o nepilnamečiai turi galėti užsiimti jų amžiui pritaikyta rekreacine veikla ir prireikus turėti galimybę lankyti švietimo įstaigą. Taip pat kiek įmanoma turi būti specialiai pasirūpinta nelydimais nepilnamečiais, pasitelkiant kvalifikuotą personalą ir tinkamai įrengiant patalpas.

107. Galiausiai sulaikymo tvarka ir materialinės sąlygos kyla iš kiekvienai valstybei narei tenkančių pareigų gerbti asmenų, iš kurių atimta laisvė, orumą ir jų teisę nepatirti nežmoniško ar žeminamo elgesio<sup>66</sup>.

108. Sąjungos teisės aktų leidėjo įtvirtinti reikalavimai iš esmės apima Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Europos Tarybos nustatytus reikalavimus.

109. Europos Žmogaus Teisių Teismas sulaikymo tvarkos „tinkamumą“ vertina atsižvelgdamas į EŽTK 3, 5 ir 8 straipsniuose įtvirtintas teises, remdamasis su sulaikymo vieta, sąlygomis ir trukme susijusiais kriterijais. Jis įvertina kiekvieną atvejį, atsižvelgdamas į bendrą sulaikymo sąlygų poveikį, be kita ko, kiek tai susiję su konkrečia atitinkamų trečiųjų šalių piliečių situacija<sup>67</sup>.

110. Europos Žmogaus Teisių Teismas atkreipia ypatingą dėmesį į patalpų išdėstymą ir įrengimą bei personalo, besirūpinančio trečiųjų šalių piliečiais, visų pirma – šeimomis, kvalifikaciją. Šios patalpos turi būti švarios ir pakankamai erdvios tokiam skaičiui asmenų, kurie gali būti jose apgyvendinti. Konkrečiai kalbant, jose turi būti laisvai pasiekiami ir pakankamo skaičiaus sanitariniai įrenginiai, maitinimo erdvė ir įranga bei laisvai prieinamas telefonas. Minėtose patalpose taip pat turi būti medicinos įranga ir patalpa, skirta susitikimams su šeimomis ir konsuliniais pareigūnais. Jose turi būti švietimui, laisvalaikiiui ir, be kita ko, pasivaikščiojimui gryname ore skirtos erdvės. Galiausiai tuo atveju, kai patalpose turi būti priimamos šeimos, Europos Žmogaus Teisių Teismas reikalauja, kad kambariai būtų specialiai aprūpinti mažų vaikų apsaugai reikalingomis būtiniausiomis priemonėmis ir įranga kartu su vaikų priežiūrai tinkamais ir saugiais reikmenimis<sup>68</sup>.

111. Be to, pagal „Dvidešimt gairių dėl priverstinio grąžinimo“, kurias 2005 m. gegužės 4 d. patvirtino Europos Tarybos Ministrų Komitetas ir į kurias daroma nuoroda Direktyvos 2008/115 3 konstatuojamojoje dalyje, dešimtosios gairės 1 punktą reikalaujama, kad iki išsiuntimo sulaikyti asmenys „paprastai“ būtų apgyvendinami specialiai šiam tikslui skirtose patalpose, kurių materialinės sąlygos ir tvarka atitinka jų teisinį statusą<sup>69</sup>. Pagal šios gairės 4 punktą taip pat reikalaujama šiuos asmenis atskirti nuo kaltinamųjų ir nuteistųjų. Savo ruožtu šių gairių vienuoliktosios gairės 2–4 punktuose reikalaujama, kad šeimos būtų apgyvendintos

<sup>66</sup> Žr. Direktyvos 2008/115 24 konstatuojamąją dalį ir 1 straipsnį. Taip pat žr. 2016 m. gruodžio 15 d. EŽTT sprendimą *Khlaifia ir kiti prieš Italiją*, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, 161 punktas ir paskesni.

<sup>67</sup> Be kita ko, žr. 2012 m. sausio 19 d. EŽTT sprendimą *Popov prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, 89 punktas ir paskesni ir 2016 m. gruodžio 15 d. EŽTT sprendimą *Khlaifia ir kiti prieš Italiją*, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, 163 punktas ir paskesni.

<sup>68</sup> Žr. 2012 m. sausio 19 d. EŽTT sprendimą *Popov prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207.

<sup>69</sup> Taip pat žr. 2010 m. sausio 11 d. Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos Migracijos, pabėgėlių ir gyventojų reikalų komiteto ataskaitą „Prieglobsčio prašytojų ir migrantų, neteisėtai esančių Europoje, administracinis sulaikymas“, visų pirma 1 priedo „Dešimt pagrindinių principų dėl aplinkybių, kuriomis teisėtai leidžiama sulaikyti prieglobsčio prašytojus ir neteisėtai šalyje esančius migrantus“, aštuntąjį principą, kuriame Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja pažymi, kad sulaikymo vieta, sąlygos ir tvarka turi būti tinkamos; taip pat žr. Europos Tarybos Žmogaus teisių komisaro teminį dokumentą „Migrantų, neteisėtai esančių Europos šalyje, pagrindinės teisės“ (III antraštinės dalies II punktas, p. 16 ir 17).

atskirai, siekiant apsaugoti jų privatumą, ir kad jais pasirūpintų tinkami darbuotojai, taip pat būtų įrengtos patalpos, atitinkančios specialius vaikų poreikius, visų pirma, kad jiems būtų suteikta teisė į švietimą ir pramogas<sup>70</sup>.

112. Šios nuorodos leidžia nustatyti esminius specialiojo sulaikymo centro kriterijus.

113. Visų pirma tai turi būti įstaiga, pagal savo paskirtį ir struktūrą atskirta nuo įkalinimo įstaigos, nes priešingu atveju Sąjungos teisės aktų leidėjo Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas atskyrimas nuo kalinių netektų jokios prasmės ir taptų visiškai neveiksmingas.

114. Be to, tai turi būti įstaiga, kuri leidžia užtikrinti, kad sulaikymas bus vykdomas kvalifikuoto personalo, taikant laisvės atėmimo tvarką ir materialines sąlygas, kurios atitiktų trečiųjų šalių piliečių, ypač labiausiai pažeidžiamų, teisinį statusą ir kuriomis būtų gerbiami žmogaus orumas ir pagrindinės teisės.

115. Dabar reikia išnagrinėti sąlygas, kuriomis turi būti vykdomas sulaikymas, kai tai vyksta įkalinimo įstaigoje, nurodytoje Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje.

## 2. Sulaikymas įkalinimo įstaigoje

116. Primenu, kad jeigu valstybė narė neturi galimybių apgyvendinti išsiuntimo laukiančio trečiosios šalies piliečio specialiaame sulaikymo centre ir apgyvendina įkalinimo įstaigoje, ji turi užtikrinti šio asmens atskyrimą nuo kalinių, remiantis Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies antru sakiniu.

117. Taip pat primenu, kad Sprendime *Pham* Teisingumo Teismas nusprendė, jog pareiga atskirti nuo kalinių viršija tai, kas gali būti laikoma tik specialia trečiųjų šalių piliečių sulaikymo įkalinimo įstaigose tvarkos taisykle, ir reiškia esminę tokio sulaikymo įkalinimo įstaigose sąlygą, be kurios jis iš esmės neatitiktų šios direktyvos<sup>71</sup>. Be to, jis nusprendė, kad ši atskyrimo pareiga yra besąlyginė ir kad jai netaikoma jokios išimties<sup>72</sup>.

118. Šiuo atveju Teisingumo Teismo nustatyti principai reiškia, kad turi būti teritorinis ir organizacinis išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių atskyrimas nuo kalinių. Iš esmės įkalinimo įstaigos numatytos kitiems tikslams nei sulaikymas laukiant išsiuntimo. Bausmių vykdymo administravimas ir tvarka lemia vidaus veiklos taisykles bei administracinius ir materialinius apribojimus, kuriais siekiama konkrečių tikslų, susijusių su bausmės vykdymu.

119. Taigi šios pareigos atskirti nuo kalinių laikymasis reiškia griežtą atskyrimą sukuriant atskirą ir nuo likusios įkalinimo įstaigos dalies izoliuotą struktūrą. Be to, tai reiškia, kad su išsiuntimo laukiančiais trečiųjų šalių piliečiais turi būti elgiamasi kitaip nei su kaliniais. Valstybė narė turi užtikrinti, kad įstaigoje, kuri skirta išsiųsti trečiųjų šalių piliečiams, sulaikymo vykdymo tvarka būtų kitokia nei bausmės vykdymo tvarka. Dėl to reikalaujama nustatyti sulaikymo tvarką ir

<sup>70</sup> Vadovaudamasi ta pačia logika Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja savo Rezoliucijos 1707 (2010) (žr. šios išvados 15 išnašą) 9.2 punkte reikalauja, nustatant „Penkiolika Europos taisyklių, apibrėžiančių būtiniausius reikalavimus, taikomus migrantų ir prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygoms“, kad sulaikyti asmenys būtų apgyvendinti centruose, kurie specialiai skirti su imigracija susijusiam sulaikymui, o ne kalėjimuose (antroji taisyklė). Ji taip pat reikalauja, kad materialinės sąlygos ir sulaikymo tvarka šiam tikslui skirtose patalpose būtų pritaikyti atitinkamų asmenų teisei ir faktinei padėčiai (penktoji ir šeštoji taisyklės).

<sup>71</sup> Žr. Sprendimą *Pham* (21 punktą).

<sup>72</sup> Žr. Sprendimą *Pham* (17 ir 19 punktai).

materialines sąlygas, kurios atitiktų šių asmenų teisinį statusą ir galėtų patenkinti jų konkrečius poreikius, o tai reiškia, kad į šią įstaigą turi būti paskirti darbuotojai, kurių funkcijos skiriasi nuo kalinių atžvilgiu vykdomų funkcijų.

120. Remiantis būtent šiais kriterijais reikia išnagrinėti, kiek tokia įstaiga, kaip apibūdinta prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, gali būti laikoma „specialiu sulaikymo centru“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį.

### 3. *Hanoverio miesto įkalinimo įstaigos Langenhageno skyrius*

121. Atsižvelgiant į informaciją, kurią pateikė ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, ir Vokietijos vyriausybė, man atrodo, kad K skirta sulaikymo priemonė, ją įgyvendinant Hanoverio miesto įkalinimo įstaigos Langenhageno skyriuje nuo 2020 m. rugsėjo 25 d. iki spalio 2 d., labiau atitinka sulaikymą įkalinimo įstaigoje, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies antrą sakinį, nei sulaikymą specialiaame sulaikymo centre, kaip tai suprantama pagal šios nuostatos pirmą sakinį.

122. Šis vertinimas grindžiamas įvairių požymių, kurie, atrodo, būdingi šiai įstaigai, palyginimu.

123. Tam tikri požymiai galėtų leisti kvalifikuoti šią įstaigą kaip „specialų sulaikymo centrą“. Iš tiesų atrodo, kad egzistuoja geografinis atskyrimas tarp Langenhageno skyriaus ir Hanoverio miesto įkalinimo įstaigos, kuriai jis priklauso, nes pirmasis yra kelių kilometrų atstumu nuo antrojo. Be to, ši skyrių sudaro trys pastatai, iš kurių kiekvienas turi nuosavas specializuotas patalpas, t. y. medicinos punktą, rūbinę, sporto salę, taip pat kiemą. Kambariuose gyvena po vieną asmenį, išskyrus atvejus, kai atitinkami asmenys prašo juos apgyvendinti kartu. Sanitariniai įrenginiai yra laisvai prieinami visą dieną. Sulaikyti asmenys gali būti lankomi kasdien, jie gali turėti mobilųjį telefoną ir prieigą prie interneto.

124. Tai, kad Langenhageno skyriaus vadovybė yra pavaldi Hanoverio miesto įkalinimo įstaigos vadovybei ir, kaip ir ši įstaiga, patenka į teisingumo ministro kompetencijos sritį, nėra pakankama aplinkybė, kad toks skyrius nebūtų laikomas „specialiu sulaikymo centru“. Iš tiesų įkalinimo įstaigų, kaip ir ministerijų, funkcijos įvairiose valstybėse narėse skiriasi, todėl į jų kompetencijos sritį gali patekti labai skirtingo pobūdžio struktūros.

125. Ir, atvirkščiai, Langenhageno skyriui būdingi ir kiti požymiai, dėl kurių, atrodo, jis negali būti laikomas „specialiu sulaikymo centru“.

126. Iš tiesų šiame skyriuje gali būti priimami kaliniai. Pavyzdžiui, vienas iš trijų pastatų, sudarančių šį skyrių, buvo naudojamas vykdant trumpos trukmės arba pakaitines laisvės atėmimo bausmes. Atrodo pagrįsta manyti, kad kompetentingos teisminės institucijos nebūtų nurodžiusios vykdyti laisvės atėmimo bausmę, net jeigu ji yra trumpos trukmės ar pakaitinė, įstaigoje, kuri yra „specialus sulaikymo centras“, skirtas trečiųjų šalių piliečiams išsiųsti, ir kitomis sąlygomis, nei nurodytos 1976 m. kovo 16 d. *Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung* (Įstatymas dėl laisvės atėmimo bausmių ir sprendimų dėl įkalinimo vykdymo)<sup>73</sup>. Iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos matyti, kad sulaikymas Langenhageno skyriuje iš tiesų vykdomas laikantis bausmių vykdymo tvarkos ir kad už išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių kontrolę ir priežiūrą atsakingi darbuotojai – tai bausmių vykdymo įstaigos darbuotojai, prižiūrintys kalinius. Atsakydama į

<sup>73</sup> BGBl. 1976 I, p. 581.



Teisingumo Teismo pateiktus klausimus Vokietijos vyriausybė taip pat nurodė, kad „po 2020 m. rugsėjo 30 d. *Amtsgericht Hannover* (Hanoverio apylinkės teismas) priimtose nutarties“<sup>74</sup>, penkiolika kalinių, buvusių Langenhageno skyriuje, buvo perkelti į „kitas federalinės žemės bausmių vykdymo įstaigas“. Tai rodo, kad ši įstaiga gali būti naudojama tiek sulaikymo priemonėms, tiek laisvės atėmimo bausmėms vykdyti, atsižvelgiant į taikytiną tvarką ir konkrečias veikimo taisykles.

127. Šiomis aplinkybėmis manau, kad sulaikymas Hanoverio miesto įkalinimo įstaigos Langenhageno skyriuje reiškia sulaikymą įkalinimo įstaigoje, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies antrą sakinį.

128. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį reikia aiškinti taip, kad specialus sulaikymo centras reiškia įstaigą, kuri skirta trečiųjų šalių piliečių išsiuntimui parengti ir kurioje laisvės atėmimo tvarka ir materialinės sąlygos, taikomos vykdant sulaikymą, atitinka šių asmenų teisinį statusą ir pažeidžiamumą.

129. Sąvoka „specialus sulaikymo centras“ neapima įstaigos, kuri gali būti naudojama vykdant tiek išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymą, tiek laisvės atėmimo bausmes, ir kurioje sulaikymas vyksta pagal bausmių vykdymą reguliuojančius teisės aktus ir prižiūrint šios įstaigos bausmių vykdymo personalui.

## V. Išvada

130. Atsižvelgdamas į visus išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Amtsgericht Hannover* (Hanoverio apylinkės teismas, Vokietija) prejudicinius klausimus:

1. 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 18 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad ja draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias trejų metų laikotarpiu leidžiamas išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymas įkalinimo įstaigose, kai nei šios teisės nuostatos pagrindžiantys motyvai, nei jų priėmimo sąlygos, nei taikymo tvarka nerodo, kad yra nepaprastoji padėtis, kaip tai suprantama pagal šį straipsnį.
2. Direktyvos 2008/115 18 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad už sulaikymą atsakinga teisminė institucija kiekvienu konkrečiu atveju turi patikrinti, ar vis dar egzistuoja šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nurodytos aplinkybės, pateisinusios išskirtinių priemonių priėmimą.
3. Direktyvos 2008/115 16 straipsnio 1 dalies pirmas sakinys turi būti aiškinamas taip, kad „specialus sulaikymo centras“ reiškia įstaigą, kuri skirta trečiųjų šalių piliečių išsiuntimui parengti ir kurioje laisvės atėmimo tvarka ir materialinės sąlygos, taikomos vykdant sulaikymą, atitinka šių asmenų teisinį statusą ir pažeidžiamumą.

<sup>74</sup> Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje nėra jokios nuorodos į šią 2020 m. rugsėjo 30 d. nutartį.

4. Sąvoka „specialus sulaikymo centras“ neapima įstaigos, kuri gali būti naudojama vykdant tiek išsiuntimo laukiančių trečiųjų šalių piliečių sulaikymą, tiek laisvės atėmimo bausmes, ir kurioje sulaikymas vyksta pagal bausmių vykdymą reguliuojančius teisės aktus ir prižiūrint šios įstaigos bausmių vykdymo personalui.