



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
ATHANASIOS RANTOS IŠVADA,
pateikta 2023 m. kovo 30 d.¹

Byla C-143/22

**Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),
Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE),
Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements
(ARCAT),
Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE),
Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI),
Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI),
Ligue des droits de l'homme (LDH),
Le paria,
Syndicat des avocats de France (SAF),
SOS – Hépatites Fédération
prieš
Ministre de l'Intérieur,
dalyvaujant
Défenseur des droits**

(*Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Sienos, prieglobstis ir imigracija – Direktyva 2008/115/EB – Taisyklės, reglamentuojančios asmenų judėjimą per sienas – Reglamentas (ES) 2016/399 – Laikinas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas – Poveikis Gražinimo direktyvos taikytinumui“

¹ Originalo kalba: prancūzų.

Išvadas

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas vienoje iš kelių bylų, kuriose nuo 2011 m. kreiptasi į Teisingumo Teismą dėl tam tikrų Prancūzijos Užsieniečių atvykimo į šalį, buvimo joje ir prieglobsčio teisės kodekso (toliau – *Ceseda*) nuostatų atitikties Direktyvos 2008/115/EB² ir Reglamento (ES) 2016/399³ (toliau – Šengeno sienų kodeksas) reikalavimams⁴. Nagrinėjamu atveju svarbios būtent dvi paskutinės iš šių bylų, kuriose priimti sprendimai *Affum* ir *Arib ir kt.*
2. Nagrinėjamu atveju kelios asociacijos pateikė skundą *Conseil d'Etat* (Prancūzija), prašydamos, be kita ko, panaikinti 2020 m. gruodžio 16 d. Potvarkį Nr. 2020-1733 dėl Užsieniečių atvykimo į šalį, buvimo joje ir prieglobsčio teisės kodekso⁵ įstatyminės dalies (toliau – Potvarkis Nr. 2020-1733). Pagrindinis šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą keliamas klausimas yra tas, ar valstybė narė, nusprendusi įvesti vidaus sienų kontrolę pagal Šengeno sienų kodeksą, privalo taikyti Direktyvos 2008/115 nuostatas, o gal priimdama sprendimą atsisakyti leisti atvykti trečiosios šalies piliečiui ji gali remtis šio kodekso 14 straipsniu.
3. Šioje išvadoje siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad tokia situacija, kokią apibūdino prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atitinka situacijas, dėl kurių buvo priimti sprendimai *Affum* ir *Arib ir kt.*, ir kad turi būti taikomos Direktyvos 2008/115 nuostatos. Tačiau reikia atmesti galimybę taikyti Šengeno sienų kodekso 14 straipsnį.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Šengeno sienų kodeksas

4. Šengeno sienų kodekso 2 straipsnyje nustatyta:

„Šiame reglamente naudojami tokie apibrėžimai:

- 1) vidaus sienos:
 - a) valstybių narių bendros sausumos sienos, įskaitant upių ir ežerų sienas;
 - b) valstybių narių oro uostai vidaus skrydžiams;
 - c) valstybių narių jūrų, upių ir ežerų uostai reguliariam vidaus susisiekimui keltais;

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).

³ 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).

⁴ Žr. 2011 m. gruodžio 6 d. Sprendimą *Achughbabian* (C-329/11, EU:C:2011:807); 2014 m. lapkričio 5 d. Sprendimą *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336); 2014 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431); 2016 m. birželio 7 d. Sprendimą *Affum* (C-47/15, EU:C:2016:408, toliau – Sprendimas *Affum*) ir 2019 m. kovo 19 d. Sprendimą *Arib ir kt.* (C-444/17, EU:C:2019:220, toliau – Sprendimas *Arib ir kt.*).

⁵ JORF, Nr. 315, 2020 m. gruodžio 30 d., tekstas Nr. 41.

2) išorės sienos – valstybių narių sausumos sienos, įskaitant upių, ežerų bei jūrų sienas ir jų oro uostus, upių uostus, jūrų uostus bei ežerų uostus, jei tai nėra vidaus sienos;

<...>“

5. Šio kodekso 6 straipsnyje nustatyta:

„1. Numatomam buvimui valstybių narių teritorijoje, kurio bendra trukmė neviršija 90 dienų per bet kurią 180 dienų laikotarpį, kai laikoma, kad kiekviena tokio buvimo diena įeina į 180 dienų laikotarpį, trečiųjų šalių piliečių atvykimo sąlygos yra tokios:

a) jie turi turėti galiojantį kelionės dokumentą, su kuriuo jo turėtojai leidžiama kirsti sieną ir kuris atitinka šiuos kriterijus:

i) jis galioja bent tris mėnesius po numatomo išvykimo iš valstybių narių teritorijos dienos. Pagrįstu skubos atveju šio reikalavimo galima netaikyti;

ii) jis turi būti išduotas per pastaruosius 10 metų;

b) jie turi galiojančią vizą, jei to reikalaujama pagal [Reglamentą (EB) Nr. 539/2001⁶], išskyrus atvejus, kai jie turi galiojantį leidimą gyventi arba galiojančią ilgalaikę vizą;

c) jie pagrindžia numatomo buvimo tikslą bei sąlygas ir turi pakankamai pragyvenimo lėšų numatomo buvimo laikotarpiui ir grįžimui į kilmės šalį arba vykimui tranzitu į trečiąją šalį, į kurią jie tikrai būtų įleisti, arba gali teisėtai gauti tokių lėšų;

d) jie nėra asmenys, dėl kurių į [Šengeno informacinę sistemą] yra įtrauktas įspėjimas neįsileisti;

e) jie nelaikomi keliančiais grėsmę nei vienos iš valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams, pirmiausia – dėl jų valstybių narių duomenų bazėse nėra įtrauktas įspėjimas neįsileisti dėl išvardintų priežasčių.

<...>“

6. Minėto kodekso 13 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Svarbiausias pasienio kontrolės tikslas – užkirsti kelią nelegaliam sienos kirtimui, kovoti su tarpvalstybiniu nusikalstamumu ir imtis priemonių prieš asmenis, kurie nelegaliai kirto sieną. Asmuo, kuris nelegaliai kirto sieną ir kuris neturi teisės pasilikti atitinkamos valstybės narės teritorijoje, sulaikomas, ir jam taikomos procedūros laikantis Direktyvos [2008/115].“

7. Šengeno sienų kodekso 14 straipsnyje nustatyta:

„1. Trečiosios šalies piliečiui, kuris neatitinka visų 6 straipsnio 1 dalyje nustatytų atvykimo sąlygų ir nepriklauso 6 straipsnio 5 dalyje nurodytoms asmenų kategorijoms, neleidžiama atvykti į valstybių narių teritorijas. Tai nepažeidžia specialių nuostatų dėl teisės į prieglobstį ir tarptautinę apsaugą arba dėl ilgalaikių vizų išdavimo taikymo.

⁶ 2001 m. kovo 15 d. Tarybos reglamentas, nustatantis trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus (OL L 81, 2001, p. 1).

2. Atsisakyti leisti atvykti galima tik motyvuotu sprendimu, kuriame nurodomos aiškios atsisakymo priežastys. Sprendimą priima pagal nacionalinę teisę įgaliota institucija. Jis įsigalioja nedelsiant.

Motyvuotas sprendimas, kuriame nurodomos tikslios atsisakymo priežastys, pateikiamas V priedo B dalyje nustatytaime standartiniame blanke, kurį užpildo institucija, pagal nacionalinę teisę įgaliota priimti sprendimą atsisakyti leisti atvykti. Užpildytas standartinis blankas perduodamas atitinkamam trečiosios šalies piliečiui, kuris tame blanke patvirtina sprendimo neleisti atvykti gavimo faktą.

3. Asmenys, kuriems buvo atsisakyta leisti atvykti, turi teisę apskųsti sprendimą. Skundai nagrinėjami pagal nacionalinę teisę. Trečiosios šalies piliečiui raštu nurodomi kontaktiniai centrai, kuriuose galima gauti informacijos apie atstovus, kompetentingus pagal nacionalinę teisę veikti trečiosios šalies piliečio vardu.

Skundo padavimas nesustabdo sprendimo atsisakyti leisti atvykti galios.

Nepažeidžiant jokios kompensacijos, paskirtos pagal nacionalinę teisę, atitinkamas trečiosios šalies pilietis turi teisę į perbraukto atvykimo spaudo arba į kitų perbraukimų ar papildymų korekciją, kurią atliktų sprendimą neleisti atvykti priėmusi valstybė narė, jeigu išnagrinėjus skundą būtų nustatyta, kad sprendimas neleisti atvykti buvo nepagrįstas.

4. Sienos apsaugos pareigūnai užtikrina, kad trečiosios šalies pilietis, kuriam buvo atsisakyta leisti atvykti, neatvyktų į atitinkamos valstybės narės teritoriją.

<...>

6. Atsisakymą leisti atvykti reglamentuojančios išsamios taisyklės pateikiamos V priedo A dalyje.“

8. Šengeno sienų kodekso 23 straipsnyje nurodyta:

„Kontrolės kertant vidaus sienas nebuvimas neturi įtakos:

a) valstybių narių kompetentingų institucijų naudojimuisi policijos įgaliojimais pagal nacionalinę teisę, jei naudojimasis šiais įgaliojimais nėra lygiavertis patikrinimams kertant sieną; tai taip pat taikoma pasienio ruožuose. Kaip apibrėžta pirmame sakinyje, naudojimasis policijos įgaliojimais visų pirma negali būti laikomas lygiaverčiu patikrinimams kertant sieną, kai policijos priemonės:

i) nėra skirtos sienų kontrolei;

ii) yra grindžiamos bendra policijos informacija ir patirtimi, susijusia su galimomis grėsmėmis visuomenės saugumui, ir jomis pirmiausia siekiama kovoti su tarpvalstybinio nusikalstamumu;

iii) yra parengtos ir vykdomos aiškiai skirtingai nuo sistemingų asmenų patikrinimų kertant išorės sienas;

iv) vykdomos kaip patikrinimai vietoje;

<...>“

9. Šio kodekso 25 straipsnyje nustatyta:

„1. Erdvėje be vidaus sienų kontrolės iškilus rimtai grėsmei viešajai tvarkai arba vidaus saugumui valstybėje narėje, ta valstybė narė išimties tvarka gali atnaujinti sienų kontrolę prie visų savo vidaus sienų arba konkrečiuose jų ruožuose ribotam, ne ilgesniam nei 30 dienų, laikotarpiui arba numatomam rimtos grėsmės trukmės laikotarpiui, jei jis viršija 30 dienų. Laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo mastas ir trukmė neviršija to, kas tikrai būtina siekiant reaguoti į rimtą grėsmę.

2. Vidaus sienų kontrolė atnaujinama tik kaip kraštutinė priemonė ir laikantis 27, 28 ir 29 straipsnių. Kiekvienu atveju svarstant galimybę pagal atitinkamai 27, 28 arba 29 straipsnius priimti sprendimą atnaujinti vidaus sienų kontrolę, atsižvelgiama į 26 ir 30 straipsniuose nurodytus kriterijus.

3. Jeigu rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui atitinkamoje valstybėje narėje išlieka ilgesnį nei šio straipsnio 1 dalyje numatytą laikotarpį, ta valstybė narė gali pratęsti savo vidaus sienų kontrolę atsižvelgdama į 26 straipsnyje nurodytus kriterijus ir laikydamosi 27 straipsnio, dėl tų pačių priežasčių, kaip nurodyta šio straipsnio 1 dalyje, ir, atsižvelgusi į visus naujus elementus, ne ilgesniems nei 30 dienų laikotarpiams, kuriuos galima pratęsti.

4. Visas laikotarpis, kurį atnaujinama vidaus sienų kontrolė, įskaitant bet kurį pratęsimą, numatytą pagal šio straipsnio 3 dalį, neturi viršyti šešių mėnesių. Jei esama išimtinių aplinkybių, kaip nurodyta 29 straipsnyje, visas tas laikotarpis gali būti tęsiamas daugiausia iki dvejų metų pagal to straipsnio 1 dalį.“

10. Šengeno sienų kodekso 32 straipsnyje nustatyta:

„Kai atnaujinama vidaus sienų kontrolė, *mutatis mutandis* taikomos atitinkamos II antraštinės dalies nuostatos.“

11. Šengeno sienų kodekso 5, 13 ir 14 straipsniai įtraukti į jo II antraštinę dalį „Išorės sienos“, o 23, 25 ir 32 straipsniai – į jo III antraštinę dalį „Vidaus sienos“.

12. Šengeno sienų kodekso V priedo A dalyje numatyta:

„1. Atsisakydamas leisti atvykti, kompetentingas sienos apsaugos pareigūnas:

- a) užpildo atsisakymo leisti atvykti standartinį blanką, kaip parodyta B dalyje. Atitinkamas trečiosios šalies pilietis pasirašo blanką ir gauna pasirašyto blanko kopiją. Trečiosios šalies piliečiui atsisakius pasirašyti, sienos apsaugos pareigūnas tokį atsisakymą nurodo blanko dalyje „pastabos“;
- b) pase deda atvykimo spaudą, kryžmai perbrauktą neištrinamu juodu rašalu, ir priešais jį dešinėje pusėje taip pat neištrinamu rašalu parašo raidę (-es), atitinkančią (-as) atsisakymo leisti atvykti priežastį (-is), kurių sąrašas pateiktas pirmiau minėtame atsisakymo leisti atvykti standartiniame blanke;

c) atitinkamai panaikina arba atšaukia vizas pagal Reglamento (EB) Nr. 810/2009⁷ 34 straipsnyje nustatytas sąlygas;

d) įregistruoja kiekvieną atsisakymą leisti atvykti registre arba įtraukia į sąrašą, nurodydamas atitinkamo trečiosios šalies asmens tapatybę ir pilietybę, nuorodas į dokumentą, leidžiantį trečiosios šalies piliečiui kirsti sieną, ir atsisakymo leisti atvykti priežastį bei datą;

2. Jei trečiosios šalies pilietį, kuriam nebuvo leista atvykti, prie sienos atvežė vežėjas, vietos valdžios institucija:

a) nurodo vežėjui pasirūpinti trečiosios šalies piliečiu ir nedelsiant vežti jį į trečiąją šalį, iš kurios jis buvo atvežtas, į trečiąją šalį, išdavusią jam dokumentą, leidžiantį kirsti sieną, arba į bet kurią kitą trečiąją šalį, kurioje garantuojama, kad jis bus priimtas, laikantis Šengeno konvencijos 26 straipsnio ir [Direktyvos 2001/51/EB⁸];

b) laukiant tolesnio vežimo, imasi atitinkamų priemonių laikydamosi nacionalinės teisės aktų ir atsižvelgdama į vietos aplinkybes, kad būtų užkirstas kelias neteisėtam trečiųjų šalių piliečių, kuriems nebuvo leista atvykti, atvykimui.

<...>“

Direktyva 2008/115

13. Direktyvos 2008/115 2 straipsnyje nustatyta:

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

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

a) kuriems atsisakyta leisti atvykti pagal Šengeno sienų kodekso 13 straipsnį arba kuriuos kompetentingos institucijos sulaukė 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.

<...>“

14. Šios direktyvos 3 straipsnyje nurodyta:

„Šioje direktyvoje vartojamos šios sąvokų apibrėžtys:

<...>

⁷ 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas) (OL L 243, 2009, p. 1).

⁸ 2001 m. birželio 28 d. Tarybos direktyva, papildanti Konvencijos dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo įgyvendinimo 26 straipsnio nuostatas (OL L 187, 2001, p. 45, 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 4 t., p. 160).

2) „neteisėtas buvimas [šalyje]“ – trečiosios šalies piliečio, kuris neatitinka arba nebeatitinka Šengeno sienų kodekso 5 straipsnyje nustatytų atvykimo sąlygų ar kitų atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų, buvimas valstybės narės teritorijoje;

<...>“

15. Tos pačios direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje numatyta:

„Į šios direktyvos taikymo sritį nepatenkančių trečiosios šalies piliečių atžvilgiu pagal 2 straipsnio 2 dalies a punktą valstybės narės:

a) užtikrina, kad elgesys ir apsaugos lygis nebūtų mažiau palankūs negu nustatyta 8 straipsnio 4 ir 5 dalyse (priverstinių priemonių naudojimo apribojimai), 9 straipsnio 2 dalies a punkte (išsiuntimo atidėjimas), 14 straipsnio 1 dalies b ir d punktuose (neatidėliotina medicinos pagalba ir pažeidžiamų asmenų poreikių užtikrinimas) ir 16 bei 17 straipsniuose (sulaikymo sąlygos) ir

b) laikosi negražinimo principo.“

16. Direktyvos 2008/115 6 straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės priima sprendimą gražinti 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 [šalyje] 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.

3. Valstybės narės gali nepriimti sprendimo gražinti jų teritorijoje neteisėtai esantį trečiosios šalies pilietį, jei atitinkamą trečiosios šalies pilietį priima atgal kita valstybė narė pagal šios direktyvos įsigaliojimo dieną galiojančius dvišalius susitarimus ar nuostatas. Tuo atveju valstybė narė, kuri priima atgal atitinkamą trečiosios šalies pilietį, taiko 1 dalį.

<...>

6. Šia direktyva valstybėms narėms neužkertamas kelias vienu administraciniu ar teismo sprendimu ar aktu priimti sprendimą užbaigti teisėtą buvimą [šalyje] kartu su sprendimu gražinti ir (arba) sprendimu dėl išsiuntimo ir (arba) sprendimu uždrausti atvykti, kaip tai numatyta jų nacionalinės teisės aktuose, nepažeidžiant III skyriuje numatytų procesinės apsaugos priemonių arba kitų Bendrijos ir nacionalinėje teisėje numatytų atitinkamų nuostatų.“

Prancūzijos teisė

17. Potvarkiu Nr. 2020-1733 išdėstyta *Ceseda* L. 332-2 straipsnyje nustatyta:

„Rašytinį ir motyvuotą sprendimą atsisakyti leisti atvykti priima teisės aktuose nustatytos kategorijos pareigūnas.

Pranešime apie sprendimą atsisakyti leisti atvykti nurodoma užsieniečio teisė įspėti arba nurodyti įspėti asmenį, pas kurį, kaip nurodė, jis turėjo vykti, jo konsulatą arba pasirinktą patarėją. Jame nurodoma užsieniečio teisė atsisakyti būti grąžintam L. 333-2 straipsnyje nustatytais sąlygomis nepasibaigus vienos darbo dienos terminui.

Sprendimas ir prie jo pridamas pranešimas apie teises įteikiami jam suprantama kalba.

Ypatingas dėmesys skiriamas pažeidžiamiems asmenims, visų pirma suaugusiojo lydimiems arba nelydimiems nepilnamečiams.“

18. Potvarkiu Nr. 2020-1733 išdėstyta *Ceseda* L. 332-3 straipsnyje numatyta:

„L. 332-2 straipsnyje nustatyta procedūra taikoma sprendimui atsisakyti leisti užsieniečiui atvykti, priimtam pagal [Šengeno sienų kodekso] 6 straipsnį. Ji taip pat taikoma atliekant patikrinimus prie vidaus sienos, kai [Šengeno sienų kodekso] III antraštinės dalies II skyriuje numatytais sąlygomis laikinai atnaujinama vidaus sienų kontrolė.“

Bylos faktinės aplinkybės, pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

19. Pareiškėjai pagrindinėje byloje pateikė *Conseil d'État* skundą, jame, be kita ko, prašė panaikinti *Ceseda* L. 332-3 straipsnį. Jie teigia, kad šiuo straipsniu pažeidžiama Direktyva 2008/115, nes pagal ją galima priimti sprendimus atsisakyti leisti atvykti per vidaus sienas, kurių kontrolė buvo atnaujinta.

20. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad Sprendime *Arib ir kt.* Teisingumo Teismas nusprendė, jog Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punktas, siejamas su Šengeno sienų kodekso 32 straipsniu, netaikomas trečiosios šalies piliečio, sulaikyto prie pat vidaus sienos ir neteisėtai esančio valstybės narės teritorijoje, situacijai, net jeigu ši valstybė narė pagal šio kodekso 25 straipsnį atnaujino šios sienos kontrolę dėl didelės grėsmės viešajai tvarkai arba vidaus saugumui minėtoje valstybėje narėje.

21. 2020 m. lapkričio 27 d. šis nacionalinis teismas nusprendė, kad *Ceseda* L.213-3-1 straipsnio nuostatos, kuriose numatyta, kad, laikinai atnaujinus vidaus sienų kontrolę, gali būti atsisakyta leisti atvykti šio kodekso L.213-2 straipsnyje nustatytais sąlygomis užsieniečiui, tiesiogiai atvykstančiam iš valstybės, Šengeno konvencijos šalies, teritorijos, jeigu šis užsienietis pateko į žemyninę šalies teritoriją neleistinai kirsdamas vidaus sausumos sieną ir buvo sulaikytas dešimties kilometrų atstumu nuo šios sienos esančioje teritorijoje, neatitinka Direktyvos 2008/115 nuostatų, kaip jos Teisingumo Teismo išaiškintos Sprendime *Arib ir kt.*

22. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, *Ceseda* L. 332-3 straipsnyje, dėl kurio pateiktas skundas jo nagrinėjamoje byloje, nepakartotos šio kodekso L. 213-3-1 straipsnio nuostatos, todėl šio kodekso L. 332-3 straipsniu *res judicata* galia nepažeidžiama. Tačiau to paties kodekso L. 332-3 straipsnio antroje pastraipoje numatyta, kad sprendimas atsisakyti leisti atvykti gali būti priimtas atliekant patikrinimus prie vidaus sienų, jei Šengeno sienų kodekso III antraštinės dalies II skyriuje nustatytais sąlygomis laikinai atnaujinama šių sienų kontrolė.

23. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad reikia nustatyti, ar tokiu atveju trečiosios šalies piliečiui, tiesiogiai atvykstančiam iš valstybės, Šengeno konvencijos šalies, teritorijos į patvirtintą sienos kirtimo punktą ir neturinčiam dokumentų, kurie leistų pateisinti leidimą atvykti į Prancūziją arba teisę joje būti, gali būti atsisakyta leisti atvykti pagal Šengeno sienų kodekso 14 straipsnį, netaikant Direktyvos 2008/115.

24. Tokiomis aplinkybėmis *Conseil d'État* (Valstybės Taryba) 2022 m. vasario 24 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2022 m. kovo 1 d., nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą:

„Kai [Šengeno sienų kodekso] III antraštinės dalies II skyriaus sąlygomis laikinai atnaujinama vidaus sienų kontrolė, ar atliekant patikrinimus prie vidaus sienos galima nuspręsti neįleisti užsieniečio, tiesiogiai atvykstančio iš valstybės, Šengeno konvencijos šalies, teritorijos, remiantis šio [kodekso] 14 straipsniu, kai Direktyva 2008/115 netaikoma?“

25. Pareiškėjai pagrindinėje byloje, *Défenseur des droits* (teisių gynėjas), Prancūzijos ir Lenkijos vyriausybės bei Europos Komisija pateikė pastabas. Tos pačios šalys buvo išklaustytos per 2023 m. sausio 19 d. įvykusį teismo posėdį.

Analizė

26. Savo prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia nustatyti, ar, laikinai atnaujinus vidaus sienų kontrolę Šengeno sienų kodekso III antraštinės dalies II skyriuje numatytais sąlygomis, taikytinos šio kodekso 14 straipsnio, ar Direktyvos 2008/115 nuostatos.

27. Noriu iš karto pažymėti, kad prašoma ne nustatyti, ar vidaus sienų kontrolės atnaujinimas yra teisėtas, o tik apibrėžti, kokios yra tokio atnaujinimo *pasekmės*⁹.

28. Siūlau Teisingumo Teismui atsakyti, kad Direktyvos 2008/115 nuostatos taikytinos, o Šengeno sienų kodekso 14 straipsnis netaikytinas. Ši išvada, mano nuomone, kyla iš Teisingumo Teismo argumentų, kuriais jis rėmėsi sprendimuose *Affum* ir *Arib ir kt.*

Dėl Direktyvos 2008/115 taikytinumo

29. Kaip nurodyta Direktyvos 2008/115 1 straipsnyje, jos tikslas – nustatyti bendrus standartus ir tvarką, taikomą valstybėse narėse, grąžinant neteisėtai šalyje esančius trečiųjų šalių piliečius, remiantis pagrindinėmis teisėmis ir tarptautine teise. Iš šios direktyvos 4 konstatuojamosios dalies matyti, kad ja siekiama nustatyti aiškias, skaidrias ir teisingas taisykles siekiant sukurti efektyvią grąžinimo politiką, kaip privalomą gerai veikiančios migracijos politikos elementą.

30. Direktyvos 2008/115 2 straipsnyje apibrėžta jos taikymo *ratione personae* sritis yra plati¹⁰. Pagal šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalį ji taikoma trečiųjų šalių piliečiams, neteisėtai esantiems valstybės narės teritorijoje. Sąvoka „neteisėtas buvimas [šalyje]“ šios direktyvos

⁹ Iš tikrųjų šis teisėtumas nagrinėjamoje byloje neginčijamas.

¹⁰ Taip pat žr. 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., (leid.), *EU Immigration and Asylum Law – a Commentary*, 2-asis leid., 2016, C. H. Beck, Hart, Nomos, Miunchenas, Oksfordas, Baden Badenas, 2 straipsnio 3 punktas.

3 straipsnio 2 punkte apibrėžiama kaip „trečiosios šalies piliečio, kuris neatitinka arba nebeatitinka Šengeno sienų kodekso [6] straipsnyje¹¹ nustatytų atvykimo sąlygų ar kitų atvykimo, buvimo ar gyvenimo toje valstybėje narėje sąlygų, *buvimas* valstybės narės teritorijoje“¹². Iš šios apibrėžties matyti, kad bet kuris trečiosios šalies pilietis, kuris yra valstybės narės teritorijoje, bet neatitinka atvykimo į ją, buvimo ar gyvenimo joje sąlygų, vien dėl šios aplinkybės joje yra neteisėtai, ir tokiam buvimui netaikoma minimalios trukmės ar ketinimo pasilikti šioje teritorijoje sąlyga¹³. Be to, buvimo šalyje laikinai ar dėl tranzito nėra ir tarp Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalyje išvardytų pagrindų, kuriais remdamosi valstybės narės gali nuspręsti, kad neteisėtai jose esančiam trečiosios šalies piliečiui ši direktyva netaikoma¹⁴.

31. Be to, Teisingumo Teismas jau konstatavo, kad Direktyvoje 2008/115 sąvokos „neteisėtas buvimas“ ir „neteisėtas atvykimas“ glaudžiai susijusios, ir iš tiesų toks atvykimas yra viena iš aplinkybių, dėl kurių gali būti laikoma, kad trečiosios šalies pilietis atitinkamos valstybės narės teritorijoje yra neteisėtai¹⁵. Jeigu trečiosios šalies pilietis neteisėtai atvyksta į valstybės narės teritoriją ir dėl to laikoma, kad jis joje yra neteisėtai, taigi pagal šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalį (jei netaikoma šio 2 straipsnio 2 dalis) jis patenka į šios direktyvos taikymo sritį, jam turi būti taikomi joje numatyti bendri standartai ir tvarka, kad jis būtų išsiųstas, išskyrus tam tikrus atvejus, kai buvimas šalyje tampa teisėtas¹⁶.

32. Pagal Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalį valstybės narės turi teisę netaikyti šios direktyvos kai kuriais tiksliai apibrėžtais atvejais. Iš tikrųjų pagal minėtos direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punktą valstybė narė gali nuspręsti netaikyti šios direktyvos trečiųjų šalių piliečiams, kuriems atsisakyta leisti atvykti pagal Šengeno sienų kodekso 14 straipsnį¹⁷ arba kuriuos kompetentingos institucijos sulaikė ar suėmė dėl neteisėto valstybės narės išorės sienos kirtimo ir kurie vėliau negavo leidimo ar teisės būti toje valstybėje narėje.

33. Teisingumo Teismas jau turėjo galimybę paaiškinti, kad iš Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punkto matyti, jog abi joje aptartos situacijos susijusios tik su valstybės narės išorės sienos, kaip ji apibrėžta Šengeno sienų kodekso 2 straipsnio 2 punkte, kirtimu, taigi nėra susijusios su bendros Šengeno erdvei priklausančių valstybių narių sienos kirtimu. Vadinasi, pagal šią nuostatą valstybės narės negali netaikyti šios direktyvos neteisėtai šalyje esantiems trečiųjų šalių piliečiams dėl to, kad jie neteisėtai atvyko į šalį, kirsdami vidaus sieną¹⁸. Be to, Teisingumo Teismas išaiškino, kad, kiek tai susiję su pirmąja Direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punkte numatyta situacija, akivaizdu, jog pagal Šengeno sienų kodekso 14 straipsnį atsisakoma leisti atvykti tik trečiųjų šalių piliečiams, kurie neteisėtai kerta išorės sieną, kad atvyktų į šią erdvę¹⁹.

¹¹ Šis 6 straipsnis pakeitė 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 105, 2006, p. 1), 5 straipsnį, į kurį daroma nuoroda Direktyvos 2008/115 3 straipsnio 2 punkte.

¹² Pasviruoju šriftu išskirta mano.

¹³ Žr. Sprendimą *Affum* (48 punktas).

¹⁴ Žr. Sprendimą *Affum* (48 punktas).

¹⁵ Žr. Sprendimą *Affum* (60 punktas).

¹⁶ Žr. Sprendimą *Affum* (61 punktas).

¹⁷ Šengeno sienų kodekso 14 straipsnis pakeitė Reglamento Nr. 562/2006 13 straipsnį, į kurį daroma nuoroda Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punkte.

¹⁸ Žr. Sprendimą *Affum* (69 punktas).

¹⁹ Žr. Sprendimą *Affum* (70 punktas).

34. Remiantis šiomis išvadomis, negalima pritarti Prancūzijos vyriausybės argumentui, kad trečiosios šalies piliečio, dėl kurio priimtas sprendimas neįleisti į valstybės narės teritoriją, nėra vienos iš šių valstybių narių teritorijoje, nes toks argumentas prilygsta vienašališkam valstybės narės sprendimui apriboti Direktyvos 2008/115 taikymo sritį. Iš tikrųjų ši valstybė narė galėtų atšaukti jau nustatytą buvimą šalyje. Manau, kad toks vienašališkas šios direktyvos taikymo srities apribojimas negalimas.

35. Darytina preliminari išvada, kad Prancūzijos Respublika, remdamasi Direktyvos 2008/115 2 straipsnio 2 dalies a punktu, negali nuspręsti netaikyti šios direktyvos pasienyje sulaikytam neteisėtai šalyje esančiam trečiosios šalies piliečiui.

36. Dėl šios išvados norėčiau pridurti, kad ji tiksliai atitinka Teisingumo Teismo išvadą, kad Direktyvos 2008/115 nuostatos taikomos trečiosios šalies piliečio, sulaikyto prie pat vidaus sienos ir neteisėtai esančio valstybės narės teritorijoje, situacijai, net jei ši valstybė narė pagal Šengeno sienų kodeksą atnaujino šios sienos kontrolę²⁰. Mano nuomone, tokia pati išvada darytina ir tuo atveju, kai atitinkamas asmuo sulaikomas prie pačios sienos.

37. Taigi, remiantis šiomis išvadomis, valstybė narė privalo taikyti Direktyvos 2008/115 nuostatas visiems asmenims, sulaikomiems prie vidaus sienos Šengeno erdvėje.

38. Šengeno sienų kodekso nuostatos, įskaitant jo 14 straipsnį, negali pakeisti šios išvados.

Dėl Šengeno sienų kodekso 14 straipsnio taikytinumo

39. Šengeno sienų kodekse nustatyta tvarka, taikoma asmenims kertant sienas.

40. Asmenys, nepriklausomai nuo jų pilietybės, neturėtų būti tikrinami, kai jie kerta vidaus sienas. Sienų kirtimas nesant jokios kontrolės *de facto* galimas tik tuo atveju, jei tai taikoma visiems asmenims²¹. Taigi kontrolės kertant vidaus sienas panaikinimas dėl paties kontrolės nebuvimo pobūdžio neišvengiamai taikomas trečiųjų šalių piliečiams²². Tai taip pat reiškia, kad patekimui per valstybių narių išorės sienas taikoma Sąjungos teisė.

41. Šengeno sienų kodekso 14 straipsnis, kuriame įtvirtinta valstybių narių *pareiga* neleisti atvykti į teritoriją per *išorės* sieną trečiosios šalies piliečiui, neatitinkančiam šio kodekso 6 straipsnio 1 dalyje nustatytų atvykimo sąlygų²³, neturi būti taikomas vidaus sienai, net ir – remiantis minėto kodekso 32 straipsniu – *mutatis mutandis*. Šių nuostatų *ratio legis* – valstybės narės, turinčios išorės sienas, privalo užtikrinti, kad trečiųjų šalių piliečiai, neturintys teisės atvykti, nepatektų į Šengeno erdvę. Šiems piliečiams atvykus, kiekviena valstybė narė privalo ne priimti sprendimus neleisti atvykti remiantis Šengeno sienų kodeksu, o taikyti Direktyvą 2008/115.

²⁰ Žr. Sprendimą *Arib ir kt.* (67 punktas).

²¹ Šiuo klausimu žr. Hoppe, M., *in* Lenz, C. O. ir Borchardt, K.-D., (leid.), *EU-Verträge Kommentar*, Bundesanzeiger Verlag, 6-asis leid., Kelnas, 2013, AEUV 77 straipsnis, 5 punktas.

²² Šiuo klausimu žr. Müller-Graff, P.-Chr., *in* Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U., (leid.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band II*, Mohr Siebeck, Tiubingenas, 2017, AEUV 77 straipsnis, 1 punktas.

²³ Ir nepriklausančiam vienai iš Šengeno sienų kodekso 6 straipsnio 5 dalyje nurodytų asmenų kategorijų.

42. Be to, valstybės narės²⁴ prie išorės ir vidaus sienų gina ne tuos pačius teisinius interesus: valstybė narė, kuri pagal Šengeno sienų kodeksą yra atsakinga už Šengeno erdvės išorės sienų kontrolę, veikia dėl visų Šengeno erdvės valstybių narių interesų. Atvirkščiai, valstybė narė, kuri nusprendžia atnaujinti vidaus sienų kontrolę, veikia dėl savo pačios interesų²⁵.

43. Remdamasis išdėstytais argumentais, siūlau į prejudicinį klausimą atsakyti, kad, laikinai atnaujinus vidaus sienų kontrolę Šengeno sienų kodekso III antraštinės dalies II skyriuje nustatytais sąlygomis, taikytinos Direktyvos 2008/115 nuostatos. Tačiau galimybė taikyti šio kodekso 14 straipsnį turi būti atmesta.

Baigiamieji argumentai. Direktyvoje 2008/115 valstybėms narėms paliktos pasirinkimo galimybės

44. Nors laikinai atnaujinus vidaus sienų kontrolę prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo aprašytomis sąlygomis taikytinos Direktyvos 2008/115 nuostatos, o Šengeno sienų kodekso 14 straipsnis netaikytinas, valstybėms narėms vis dėlto lieka kelios galimybės užtikrinti veiksmingą neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimą.

45. Šiuo klausimu primintina, kad Direktyvoje 2008/115 numatyta grąžinimo procedūra yra orientuota į sprendimą grąžinti, kurį pagal šios direktyvos 6 straipsnio 1 dalį valstybės narė *privalo*²⁶ priimti dėl kiekvieno neteisėtai jų teritorijoje esančio trečiosios šalies piliečio²⁷. Ši nuostata yra minėtos direktyvos kertinis akmuo, kuriuo grindžiamos kitos jos nuostatos²⁸. Pareigos, kurios valstybėms narėms kyla iš Direktyvos 2008/115 6 ir paskesnių straipsnių, yra nuolatinės, tęstinės ir taikomos nepertraukiamai, t. y. jos atsiranda automatiškai iš karto po to, kai įvykdomos šiuose straipsniuose nustatytos sąlygos²⁹. Kitaip tariant, jeigu trečiosios šalies pilietis šalyje yra neteisėtai ir netaikomos šios direktyvos 6 straipsnio 2–5 dalyse numatytos išimtys, valstybė narė privalo priimti sprendimą grąžinti ir jį vykdyti.

46. Tuo atveju, jei trečiosios šalies pilietis, dėl kurio priimtas sprendimas grąžinti, keltų grėsmę viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, pagal Direktyvą 2008/115 valstybei narei nebūtų draudžiama šiam piliečiui taikyti sulaikymo priemonę³⁰. Tokiu atveju atitinkama valstybė narė neprivalėtų suteikti savanoriško išvykimo laikotarpio pagal šios direktyvos 7 straipsnio 4 dalį.

47. Be to, norėčiau priminti Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 3 dalies nuostatą, pagal kurią valstybės narės gali nepriimti sprendimo grąžinti jų teritorijoje neteisėtai esantį trečiosios šalies pilietį, jeigu jį priima atgal kita valstybė narė pagal šios direktyvos įsigaliojimo dieną galiojusius dvišalius susitarimus ar nuostatas.

²⁴ Reikia pažymėti, kad sąvoka „valstybės narės“ apima tik tas Europos Sąjungos valstybes nares, kurioms taikomas Šengeno *acquis*, ir trečiąsias valstybes, kurios yra Šengeno susitarimo dalyvės; taip pat žr. Šengeno sienų kodekso 21–28 konstatuojamąsias dalis.

²⁵ Šiuo klausimu taip pat žr. generalinio advokato M. Szpunar išvadą byloje *Arib ir kt.* (C-444/17, EU:C:2018:836, 58 ir 59 punktai).

²⁶ Žr. 2011 m. gruodžio 6 d. Sprendimą *Achughbalian* (C-329/11, EU:C:2011:807, 31 punktas). Dėl Direktyvos 2008/115 6 straipsnio privalomumo taip pat žr. Slama, S., „La transposition de la directive „retour“: vecteur de renforcement ou de régression des droits des irréguliers?“ in Dubin, L., *La Légalité de la lutte contre l’immigration irrégulière par l’Union européenne*, Bruylant, Briuselis, 2012, p. 289–345, ypač p. 330.

²⁷ Šiuo įpareigojimu nepažeidžiamos įvairios išimtys, išvardytos Direktyvos 2008/115 6 straipsnio 2–5 dalyse. Be to, pagal šios direktyvos 6 straipsnio 6 dalį valstybėms narėms leidžiama priimti sprendimą užbaigti teisėtą buvimą kartu su sprendimu grąžinti.

²⁸ Taip pat žr. Hörich, D., „Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2011, p. 281–286, ypač p. 283.

²⁹ Taip pat žr. generalinio advokato M. Szpunar išvadą byloje *Celaj* (C-290/14, EU:C:2015:285, 50 punktas).

³⁰ Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Arib ir kt.* (66 punktas) ir 2020 m. liepos 2 d. Sprendimą *Stadt Frankfurt am Main* (C-18/19, EU:C:2020:511, 41 ir paskesni punktai).

48. Galiausiai, jei dėl itin didelio trečiųjų šalių piliečių, kurie turi būti grąžinti, skaičiaus atsiranda nenumatyta didelė našta valstybės narės sulaikymo centrams arba jos administracinių ir teisminių institucijų darbuotojams, atitinkama valstybė narė gali imtis neatidėliotinių priemonių pagal Direktyvos 2008/115 18 straipsnį.

Išvada

49. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija) pateiktą prejudicinį klausimą:

Laikiniai atnaujinus vidaus sienų kontrolę 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) III antraštinės dalies II skyriuje nustatytais sąlygomis taikytinos 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 nuostatos. Tačiau galimybė taikyti šio reglamento 14 straipsnį turi būti atmesta.