



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MACEJA ŠPUNARA [MACIEJ SZPUNAR] SECINĀJUMI,
sniegti 2020. gada 20. oktobrī¹

Lieta C-673/19

M,
A,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
piedaloties:
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T

(*Raad van State* (Valsts padome, Nīderlande) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Robežkontrole, patvērums un imigrācija –
Direktīva 2008/115/EK – To trešo valstu valstspiederīgo atgriešana, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi –
Aizturēšana izraidīšanas nolūkā – Starptautiskā aizsardzība citā dalībvalstī – Atgriešanas
lēmuma neesamība

1. Šis *Raad van State* (Valsts padome, Nīderlande) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu dos Tiesai iespēju precizēt, vai Direktīvas 2008/115/EK² tiesību normas nepieļauj, ka tiek aizturēts trešās valsts valstspiederīgais, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi, lai pārsūtītu viņu uz citu dalībvalsti, kurā viņam ir tikusi piešķirta starptautiskā aizsardzība. Es Tiesai ierosināšu atbildēt, ka, lai gan dalībvalsts principā šādos apstākļos attiecīgo personu var aizturēt, tai tas ir jādara, ievērojot Direktīvas 2008/115 mērķus un Eiropas Savienības Pamattiesību hartu (turpmāk tekstā – “Harta”).

Atbilstošās tiesību normas

Savienības tiesības

2. Direktīvas 2008/115 mērķis, kā definēts tās 1. pantā “Priekšmets”, ir noteikt kopējus standartus un procedūras, kas dalībvalstīs ir jāpiemēro attiecībā uz nelikumīgi uzturošos trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, ievērojot pamattiesības kā galvenos [Savienības] tiesību, kā arī starptautisko tiesību principus, tostarp pienākumu nodrošināt bēgļu aizsardzību un cilvēktiesības.

3. Direktīvas 2008/115 2. pantā “Darbības joma” ir paredzēts:

“1. Šī direktīva attiecas uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri nelikumīgi uzturas dalībvalsts teritorijā.

¹ Oriģinālvaloda – angļu.

² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2008. gada 16. decembris) par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi (OV 2008, L 348, 98. lpp.).

2. Dalībvalstis var pieņemt lēmumu nepieņemot šo direktīvu attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem:

- a) uz kuriem attiecas ieceļošanas atteikums saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa [3] 13. pantu vai kurus kompetentās iestādes ir aizturējušas vai notvērušas saistībā ar nelikumīgu dalībvalsts ārējās (zemes, jūras vai gaisa) robežas šķērsošanu un kuri vēlāk nav ieguvuši atļauju vai tiesības palikt attiecīgajā dalībvalstī;
 - b) kuri saskaņā ar valsts tiesību aktiem ir pakļauti atpakaļnosūtīšanas procedūrai krimināltiesisku sankciju dēļ vai to rezultātā, vai kuriem piemēro izdošanas procedūras.
3. Šo direktīvu nepiemēro personām, kam ir tiesības uz pārvietošanās brīvību Kopienā, kā definēts Šengenas Robežu kodeksa 2. panta 5. punktā.”

4. Saskaņā ar Direktīvas 2008/115 3. pantu (“Definīcijas”):

“Šajā direktīvā piemēro turpmāk minētās definīcijas:

[..]

- 3) “atgriešana” ir, attiecīgai personai brīvprātīgi ievērojot atgriešanās pienākumu vai piespiedu kārtā, došanās atpakaļ uz:
 - personas izcelsmes valsti vai
 - tranzīta valsti saskaņā ar Kopienas vai divpusējiem atpakaļuzņemšanas nolīgumiem vai citiem režīmiem, vai
 - citu trešo valsti, kurā attiecīgais trešās valsts valstspiederīgais brīvprātīgi nolemj atgriezties un kurā viņu uzņems;
- 4) “atgriešanas lēmums” ir administratīvs vai tiesas lēmums vai akts, kurā norādīts vai konstatēts, ka trešās valsts valstspiederīgā uzturēšanās ir nelikumīga, un noteikts vai konstatēts atgriešanās pienākums.”

5. Direktīvas 2008/115 4. pants attiecas uz “labvēlīgākiem nosacījumiem”. Saskaņā ar šā panta 3. punktu šī direktīva “neierobežo dalībvalstu tiesības pieņemt vai saglabāt noteikumus, kas ir labvēlīgāki personām, uz kurām tie attiecas, ar nosacījumu, ka šādi noteikumi atbilst šai direktīvai”.

6. Direktīvas 2008/115 5. pantā “Neizdošana, bērna intereses, ģimenes dzīve un veselības stāvoklis” ir paredzēts:

”Īstenojot šo direktīvu, dalībvalstis pilnībā ņem vērā:

- a) bērna intereses,
- b) ģimenes dzīvi,
- c) attiecīgā trešās valsts valstspiederīgā veselības stāvokli,

un ievēro neizdošanas principu.”

3 Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 562/2006 (2006. gada 15. marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV 2006, L 105, 1. lpp.).

7. Saskaņā ar minētās direktīvas 6. pantu “Atgriešanas lēmums”:

“1. Neskarot šā panta 2. līdz 5. punktā minētos izņēmumus, dalībvalstis pieņem atgriešanas lēmumu par ikvienu trešās valsts valstspiederīgo, kurš nelikumīgi uzturas to teritorijā.

2. Trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri nelikumīgi uzturas kādas dalībvalsts teritorijā un kuriem ir derīga citas dalībvalsts izsniegta uzturēšanās atļauja vai cita atļauja, kas sniedz tiem tiesības tur uzturēties, lūdz nekavējoties doties uz šīs dalībvalsts teritoriju. Ja minētais trešās valsts valstspiederīgais nepilda šo lūgumu vai ja trešās valsts valstspiederīgā nekavējoša izceļošana ir vajadzīga sabiedriskās kārtības vai valsts drošības nodrošināšanai, piemēro 1. punktu.

[..]”

8. Direktīvas 2008/115 15. pantā “Turēšana apsardzībā” ir paredzēts:

“1. Ja vien konkrētajā gadījumā nav iespējams efektīvi piemērot citus pietiekamus, bet vājākus piespiedu līdzekļus, dalībvalstis var aizturēt un turēt apsardzībā tikai to trešās valsts valstspiederīgo, kam paredzēts piemērot atgriešanas procedūras, lai sagatavotos atgriešanai un/vai veiktu izraidīšanas procesu, jo īpaši tad, ja

- a) pastāv bēgšanas iespējamība vai
- b) attiecīgais trešās valsts valstspiederīgais izvairās no atgriešanas vai izraidīšanas procesa vai traucē tā sagatavošanu.

Ikviena turēšana apsardzībā ir iespējami īsa un tā turpinās tikai tik ilgi, kamēr veic izraidīšanas pasākumus, un to izpilda ar pienācīgu rūpību.

2. Rikojumu par turēšanu apsardzībā izdod administratīvās vai tiesas iestādes.

Rikojumu par turēšanu apsardzībā izdod rakstiski un norāda faktiskos un juridiskos iemeslus.

Ja rikojumu par turēšanu apsardzībā ir izdevušas administratīvas iestādes, dalībvalstis

- a) vai nu paredz rikojuma par turēšanu apsardzībā likumīguma ātru juridisku pārskatīšanu iespējami īsā laikā no turēšanas apsardzībā sākuma brīža,
- b) vai arī nodrošina attiecīgajam trešās valsts valstspiederīgajam tiesības vērsties tiesā, lai tā iespējami īsā laikā lemtu par viņa turēšanas apsardzībā likumību un pieņemtu attiecīgu lēmumu pēc iespējas ātrāk no attiecīgā tiesas procesa sākšanas brīža. Šādā gadījumā dalībvalstis nekavējoties informē attiecīgo trešās valsts valstspiederīgo par iespēju veikt šādas darbības.

Attiecīgo trešās valsts valstspiederīgo nekavējoties atbrīvo, ja turēšana apsardzībā nav likumīga.

3. Visos gadījumos turēšanu apsardzībā pārskata ar pamatotu regularitāti vai nu pēc attiecīgā trešās valsts valstspiederīgā pieteikuma saņemšanas, vai *ex officio*. Pagarinātas turēšanas apsardzībā gadījumā tiesu iestāde uzrauga minēto pārskatīšanu.

4. Ja izrādās, ka tiesisku vai citu apsvērumu dēļ izraidīšanai vairs nav pamatota iemesla, vai ja 1. punktā noteiktie apstākļi vairs nepastāv, turēšanu apsardzībā vairs neuzskata par pamatotu un attiecīgo personu nekavējoties atbrīvo.

5. Turēšana apsardzībā ir spēkā tik ilgi, kamēr saglabājas 1. punktā noteiktie apstākļi un kamēr tā ir nepieciešama, lai nodrošinātu sekmīgu izraidīšanu. Katra dalībvalsts nosaka ierobežotu turēšanas apsardzībā laikposmu, kas nedrīkst pārsniegt sešus mēnešus.

6. Dalībvalstis nedrīkst pagarināt 5. punktā minēto termiņu, izņemot pagarinājumu uz ierobežotu laikposmu, kas saskaņā ar valsts tiesību aktiem nepārsniedz papildu divpadsmit mēnešus gadījumos, ja neatkarīgi no to pamatotiem centieniem izraidīšanas procedūra varētu ieilgt šādu iemeslu dēļ:

- a) attiecīgais trešās valsts valstspiederīgais atsakās sadarboties vai
- b) kavējas vajadzīgo dokumentu saņemšana no trešām valstīm.”

Nīderlandes tiesības

Vreemdelingenwet

9. Saskaņā ar 2000. gada 23. novembra *Vreemdelingenwet 2000* (2000. gada Ārvalstnieku likums, *Stb* 2000, Nr. 495), ar grozījumiem, kas stājušies spēkā 2011. gada 31. decembrī, lai transponētu Direktīvu 2008/115 (turpmāk tekstā – “Vw”), 59. panta 2. punktu ārvalstnieka aizturēšana ir nepieciešama sabiedriskās kārtības uzturēšanai, ja viņa atgriešanai nepieciešamie dokumenti ir pieejami vai būs pieejami tuvākajā laikā, izņemot, ja viņam ir likumīgs uzturēšanās pamats, pamatojoties uz Vw 8. panta a)–e) punktu un 1. pantu.

10. Saskaņā ar Vw 62.a panta 1. punkta b) apakšpunktu ministrs rakstiski informē ārvalstnieku, kurš nav dalībvalsts pilsonis un kurš uzturas nelikumīgi vai vairs neuzturas likumīgi, par pienākumu pēc savas iniciatīvas atstāt Nīderlandes teritoriju, kā arī par termiņu, kurā šis pienākums ir jāizpilda, izņemot, ja šim ārvalstniekam ir derīga citas dalībvalsts izsniegta uzturēšanās atļauja vai cita atļauja, kas sniedz tiesības tur uzturēties.

11. Vw 62.a panta 3. punktā ir precizēts, ka šā likuma 62.a panta 1. punkta b) apakšpunktā minētajam ārvalstniekam pieprasa nekavējoties atgriezties attiecīgās dalībvalsts teritorijā. Gadījumā, ja šis rīkojums netiek pildīts vai ja ārvalstnieka tūlītēja izceļošana ir vajadzīga sabiedriskās kārtības vai valsts drošības nodrošināšanai, pieņem atgriešanas lēmumu par šo personu.

12. Saskaņā ar Vw 63. panta 1. un 2. punktu ārvalstnieks, kurš Nīderlandē uzturas nelikumīgi un pēc paša iniciatīvas nav atstājis tās teritoriju Vw paredzētajā termiņā, var tikt izraidīts. Izraidīšana ir ministra kompetencē.

13. Saskaņā ar Vw 106. pantu gadījumā, ja tiesa atceļ brīvības atņemšanas pasākumu vai ja šāds pasākums jau ir atcelts, pirms tiek izskatīts pieteikums par tā atcelšanu, ārvalstniekam var tikt piešķirta kompensācija no valsts līdzekļiem. Kaitējums ietver nelabvēlīgas sekas, kas nav finansiāli zaudējumi. Šo normu *mutatis mutandis* piemēro gadījumos, ja Valsts padomes Administratīvo strīdu nodaļa atceļ brīvības atņemšanas pasākumu.

Vreemdelingencirculaire 2000

14. Saskaņā ar *vreemdelingencirculaire 2000* (2000. gada Apkārtraksts par ārvalstniekiem), kas bija piemērojams līdz 2019. gada 1. janvārim, A3/2. pantu, ja atgriešanas lēmuma pieņemšana ir pretrunā starptautiskajām saistībām (izraidīšanas aizliegums), par robežkontroli vai ārvalstnieku kontroli atbildīgā amatpersona nepieņem atgriešanas lēmumu.

Faktiskie apstākļi, tiesvedība un prejudiciālais jautājums

15. M, A un T, kas ir trešo valstu valstspiederīgie, katrs iesniedza starptautiskās aizsardzības pieteikumu Nīderlandē. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (drošības un tieslietu valsts sekretārs, turpmāk tekstā – “*Staatssecretaris*”) noraidīja šos pieteikumus attiecīgi ar 2018. gada 28. februāra, 9. oktobra un 13. jūnija lēmumiem kā nepieņemamus, jo ārvalstniekiem bēgļa statuss likumīgi jau bija piešķirts attiecīgi Bulgārijā, Spānijā un Vācijā.

16. Atbilstoši *Vreemdelingenwet 2000* 62.a panta 3. punktam (ar kuru Direktīvas 2008/115 6. panta 2. punkts tika transponēts Nīderlandes tiesībās) *Staatssecretaris* šajos lēmumos attiecīgos ārvalstniekus aicināja nekavējoties izceļot uz tās dalībvalsts teritoriju, kurā tiem ir piešķirta starptautiskā aizsardzība, un turklāt norādīja, ka tiem draud izraidīšana, ja tie šim aicinājumam nesekotu. Ārvalstnieki šim aicinājumam nesevoja. Pēc tam attiecīgi 2018. gada 28. septembrī, 22. novembrī un 25. oktobrī *Staatssecretaris*, pamatojoties uz *Vw 59*. panta 2. punktu, tos aizturēja, lai nodrošinātu to izceļošanu uz attiecīgajām dalībvalstīm.

17. M, A un T šos lēmumus pārsūdzēja *rechtbank Den Haag* (Hāgas tiesa, Nīderlande). Pārsūdzībās tie tostarp norādīja, ka aizturēšanas pasākums esot prettiesisks, jo neesot pieņemts atgriešanas lēmums.

18. M un A gadījumā *rechtbank Den Haag* (Hāgas tiesa) uzskatīja, ka *Staatssecretaris*, iepriekš nepieņemdam atgriešanas lēmumu, tos ir aizturējis likumīgi saskaņā ar *Vw 59*. panta 2. punktu. Šī tiesa uzskatīja, ka atbilstoši *Vw 59*. panta 2. punktam, lai veiktu aizturēšanas pasākumu, nav nepieciešams atgriešanas lēmums. Tāpēc to prasības tika noraidītas kā nepamatotas.

19. Savukārt T gadījumā *rechtbank Den Haag* (Hāgas tiesa) tostarp uzskatīja, ka nav skaidrs, vai *Vw 59*. pantā ir paredzēts pamatojums trešo valstu valstspiederīgo aizturēšanai, lai nodrošinātu to izceļošanu uz citu dalībvalsti. Tas būtu iespējams tikai tad, ja jēdziena “atgriešana” nozīme *Vw 59*. panta 2. punktā būtu cita nekā pārējos *Vw 59*. panta punktos. Šī tiesa uzskata, ka tāds, šķiet, nav bijis likumdevēja nodoms, transponējot Direktīvu 2008/115 *Vw 59*. pantā, un tādējādi jēdziens “atgriešana” ir jāinterpretē šauri, kas atbilst šā jēdziena izpratnei šajā direktīvā. Turklāt *Staatssecretaris* dažus dokumentus *rechtbank Den Haag* (Hāgas tiesa) iesniedza novēloti un nepilnīgi. Tāpēc T aizturēšana tika atzīta par prettiesisku, sākot ar tās noteikšanas brīdi.

20. M un A iesniedza apelācijas sūdzības iesniedzējtiesā, tāpat kā *Staatssecretaris* – lietā pret T.

21. Atzīmējusi, ka attiecīgie strīdi attiecas tikai uz iespējamām M, A un T tiesībām uz atlīdzību par kaitējumu saistībā ar viņu aizturēšanu, valsts tiesa norāda, ka strīdu risinājums ir atkarīgs no tā, vai ar Direktīvas 2008/115 normām netiek pieļauts, ka *Staatssecretaris*, pamatojoties uz *Vw 59*. panta 2. punktu, var aizturēt attiecīgos trešo valstu valstspiederīgos pamatlietā, lai nodrošinātu viņu pārsūtīšanu uz citu dalībvalsti, nepieņemot atgriešanas lēmumu *Vw 62.a* panta 3. punkta izpratnē.

22. Šādos apstākļos *Raad van State* (Valsts padome, Nīderlande) nolēma apturēt tiesvedību un ar 2019. gada 4. septembra rīkojumu, kas Tiesā saņemts 2019. gada 11. septembrī, uzdot Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

“Vai ar Direktīvu 2008/115 [..], it īpaši tās 3., 4., 6. un 15. pantu, netiek pieļauts, ka ārvalstnieks, kuram citā [..] dalībvalstī ir tikusi piešķirta starptautiskā aizsardzība, saskaņā ar valsts tiesību aktiem izraidīšanas uz šo citu dalībvalsti nolūkā tiek aizturēts, ja viņš šajā sakarā gan vispirms ir ticis aicināts izceļot uz šīs dalībvalsts teritoriju, taču pēc tam nav ticis pieņemts atgriešanas lēmums?”

23. Rakstveida apsvērumus iesniedza M, T, Igaunijas, Nīderlandes un Polijas valdības, kā arī Eiropas Komisija. Tiesas sēdē 2020. gada 9. jūlijā mutvārdu paskaidrojumus sniedza M, T, Nīderlandes valdība un Komisija.

Vērtējums

24. Ar savu jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, vai Direktīvas 2008/115 3., 4., 6. un 15. pants liedz dalībvalstij saskaņā ar valsts tiesību aktiem aizturēt trešās valsts valstspiederīgo, kurš dalībvalstī uzturas nelikumīgi un kuram ir piešķirta starptautiskā aizsardzība citā dalībvalstī, ja aizturēšanas mērķis ir attiecīgā trešās valsts valstspiederīgā pārsūtīšana uz šo citu dalībvalsti un ja trešās valsts valstspiederīgais tika aicināts nekavējoties izceļot uz šīs citas dalībvalsts teritoriju, bet nav ticis pieņemts atgriešanas lēmums Direktīvas 2008/115 izpratnē.

25. Piedāvājot atbildi uz šo jautājumu, vispirms izvērtēšu, vai Direktīva 2008/115 ir piemērojama tādām situācijām, kādas ir aprakstījuši iesniedzējtiesa. Es nonāksu pie secinājuma, ka tā tas ir. Pēc tam izskatīšu jautājumu par dalībvalsts vispārējiem pienākumiem saskaņā ar direktīvu, pirms pievērsos dalībvalstu īpašajiem pienākumiem, kas direktīvā paredzēti attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgo aizturēšanu.

Par Direktīvas 2008/115 piemērojamību

26. Saskaņā ar Direktīvas 2008/115 2. panta 1. punktu tā attiecas uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri nelikumīgi uzturas dalībvalsts teritorijā.

27. Iesniedzējtiesa ir konstatējusi, ka trim iesaistītajiem trešo valstu valstspiederīgajiem ir piešķirta starptautiskā aizsardzība katram citā dalībvalstī. Tādēļ katrs no viņiem ir tiesīgs uzturēties tajā dalībvalstī, kura ir piešķirusi starptautisko aizsardzību.

28. Iesniedzējtiesa ir arī konstatējusi, ka trīs attiecīgie trešo valstu valstspiederīgie nelikumīgi uzturas Nīderlandes teritorijā. Viņu uzturēšanās nav noteikta, turklāt nav piemērojami izņēmumi, kas izklāstīti Direktīvas 2008/115 2. panta 2. punktā.

29. Līdz ar to uz trīs attiecīgo trešo valstu valstspiederīgo situāciju ir attiecināma Direktīva 2008/115, un principā uz viņiem attiecas šajā direktīvā noteiktie kopējie standarti un procedūras.

Par vispārīgajiem pienākumiem, kas paredzēti Direktīvā 2008/115

30. Tas rada jautājumu par Direktīvā 2008/115 paredzētajiem pienākumiem, it īpaši attiecībā uz Nīderlandes Karalisti, proti, vai šai dalībvalstij bija pienākums pieņemt atgriešanas lēmumu Direktīvas 2008/115 6. panta 1. punkta izpratnē.

Direktīvas 2008/115 6. panta 2. punkta gramatiskā interpretācija, ņemot vērā šajā direktīvā noteikto sistēmu

31. Saskaņā ar Direktīvas 2008/115 6. panta 2. punktu trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri nelikumīgi uzturas kādās dalībvalsts teritorijā un kuriem ir derīga citas dalībvalsts izsniegta uzturēšanās atļauja vai cita atļauja, kas dod tiem tiesības tur uzturēties, tiek lūgts nekavējoties doties uz šīs dalībvalsts teritoriju. Ja minētais trešās valsts valstspiederīgais nepilda šo lūgumu vai ja trešās valsts valstspiederīgā tūlītēja izceļošana ir vajadzīga sabiedriskās kārtības vai valsts drošības nodrošināšanai, piemēro Direktīvas 2008/115 6. panta 1. punktu.

32. Tā kā attiecīgajiem trim trešo valstu valstspiederīgajiem katram citā dalībvalstī ir piešķirta starptautiskā aizsardzība, viņi ir tiesīgi uzturēties attiecīgajā dalībvalstī. Nīderlandes Karaliste viņiem lika izceļot no Nīderlandes teritorijas uz šīm citām dalībvalstīm, taču viņi neizpildīja attiecīgos rīkojumus.

33. Šādā situācijā Direktīvas 2008/115 6. panta 1. punkts uzliek pienākumu dalībvalstij pieņemt atgriešanas lēmumu. Taču Nīderlandes Karalistei juridiski bija liegts pieņemt šādu lēmumu, kā es tūlīt izskaidrošu.

34. “Atgriešana” ir trešās valsts valstspiederīgā došanās atpakaļ uz 1) personas izcelsmes valsti, 2) tranzīta valsti saskaņā ar Savienības vai divpusējiem atpakaļuzņemšanas nolīgumiem vai citiem režīmiem vai 3) citu trešo valsti, kurā attiecīgais trešās valsts valstspiederīgais brīvprātīgi nolemj atgriezties un kurā viņu uzņems⁴.

35. Ja nav tranzīta valsts (2) vai citas trešās valsts, kurā attiecīgās personas brīvprātīgi var atgriezties (3), saskaņā ar direktīvu vienīgā iespēja ir atgriešana uz izcelsmes valsti.

36. Tomēr iesniedzējtiesa ir konstatējusi, ka lēmumi par atgriešanu uz izcelsmes valstīm nevarēja tikt pieņemti, jo tādējādi tiktu pārkāpts neizraidīšanas princips. Proti, kā paredzēts Direktīvas 2008/115 5. pantā, īstenojot šo direktīvu, dalībvalstīm jāņem vērā neizraidīšanas princips, kas turklāt ir paredzēts Hartas 18. pantā un 19. panta 2. punktā.

37. Līdz ar to šajā posmā jāsecina, ka, lai gan attiecīgā lieta ietilpst Direktīvas 2008/115 piemērošanas jomā, Nīderlandes Karalistei nebija pienākuma pieņemt atgriešanas lēmumu saskaņā ar minētās direktīvas 6. panta 1. punktu⁵.

38. Šāda interpretācija atbilst visu lietas dalībnieku apsvērumiem, kā arī, šķiet, ir dominējošais viedoklis juridiskajā doktrīnā⁶.

Direktīvas 2008/115 6. panta 2. punkta teleoloģiskā interpretācija

39. Tomēr varētu apsvērt arī atšķirīgu Direktīvas 2008/115 6. panta 1. un 2. punkta interpretāciju.

40. Gadījumā, kad trešās valsts valstspiederīgais neizpilda prasību nekavējoties izceļot uz citas dalībvalsts teritoriju, šķiet, ka Direktīvas 2008/115 6. panta 2. punkta pilnīga efektivitāte vislabāk tiktu nodrošināta, *pieņemot lēmumu par atgriešanu uz citu dalībvalsti*. Tas stiprinātu direktīvas 6. panta 2. punktā paredzēto procedūru. Tas arī vājinātu direktīvas 3. panta 3. punktā paredzētā jēdziena “atgriešana” nozīmi attiecībā uz atsevišķām īpašām situācijām.

41. Šādai procedūrai būtu ievērojama priekšrocība, jo tā būtu skaidra un vienkārši piemērojama praksē. Saskaņā ar Direktīvas 2008/115 6. panta 1. punktu tiktu pieņemts atgriešanas lēmums, kas nozīmētu, ka visas direktīvas normas, kas attiecas uz šo procedūru, tostarp un galvenokārt noteikumi par aizturēšanu (15. pants) varētu tikt piemēroti bez jebkādiem šķēršļiem.

4 Skat. Direktīvas 2008/115 3. panta 3. punktu.

5 Acimredzami, ja un kad neizraidīšanas [principa] nosacījumi vairs netiek izpildīti, spēkā atkal ir pienākums pieņemt atgriešanas lēmumu saskaņā ar Direktīvas 2008/115 6. panta 1. punktu.

6 Skat., piemēram, 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” [“Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 16. decembra Direktīva 2008/115/EK par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi”], no: Hailbronner, K., un Thym, D. (izd.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. izd., 2016, C. H. Beck, Hart, Nomos, Minhene, Oksforda, Bādenbādene, 6. pants, 13. punkts, 689. lpp.

42. Man šķiet, ka Komisijas nesaistošā, tomēr norādošā “Rokasgrāmata atgriešanas jautājumos” norāda uz šo virzienu, ja tajā ir paredzēts, ka gadījumā, “ja trešās valsts valstspiederīgais nepiekrīt brīvprātīgi atgriezties saskaņā ar 6. panta 2. punktu dalībvalstī, kura tam izsniegusi uzturēšanās atļauju, piemēro 6. panta 1. punktu un pieņem atgriešanas lēmumu, ar noteikumu, ka tiek pieņemta tieša atpakaļnosūtīšana uz trešo valsti. *Personu nevar ar varu nosūtīt atpakaļ uz citu dalībvalsti, ja vien [..] konkrētos apstākļos atgriešana/izraidīšana uz trešo valsti nav iespējama un dalībvalsts, kas izsniegusi uzturēšanās atļauju, nepiekrīt uzņemt personu atpakaļ*”⁷.

43. Divi aspekti neizriet no tikko citētā fragmenta. Pirmkārt, nav skaidrs, vai dalībvalstij šāda procedūra ir obligāta vai fakultatīva. Otrkārt, Komisija nav precizējusi, vai šī procedūra tiktu īstenota, pamatojoties uz Direktīvas 2008/115 6. pantu (kas būtu pretrunā šīs direktīvas 3. panta 3. punkta formulējumam), vai arī tā būtu procedūra, ko reglamentē valsts tiesību akti.

44. Pamatojoties uz minēto, izteikšu brīdinājumu. Lai arī cik pievilcīga šāda pieeja varētu šķist, man šķiet grūti savienot to ar 3. panta 3. punkta skaidro formulējumu, proti, atgriešana ir došanās atpakaļ uz trešo valsti⁸. Turklāt es stipri šaubos, ka “procesa, kas paredz atgriešanu starp dalībvalstīm”, ieviešana atspoguļo likumdevēja gribu. Turklāt rastos jautājums par to, vai šāda interpretācija būtu derīga tikai tādos gadījumos kā pamatlietā, kad dalībvalstij ir liegts pieņemt atgriešanas lēmumu uz trešo valsti neizdošanas principa dēļ, vai arī tā būtu jāattiecinā uz visiem gadījumiem, kas ietilpst šīs direktīvas 6. panta 2. punkta piemērošanas jomā, proti, kad trešās valsts valstspiederīgajam ir derīga citas dalībvalsts izsniegta uzturēšanās atļauja vai cita atļauja, kas dod tam tiesības tur uzturēties⁹.

45. Šā iemesla dēļ es neierosinātu Tiesai tikko izklāstīto interpretāciju un drīzāk pieturētos pie Direktīvas 2008/115 3. panta 3. punkta un 6. panta 1. un 2. punkta formulējuma, kā arī atkārtoti apstiprinātu savu priekšlikumu, kas izklāstīts šo secinājumu 31.–38. punktā.

Par īpašiem pienākumiem, kas paredzēti Direktīvā 2008/115: vai ir iespējama aizturēšana, lai pārsūtītu trešās valsts valstspiederīgo uz citu dalībvalsti?

46. Tas rada jautājumu par to, vai Direktīvas 2008/115 normas liedz Nīderlandes Karalistei aizturēt attiecīgos trešo valstu valstspiederīgos, lai pārsūtītu tos uz dalībvalsti, kurā tiem ir piešķirta starptautiskā aizsardzība.

Iespēja aizturēt

47. Tiesību norma, kas Direktīvā 2008/115 attiecas uz aizturēšanu, ir 15. pants. Šajā tiesību normā ir paredzēti detalizēti nosacījumi, ar kādiem dalībvalstis var aizturēt trešās valsts valstspiederīgo, kam paredzēts piemērot atgriešanas procedūras, *lai sagatavotos atgriešanai* un/vai veiktu izraidīšanas procesu.

48. Tomēr šī norma nav attiecināma uz izskatāmo lietu, jo nav tikusi piemērota atgriešanas procedūra. Jāuzsver, ka viss, ko Nīderlandes Karaliste bija paredzējusi darīt, bija pārsūtīt trešo valstu valstspiederīgos uz dalībvalsti, nevis īstenot atgriešanu uz to izcelsmes valsti ārpus Savienības.

⁷ Skat. Komisijas Ieteikumu (ES) 2017/2338 (2017. gada 16. novembris), ar kuru izveido kopīgu “Rokasgrāmatu atgriešanas jautājumos” dalībvalstu kompetentajām iestādēm izmantošanai ar atgriešanu saistītu uzdevumu veikšanā (OV 2017, L 339, 83. lpp., 5.4. punkts). Mans izcēlums.

⁸ Personas izcelsmes valsti, tranzīta valsti vai citu trešo valsti, kā precizēts minētajā tiesību normā.

⁹ Ja “procesu, kas paredz atgriešanu starp dalībvalstīm”, piemērotu pēdējai situācijai, tas nozīmētu to, ka dalībvalsts (dalībvalsts A), kas brīvprātīgi piešķir uzturēšanās atļaujas vai citas atļaujas, kuras dod tiesības tur uzturēties, faktiski noteiktu, vai situācijā, kad attiecīgā persona ir devusies uz citu dalībvalsti (dalībvalsts B), dalībvalsts B var uzsākt vēlāku “atgriešanas” procedūru uz dalībvalsti A vai izcelsmes valsti. Tas varētu novest pie direktīvas nevienveidīgas piemērošanas un mainītu sistēmu, kura tiek izveidota ar direktīvu, proti, trešās valsts valstspiederīgā atgriešanu uz viņa izcelsmes valsti.

49. Tiesas judikatūrā ir pieļauta trešās valsts valstspiederīgā aizturēšana, pamatojoties uz viņa nelikumīgo uzturēšanos, divās situācijās, kas pārsniedz Direktīvas 2008/115 15. pantā noteikto¹⁰, proti, ja ar Direktīvu 2008/115 ieviestā atgriešanas procedūra ir tikusi piemērota un ja valstspiederīgais (joprojām) nelikumīgi uzturas minētajā teritorijā, kaut arī nepastāv pamatots iemesls tam, lai viņš neatgrieztos (turpmāk tekstā – “*Achughbaban* situācija”¹¹), un ja atgriešanas procedūra ir tikusi piemērota un attiecīgā persona no jauna ieceļo minētās dalībvalsts teritorijā, pārkāpdama ieceļošanas aizliegumu (turpmāk tekstā – “*Celaj* situācija”¹²)¹³.

50. Šeit nav piemērojama neviena no iepriekšējā punktā aprakstītajām situācijām, proti, gan *Achughbaban*, gan *Celaj* gadījumā attiecīgā dalībvalsts bija piemērojusi atgriešanas procedūru, lai gan *Achughbaban* situācijā bez panākumiem. Tomēr izskatāmajā lietā Nīderlandes Karaliste (pareizi) nav piemērojusi atgriešanas procedūru, bet gan īstenojusi pārsūtīšanas procedūru uz citu dalībvalsti.

51. Būtu grūti atzīt, ka šādā situācijā, kas gan ietilpst Direktīvas 2008/115 vispārējā piemērošanas jomā, pat ja uz to nav attiecināma visu tās noteikumu pilnīga izpilde, dalībvalsts principā nevarētu aizturēt trešās valsts valstspiederīgo, protams, ievērojot nosacījumus¹⁴.

52. Manuprāt, principā Direktīva 2008/115 kategoriski neliedz aizturēt attiecīgos trešo valstu valstspiederīgos.

Aizturēšanas nosacījumi

53. Runājot par aizturēšanas nosacījumiem, tā kā uz izskatāmo lietu ir attiecināma Direktīva 2008/115 (saskaņā ar minētās direktīvas 2. pantu), kā tas ir iepriekš konstatēts, jebkurš aizturēšanas pasākums, ko dalībvalsts varētu vēlēties noteikt, ir jāpiemēro saskaņā ar minētās direktīvas *mērķi* un tās *principiem*¹⁵.

54. No Direktīvas 2008/115 1. panta, kā arī tās 2. un 24. apsvēruma izriet, ka direktīvā izvirzītā politika tiek īstenota, pilnībā ievērojot attiecīgo trešo valstu valstspiederīgo cilvēktiesības un cieņas neaizskaramību, un direktīvā ir ievērotas it īpaši Hartā atzītās pamattiesības un principi.

55. Jau iepriekš esmu apgalvojis, ka direktīvas mērķis ir nodrošināt līdzsvaru starp dalībvalstu tiesībām un interesēm attiecībā uz ārvalstnieku ieceļošanas, uzturēšanās un izraidīšanas kontroli un attiecīgo personu individuālajām tiesībām¹⁶. Attiecībā uz pēdējām minētajām Direktīvā 2008/115 ir paredzēts ņemt vērā Eiropas Cilvēktiesību tiesas [turpmāk tekstā – “ECT”] judikatūru tiesību uz brīvību jomā un Eiropas Padomes Ministru komitejas 2005. gada 4. maijā pieņemtās “Divdesmit pamatnostādnes piespiedu atgriešanai”¹⁷, uz kurām ir atsauce Direktīvas 2008/115 3. apsvērumā¹⁸.

10 Šīs abas aplūkotas lietas attiecas uz brīvības atņemšanas soda piemērošanu saskaņā ar krimināltiesībām, kam šajā gadījumā tomēr nav nozīmes.

11 Skat. spriedumu, 2011. gada 6. decembris, *Achughbaban* (C-329/11, EU:C:2011:807, 50. punkts un rezolutīvās daļas pirmais ievilkums).

12 Skat. spriedumu, 2015. gada 1. oktobris, *Celaj* (C-290/14, EU:C:2015:640, 33. punkts un rezolutīvā daļa).

13 Šajā ziņā Tiesas argumentācija ir tāda, ka Direktīva 2008/115 attiecas tikai uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalsti uzturas nelikumīgi, un tādējādi tās mērķis nav pilnībā saskaņot valsts tiesību normas par ārvalstnieku uzturēšanos – skat. spriedumu, 2011. gada 6. decembris, *Achughbaban* (C-329/11, EU:C:2011:807, 28. punkts). Turklāt Direktīva 2008/115 pieļauj turēšanu apsardzībā nolūkā noskaidrot, vai trešās valsts valstspiederīgā uzturēšanās ir likumīga vai nelikumīga – skat. spriedumu, 2011. gada 6. decembris, *Achughbaban* (C-329/11, EU:C:2011:807, 29. punkts).

14 Gan no dalībvalsts, gan trešās valsts valstspiederīgā viedokļa pārsūtīšana uz citu dalībvalsti, kurā trešās valsts valstspiederīgajam ir pat piešķirta starptautiskā aizsardzība, ir mazāk dramatisks pasākums nekā atgriešanas procedūra uz trešo valsti.

15 Starp citu, tā tas arī būtu “*Achughbaban* situācijā”. Minētajā lietā Tiesa precizēja, ka paredzētā aizturēšana ir jāveic, “ievērojot minētajā direktīvā noteiktos principus un tās mērķi”, – skat. spriedumu, 2011. gada 6. decembris, *Achughbaban* (C-329/11, EU:C:2011:807, 46. punkts).

16 Skat. manu viedokli lietā *Direktor na Direktsia “Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 45. punkts).

17 Skat. Ministru komitejas dokumentu CM(2005) 40, galīgā redakcija.

18 Skat. manu viedokli lietā *Direktor na Direktsia “Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 45. punkts).

56. Turklāt jau iepriekš esmu minējis, ka ar valsts tiesību normu, kas ietilpst Direktīvas 2008/115 jomā, tiek veikta Savienības tiesību īstenošana Hartas 51. panta 1. punkta izpratnē, un tai ir jāatbilst Savienības tiesību vispārējiem principiem, tostarp Hartā nostiprinātajām pamattiesībām¹⁹.

57. Hartas 52. panta 1. punktā ir precizēts, ka visiem tajā atzīto tiesību un brīvību izmantošanas ierobežojumiem ir jābūt noteiktiem tiesību aktos, tajos jāievēro šo tiesību un brīvību būtība un tiem ir jāatbilst samērīguma principam. Ciktāl Hartā ir ietvertas tiesības, kuras atbilst Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā, kas parakstīta Romā 1950. gada 4. novembrī (turpmāk tekstā – “ECPAK”), garantētajām tiesībām, Hartas 52. panta 3. punktā ir paredzēts, ka šo tiesību nozīmei un apjomam ir jābūt tādām pašām kā šajā konvencijā noteiktajām tiesībām, precizējot, ka Savienības tiesībās var tikt piešķirta plašāka aizsardzība. Hartas 6. panta interpretācijas nolūkā tādējādi ir jāņem vērā ECPAK 5. pants kā minimālās aizsardzības robežlielums²⁰.

58. Eiropas Cilvēktiesību tiesa uzskata, ka jebkurai brīvības atņemšanai ir jābūt likumīgai ne tikai tādā ziņā, ka tai ir jābūt juridiskajam pamatam valsts tiesībās, bet arī tādā ziņā, ka šis tiesiskums attiecas uz likuma kvalitāti un nozīmē, ka valsts likumam, ar kuru ir atļauta brīvības atņemšana, ir jābūt pietiekami pieejamam, precīzam un paredzamam tā piemērošanā, lai izvairītos no jebkāda patvaļas riska²¹.

59. Pamatojoties uz šiem konstatējumiem, varu formulēt šādus apsvērumus.

60. Dalībvalsts, kura īsteno trešās valsts valstspiederīgā, kas tajā nelikumīgi uzturas, pārsūtīšanu uz citu dalībvalsti, kurā šī uzturēšanās vairs nebūtu nelikumīga, neapšaubāmi veicina ne tikai Direktīvas 2008/115, bet arī Eiropas Savienības patvēruma un imigrācijas politikas mērķu sasniegšanu kopumā.

61. Vēl ir jāizvērtē jautājums par to, vai attiecīgā dalībvalsts ievēro attiecīgā trešās valsts valstspiederīgā pamattiesības. Ņemot vērā to, ka Direktīvas 2008/115 15. pantā, kas gan, kā iepriekš minēts, nav piemērojams šajā lietā, ir ņemta vērā un ietverta Strasbūras tiesas [ECT] judikatūra attiecībā uz ECPAK 5. pantu, kas ir Hartas 6. panta funkcionālais ekvivalents²², šīs tiesību normas formulējums var tikt izmantots kā iedvesmas avots, ciktāl Direktīvas 2008/115 15. pantā ir aizsargātas aizturamās personas pamattiesības un intereses²³.

62. Aizturēšana var tikt izmantota vienīgi pārsūtīšanas procedūras uz citu dalībvalsti nolūkā. Tā var tikt izmantot vienīgi kā galējais līdzeklis, proti, ja pastāv bēgšanas iespējamība vai attiecīgais trešās valsts valstspiederīgais izvairās no pārsūtīšanas procesa vai traucē tā sagatavošanu. Turklāt ikvienai aizturēšanai ir jābūt iespējami īsai un jāturpinās tikai tik ilgi, kamēr veic izraidīšanas pasākumus, un tā jāizpilda ar pienācīgu rūpību.

63. Tas nozīmē, ka aizturēšanas pasākumu var piemērot, tikai atsevišķi vērtējot katru konkrēto gadījumu un pamatojoties uz attiecīgās privātpersonas individuālo rīcību.

64. Turklāt rīkojumu par aizturēšanu drīkst izdot administratīvās vai tiesu iestādes rakstiski, norādot faktiskos un juridiskos iemeslus, kā arī jābūt nodrošinātai pārskatīšanai tiesā. Aizturēšana regulāri jāpārskata, un pagarinātas aizturēšanas gadījumā tā jāpakļauj tiesu iestādes uzraudzībai.

19 Skat. manus secinājumus lietā JZ (Cietumsods ieceļošanas aizlieguma gadījumā) (C-806/18, EU:C:2020:307, 45. punkts).

20 Skat. arī manus secinājumus lietā JZ (Cietumsods ieceļošanas aizlieguma gadījumā) (C-806/18, EU:C:2020:307, 46. punkts).

21 Šajā nozīmē skat. ECT, 2013. gada 21. oktobris, *Del Río Prada* pret Spāniju (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125. punkts).

22 Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2011. gada 28. aprīlis, *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 43. punkts). Skat. arī manu viedokli lietā *Direktor na Direksia "Migratsia" pri Ministerstvo na vateshnite raboti* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, 2. punkts, tostarp 3. zemsviras piezīme).

23 Jāuzsver, ka tas nekādā ziņā nav analogs Direktīvas 2008/115 15. panta piemērošanai. Drīzāk šajā gadījumā Savienības likumdevējs līdzsvaro valsts intereses (atgriešana/izraidīšana) ar trešās valsts valstspiederīgā pamattiesībām.

65. Iesniedzējtiesai ir jāanalizē attiecīgo valsts tiesību normu saderība ar pamattiesībām, pamatojoties uz Hartu, to lasot kopā ar ECPAK, tostarp iepriekš minēto judikatūru.

66. Ja iesniedzējtiesa secina, ka šie principi ir ievēroti, tad aizturēšana ir bijusi likumīga, ciktāl tā nebija pretrunā Direktīvas 2008/115 normām.

Secinājumi

67. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, ierosinu Tiesai uz *Raad van State* (Valsts padome, Nīderlande) uzdoto prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/115/EK (2008. gada 16. decembris) par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi, 3., 4., 6. un 15. pants neliedz dalībvalstij saskaņā ar valsts tiesību aktiem aizturēt trešās valsts valstspiederīgo, kurš dalībvalstī uzturas nelikumīgi un kuram ir piešķirta starptautiskā aizsardzība citā dalībvalstī, ja aizturēšanas mērķis ir attiecīgā trešās valsts valstspiederīgā pārsūtīšana uz šo citu dalībvalsti un ja trešās valsts valstspiederīgais ir ticis aicināts nekavējoties izceļot uz šīs citas dalībvalsts teritoriju, bet nav pieņemts atgriešanas lēmums Direktīvas 2008/115 nozīmē, un ar nosacījumu, ka ir ievērotas Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 6. un 52. panta normas, – tas ir jāpārbauda valsts tiesai.